

riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2003

TILL RIKSDAGEN

Undertecknad, juris licentiat *Riitta-Leena Paunio* var riksdagens justitieombudsman under verksamhetsåret 2003. Min fyraåriga mandatperiod omfattar åren 2002–2005. Under denna tid är jag tjänstledig från tjänsten som kanslichef för riksdagens justitieombudsmans kansli.

Biträdande justitieombudsmän var vicehäradshövding *Ilkka Rautio* och juris doktor, vicehäradshövding *Petri Jääskeläinen*. Rautio är under sin mandatperiod (10.10.2001–30.9.2005) tjänstledig från tjänsten som tingsdomare vid Helsingfors tingsrätt. Jääskeläinen är tjänstledig (1.4.2002–31.3.2006) från sin tjänst som statsåklagare vid Riksåklagarämbetet.

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 skall justitieombudsmannen fästa uppmärksamhet också vid den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (12 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman).

I berättelsen för år 2003, som nu överlämnas till riksdagen, ingår justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens inledande anföranden, en översikt över verksamheten under året, ett av-

snitt om hur de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna har tillgodosetts, ett avsnitt om övervakningen av teletvångsmedel samt en beskrivning av laglighetsövervakningen enligt ärendegrupper.

Berättelsens uppbyggnad och redigeringsprinciper är desamma som föregående år. Innehållsmässigt har berättelsen utvecklats så att den ger en mera översiktlig bild än tidigare.

I de allmänna översikterna enligt ärendegrupper beskrivs frågor som aktualiserats under året, brister i myndigheternas verksamhet och vid skötseln av offentliga uppgifter samt justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens ställningstaganden. Strävan är att på detta sätt belysa laglighetsövervakningen inom varje ärendegrupp. I de allmänna översikterna ingår dessutom vissa centrala uppgifter om redan genomförda och planerade lagändringar som är relevanta för laglighetsövervakningen samt om inspektionsverksamheten. I berättelsen refereras enskilda avgöranden i fråga om ärenden som är intressanta från rättslig synpunkt, viktiga för utvecklingen av förvaltningen eller ofta återkommande i myndigheternas verksamhet eller i samband med skötseln av offentliga uppdrag.

I enlighet med grundlagens 109 § 2 mom. överlämnar jag vördsamt till Riksdagen berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet 2003.

Helsingfors den 23 mars 2004

Justitieombudsman *Riitta-Leena Paunio*

Kanslichef *Pirkko Mäkinen*

INNEHÅLL

Till riksdagen	3	De mänskliga rättigheterna	36
1. INLEDANDE ORD	11	Utgångspunkter för Finlands människorättspolitik	36
Riitta-Leena Paunio	11	Hänt under året	36
Hälso- och sjukvårdsservicen samt laglighetsövervakningen	11	Kritik mot människorättssituationen i Finland	37
Ilkka Rautio	15	De grundläggande och mänskliga rättigheterna i laglighetsövervakningen	38
Ansvar och tillsyn	15	Jämlikhet (GL 6 §)	38
Petri Jääskeläinen	19	Jämlikheten och diskrimineringsförbudet	38
Övervakningen av försvarsmakten och behandlingen av beväringar	19	Barns rätt till jämlikt bemötande och till medinflytande i frågor som gäller dem själva	40
2. ÖVERSIKT AV VERKSAMHETEN 2003	23	Rätten till liv, personlig frihet och integritet (GL 7 §)	40
Laglighetsövervakningen	23	Den straffrättsliga legalitetsprincipen (GL 8 §)	42
Mål och verksamhetsformer	23	Rörelsefrihet (GL 9 §)	43
Klagomål och övriga laglighetsövervakningsärenden	24	Skydd för privatlivet (GL 10 §)	43
Avgöranden	25	Skyddet för privatlivet	43
De största ärendegrupperna	27	Skyddet för familjelivet	44
Inspektioner	28	Hemfrid	45
Grund- och människorättsaspekten vid laglighetsövervakningen	28	Meddelandehemlighet	46
Övrig verksamhet	29	Religionsfrihet (GL 11 §)	46
Föredrag	29	Yttrandefrihet och offentlighet (GL 12 §)	46
Information	29	Yttrandefrihet	46
Rådgivning	29	Offentlighet	47
Internationellt samarbete	30	Egendomsskydd (GL 15 §)	48
Övriga händelser	31	Kulturella rättigheter (GL 16 §)	48
Kansliet	31	Rätten till eget språk och egen kultur (GL 17 §)	48
Utmaningar vid utvecklandet av laglighetsövervakningen	32	Rätt till social trygghet (GL 19 §)	50
3. ÖVERVAKNINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA SAMT DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	35	Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg	50
Allmänt om grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter	35	Rätten till grundläggande försörjning	50
De grundläggande fri- och rättigheterna	35	Rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster	51
		Ansvar för miljön (GL 20 §)	52
		Rättsskydd (GL 21 §)	52
		Rätten att få ett ärende behandlat av en myndighet	53
		Rättsskyddets effektivitet	55
		Skälig behandlingstid	55
		Behandlingens offentlighet	58
		Hörande av parter	58
		Motivering av beslut samt ett tydligt myndighetspråk	59
		Omsorgsfullhet vid behandling av ärenden	60

Rådgivnings- och serviceplikten	62	Fångvården	96
De straffprocessuella rättsskyddsgarantierna	63	Allmän översikt	96
Tjänstemannajäv	65	Laglighetsövervakningen av fängelserna	96
Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet	65	Fångklagomål	97
Tjänstemäns uppträdande	66	Ställningstaganden till lagstiftningens tillstånd	97
Respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna (GL 22 §)	67	Uppskov med verkställighet av förvandlingsstraff	97
Utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet (GL 80 §)	67	Villkorlig frigivning av en person som samtidigt är rannsakningsfånge	98
Sammanfattning	68	Inspektionsverksamhet	98
4. ÖVERVAKNING AV TELEVÅNGSMEDEL OCH TÄCKOPERATIONER	69	Avgöranden	99
Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning	69	Urintest för att avslöja anabola steroider	99
Televångsmedel	69	Behandling av brott som begåtts under permission	99
Televångsmedlens särdrag	69	Familjebesök	100
Beslut om tvångsmedel	70	Hälso- och sjukvård	100
Laglighetsövervakningen av televångsmedel	70	En fånges personliga integritet	101
Uppgifter om övervakningen 2003	74	Behandling av fångars ansökningar i fängelset	102
Bedömning	76	Fångvårdens resurser och fångarnas boendeförhållanden	103
Avslutningsvis	79	Personalens uppträdande	103
Täckoperationer	80	Polisen	105
Övervakningen av täckoperationer	80	Allmän översikt	105
Berättelsen för år 2003	80	Laglighetsövervakningen av polisen	105
Bedömning	81	Rättsläget inom förvaltningsområdet	107
5. LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN ENLIGT SAKOMRÅDEN	83	Ställningstaganden i lagstiftningsfrågor	107
Domstolarna och justitieförvaltningen	83	Inspektionsverksamhet	109
Allmän översikt	83	Avgöranden	110
Domstolsväsendet under verksamhetsåret	83	Frihetsberövades rättigheter och förhållanden	110
Laglighetsövervakningen av domstolarna	84	Förundersökningstider	114
Inspektioner	86	Husrannsakan och beslag	118
Avgöranden	86	Användning av handbojor	124
Rättegångens offentlighet	86	Brottsmisstankar mot polismän	124
Rätten att få ta del av en ljudupptagning på begärt sätt	89	En polismans uppträdande	125
Övervakning av ordningen i en rättssal	91	Offentlighet och information	125
Straffrättslig preskription av en stämning	92	Registrering av en brottsanmälan och förundersökning	128
Dröjsmål med en bankrättegång	93	Förfarandet vid förhör	128
		Behandling som misstänkt och avstående från förundersökning	129
		Jäv för en undersökningsledare	129
		Lagstridigt tagande av signalement	131

Grunderna för antagning till polisskolan	132	Procedurfrågor	155
Avläggande av körprov för att få undervisningsstillstånd	133	Bemötande av klienter	155
Vidtagande av åtgärder för att rädda en person i livsfara	134	Kravet på opartiskhet	155
Polisens roll vid meddelande av tillfälligt besöksförbud	135	Besvarande av förfrågningar	155
Serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten	135	Beslutsfattande	156
Motivering och registrering av beslut	136	Skälig handläggningstid	157
Noggrannhet vid tjänsteutövning	139	Utkomststöd	157
Åklagarväsendet	140	Handikappservice	158
Allmän översikt	140	Dagvård och klientavgifter	159
Utvecklingen av åklagarväsendet	140	Inspektionsverksamhet	160
Laglighetsövervakningen av åklagarväsendet	141	Avgöranden	160
Inspektionsverksamhet	143	Skyldigheten att upprätta serviceplan enligt förordningen om handikappservice	160
Avgöranden	144	Rätten till färdtjänst enligt lagen om handikappservice	161
Åtalsprövning i ärenden som bildar en helhet	144	Lagstridigt villkor om personlig hjälpare enligt lagen om handikappservice	161
		En socialarbetares tystnadsplikt samt anmälningskyldigheten enligt strafflagens 15 kap. 10 §	163
Utsökning och förfaranden vid betalningsoförmåga	146	Socialförsäkring	167
Allmän översikt	146	Allmän översikt	167
Centrala lagstiftningsreformer	146	Laglighetsövervakningen av socialförsäkringsärenden	167
Laglighetsövervakning av utsökningsärenden	147	God förvaltning i socialförsäkringsärenden	167
Inspektionsverksamhet	147	Besvärssystemet i utkomstskyddsärenden	168
Avgöranden	147	Inspektionsverksamhet	169
En utmätningsmans förfarande i samband med en exekutiv vapenauktion	147	Avgöranden	170
Tiofaldig parkeringsbot utmättes från fel persons moderskapspenning	150	Jäv för en sakkunnigläkare vid Folkpensionsanstalten	170
Förhandsmeddelande om utmätning av fordran	151	Motivering av beslut om handikappbidrag	171
Tillgången på skuldrådgivning	152	Den rättsliga betydelsen av Folkpensionsanstaltens anvisningar	172
En utmätningsmans yttrande i ett besvärssärende	152	Barns rättigheter	175
Behandling av en ansökan om frimånader vid utsökning	153	Allmän översikt	175
Rättelse av en tingsrätts beslut i ett skuldsaneringsärende	153	Laglighetsövervakningen av barns rättigheter	175
		Inspektionsverksamhet	176
Socialvård	154	Medling i vårdnads- och umgängestvister	176
Allmän översikt	154	Övervakat umgänge	177
Laglighetsövervakningen av socialvården	154	Myndigheternas åtgärder för att förebygga och utreda familjevåld mot och sexuellt utnyttjande av barn samt för att vårda utsatta barn	177
Avgörande av befogenhetsfrågor	154		

Ensamkommande barn som har sökt asyl eller fått uppehållstillstånd	178	Avgöranden	204
Utlåtanden	178	Begränsningar i rörelsefriheten på gränsbevakningsväsendets områden	204
Avgöranden	178	Beväringar som ordinerats lätt tjänst sättes i alltför tungt arbete	206
Beslut om avslutande av brådskande omhändertagande	178	Utredning av förutsättningar för disciplinärt förfarande	206
Utredning av misstanke om sexuellt utnyttjande	179	Behandling av ett disciplinärt ärende	207
Förhindra att ett barn olovligen fördes ut ur landet	180	Betydelsen av samtycke vid husrannsakan	208
Utlämnning av ett barn till Sverige för verkställighet av omhändertagande	181	Undervisningssektorn	210
Hälso- och sjukvård	183	Allmän översikt	210
Allmän översikt	183	Laglighetsövervakningen inom undervisningssektorn	210
Laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården	183	Reformer inom undervisningssektorn	210
Kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster samt tillgången på sådana	184	Inspektionsverksamhet	211
En patients rätt till information och självbestämmande	184	Avgöranden	212
Patientjournalanteckningar och utlämnande av uppgifter om patienter	185	Information om ändrad praxis samt besvarande av förfrågningar	212
God förvaltningssed	185	En elevs behov av specialundervisning	212
Inspektionsverksamhet	186	Anlitandet av konsult-bolag i ärenden för antagning av studeranden till yrkeshögskola	214
Avgöranden	187	Allmänna kommunärenden	215
Patientskador orsakade av en felaktig konstgjord led	187	Allmän översikt	215
Begränsning av specialiserade sjukvårdstjänster	188	Kommunförvaltningens grunder	215
Väntetiden till en hälsovårdscentrals mottagning i ett icke-brådskande fall	189	Laglighetsövervakningen av allmänna kommunärenden	216
Ordnande av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering	190	Framtidsutsikter	219
En patients rätt till information och självbestämmanderätt	193	Avgöranden	219
Tandvården i Kuopio stad	195	En biträdande statsdirektörs parkeringsbot betalades av stadens medel	219
Militära ärenden och försvarsförvaltningen	199	En centralvalnämnds beslut om kandidaters valbarhet	220
Allmän översikt	199	Dröjsmål med behandlingen av ett klagomål i länsstyrelsen	222
Förändringar i verksamhetsmiljön	199	Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa	223
Klagomål i militära ärenden	200	Allmän översikt	223
Hälso- och sjukvård	201	Lagstiftning	223
Inspektionsverksamhet	201	Laglighetsövervakning	223
Inspektioner i hemlandet	201	Inspektionsverksamhet	226
Inspektion av de fredsbevarande styrkorna	203	Avgöranden	226
Disciplin- och skadeståndsärenden	203	Dröjsmål vid försäkringsdomstolens behandling av ärenden om utkomstskydd för arbetslösa	226

Beskattningen	228	Miljöärenden	259
Allmän översikt	228	Allmän översikt	259
Avgöranden	229	Avgöranden	260
Motivering av skattelättnadsbeslut	229	Beaktande av rörelsehindrade i samband med ändrings- och ombyggnadsarbeten på järnvägsstation	260
God informationshantering och ett skatteverks modellbeslut	231	Övervakning av ett stembrott och vederbörliga tillståndsbestämmelser	261
En skattemyndighets utredningsskyldighet	232	Åtgärdsstillstånd för deponering av överskottsjord	262
Behandling av en ansökan om ändring av förskottsuppbörd	233	Offentligheten av bullermätningar	264
Civilrättslig kvittning av skatteåterbärningar	233	Osaklig hänvisning till ett ombuds tillståndsärenden	265
Tullen	235	Ordnande av isbanetävlingar utan tillstånd	265
Allmän översikt	235	Återkrav av grundförbättringslån	268
Avgöranden	235	Jord- och skogsbruk	271
Motivering av skattelättnadsbeslut	235	Allmän översikt	271
Förutsättningarna för kroppsvisitation	237	Avgöranden	272
Tullkontroll av fordon	239	Behandlingen av ärenden vid en TE-central och i landsbygdsnäringsarnas besvärdsnämnd	272
Omprovning av avstängningen av en väganslutning	240	Förfarandet i ett ärende som gällde en enskild väg	274
Utlänningsärenden	242	Lagstiftningen om ersättning för rovdjursskador på renar	274
Allmän översikt	242	lakttagandet av inkomstskattelagen för gårdsbruk	276
Lagändringar och framtidsutsikter	242	Språkärenden	279
Laglighetsövervakningen i utlänningsärenden	243	Allmän översikt	279
Inspektionsverksamhet	244	Inspektionsverksamhet	280
Utlåtanden	244	Avgöranden	280
Avgöranden	245	En nödcentrals telefonservice	280
Visumförfarandet vid Finlands generalkonsulat i S:t Petersburg	245	Tillämpning av språklagen på webbinformation	281
Användning av huvudduk på passfoto	246	Publicering av anvisningar	282
Anlitande av utomstående tolk vid asylförhör	248	Översättning av ett programutkast till svenska	282
Utlänningsverkets handläggningstider för ansökningar om asyl och medborgarskap	249	Komplettering av en ansökan med översättning	282
Kommunikation	251	Namngivning av vägar i tvåspråkiga kommuner	283
Allmän översikt	251	Förundersökningsspråk	284
Avgöranden	252		
Flygbullerstörning kring Helsingfors-Vanda flygstation	252		
Samernas representation i Rundradion Ab:s förvaltningsorgan	256		
En muntlig anmärkning i skriftlig form	258		

Övriga ärenden	285	Bilaga 3	301
Avgöranden	285	Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet	301
Hantering av befolkningsdata om en person som bytt kön	285	Bilaga 4	304
Lagligheten av per telefon anmälda adressändringar i befolkningsdatasystemet	287	Utlåtanden och sakkunniguppdrag	304
Fastställande av en allmän övre åldersgräns för intressebevakare	289	Utlåtanden	304
Finlands Banks avgifter för informationstjänst	290	Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	305
BILAGOR	293	Bilaga 5	306
Bilaga 1	293	Inspektioner	306
Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen	293	Bilaga 6	308
Lag om riksdagens justitieombudsman	294	Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli år 2003	308
Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman	298	Bilaga 7	310
Instruktion för riksdagens justitieombudsman	299	Kansliets gemensamma utbildningstillfällen år 2003	310
Bilaga 2	300	Sakregister	311
Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän	300		

ANVÄNDA FÖRKORTNINGAR

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

1. Inledande ord

RIITTA-LEENA PAUNIO

Hälso- och sjukvårdsservicen samt laglighetsövervakningen

Grundrättighetsreformen år 1995 innebar en klar brytpunkt i justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Reformen lagfäste justitieombudsmannens skyldighet att följa upp iakttagandet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna vid skötseln av offentliga uppdrag. Efter 1995 har bevakningen och främjandet av dessa rättigheter fått stort utrymme i laglighetsövervakningen.

Ur denna synvinkel förefaller vissa förvaltningsområdets betydelse har ökat. Detta gäller framförallt polisen samt hälso- och sjukvårdsmyndigheterna. Dessa ingriper i eller tryggar viktiga grundläggande fri- och rättigheter. Det är inte heller alltid möjligt att få dessa myndigheters åtgärder prövade av en högre myndighet eller domstol, inte ens när de på ett avgörande sätt griper in i enskilda människors liv. På det hela taget har frågor som gäller myndigheters åtgärder för att trygga grundläggande sociala rättigheter ofta aktualiserats i laglighetsövervakningen efter grundrättighetsreformen.



I mina inledande ord i justitieombudsmannens berättelse för år 2000 behandlade jag rätten till hälso- och sjukvårdstjänster, bristerna vid förverkligandet av dessa rättigheter och möjligheterna att trygga dem. Jag återkommer här till denna fråga, eftersom utifrån erfarenheterna av laglighetsövervakningen hittills har visat sig vara särskilt problematiskt och komplicerat att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna inom detta område.

Tillgången på service har aktualiserats under de senaste åren

Av tradition har man inom hälso- och sjukvården diskuterat sådana frågor som vårdens kvalitet, rätten att själv besluta om sin vård, rätten till information om vårdalternativ och rätten att ta del av patientjournaler. Eftersom justitieombudsmannen enligt lag också skall inspektera slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas, har den psykiatriska sjukhusvården för personer som intagits oberoende av sin vilja alltid utgjort ett viktigt element i laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården.

Under de senaste åren har frågor som gäller hälso- och sjukvården blivit allt mera framträdande inom laglighetsövervakningen. De har också fått ett nytt innehåll.

Efter grundrättighetsreformen har tillgången till hälso- och sjukvårdsservice ständigt lyfts fram. Justitieombudsmannen har både i enskilda fall och på ett mera allmänt plan tagit ställning till patientens rätt till vård och kommunens skyldighet att ordna vård. Det har bl.a. frågats om medborgarna faktiskt har fått specialiserad sjukvård i HNS:s medlemskommuner på det sätt som lagen förutsätter, om avgöranden som avser hjälpmedel inom den medicinska rehabiliteringen i alla kommuner säkerställer rätten till vård eller om kommunerna har förmått ordna lagenligt tandvård efter det att skyldigheten att ordna tandvård utvidgades till att gälla hela befolkningen. Justitieombudsmannen har i egenskap av laglighetsövervakare varit tvungen att besvara bl.a. dessa frågor.

Det är naturligt att hälso- och sjukvårdsservicen diskuteras och att medborgarna vill ha reda på om den sköts i enlighet med lag. Hälsan är viktig för alla. Likaså är det viktigt att vid behov få vård. Orsaken till att ordnandet av hälso- och sjukvården år efter år är ett av de hetaste samhällspolitiska samtalsämnena är att hälso- och sjukvården upplevs som viktig, att vårdmöjligheterna och -behovet har ökat, att serviceutbudet och kostnaderna har ökat samt att det förekommer regionala och sjukdomsrelaterade skillnader i servicetilgången.

Det finns förvisso också andra skäl till att frågan om tillgången till hälso- och sjukvårdsservice har fått ett stort utrymme inom laglighetsövervakningen.

Ett skäl är att också denna service utgör en del av de grundläggande rättigheterna. De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna skrevs in i vår grundlag i samband med grundrättighetsreformen. Grundlagen förpliktar staten och kommunerna att tillförsäkra var och en tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster samt att främja befolkningens hälsa enligt vad som närmare bestäms i lag. Medborgarna förstår och förutsätter att dessa rättigheter och skyldigheter är reella och att de även skall genomföras i praktiken.

En annan omständighet som får medborgarna att allt oftare vända sig till laglighetsövervakarna i dessa frågor är det faktum att vårdbeslut inte kan föras till domstol för prövning. Vårdbesluten fattas av läkare. Det är läkaren som i enskilda fall beslutar om vårdbe-

hovet, undersökningen, diagnosen och behandlingen. Även om ett ärende som t.ex. gäller en kommuns skyldighet att ordna hälso- och sjukvård kunde föras ända upp till högsta förvaltningsdomstolen som ett förvaltningsstvemål, fungerar domstolarna ändå inte i dessa frågor som en allmän rättighetsgaranti på samma sätt som i många andra frågor.

Justering av lagstiftningen bereds

I det anförande som jag hänvisade till i början av dessa inledningsord granskar jag inte bara rättigheter och problemställningar utan också möjligheterna att säkerställa rättigheterna. Både i det sammanhanget och i många andra sammanhang har jag framfört min uppfattning att exaktare bestämmelser om omfattningen av och nivån på den grundläggande hälso- och sjukvårdsservicen bättre skulle trygga medborgarnas rätt till adekvata tjänster inom detta område.

Numera har man insett nödvändigheten av att precisera lagstiftningen i detta avseende och lagberedningsarbetet har kommit igång. Enligt statsrådets principbeslut våren 2002 om tryggande av den framtida hälso- och sjukvården skall det senast 2005 lagstiftas om den principiella rätten till vård inom skälig tid. En arbetsgrupp vid social- och hälsovårdsministeriet har berett ett förslag till anvisningar om icke-brådskande vård och kösystem. Avsikten är att i lagen föreskriva inom vilken tid man har rätt till vård samt om skyldigheten att anvisa vård till oförändrad klientavgift på annat håll, ifall tidsgränsen överskrids. Enligt förslaget får var och en rätt att inom tre dagar komma till en hälsovårdscentral för bedömning av sitt behov av icke-brådskande vård, rätt till polikliniska undersökningar inom tre veckor från det att en remiss anlänt till sjukhuset samt rätt till medicinskt nödvändig vård, i allmänhet inom tre men senast inom sex månader. I detta sammanhang vidtas åtgärder i syfte att förenhetliga grunderna för rätten till vård. Detta är lika viktigt som att bestämma inom vilken tid patienterna skall få vård. Arbetsgruppens förslag bearbetas som bäst utifrån en remissrund.

Enligt min uppfattning kan dessa åtgärder för att precisera rättigheterna både på ett allmänt plan och i enskilda fall tillgodose medborgarnas rättigheter och

i större utsträckning än för närvarande fastställa kommunernas skyldighet att ordna service. Konsekvensen blir att medborgarnas rättigheter tryggas på ett jämbördigare och förhoppningsvis på ett effektivare sätt också i andra avseenden.

Den gällande lagstiftningen har tolkats på ett sätt som inskränker rättigheterna

De hinder som ligger i vägen för att rättigheterna skall kunna förverkligas beror dels på själva lagstiftningen och dels på det sätt på vilket lagarna tillämpas och tolkas. Olika uppfattningar om innebörden av den gällande lagstiftningen har lett till vissa brister i tillgången på och ordnandet av hälso- och sjukvårdsservice.

I folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård regleras kommunernas skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdsservice. Enligt dessa lagar skall kommunerna ordna sjukvård för kommunens invånare, vilket bl. a. innefattar läkarundersökningar, av läkare given eller övervakad vård, medicinsk rehabilitering samt erfoderlig specialistsjukvård. I brådskande fall skall kommunen ordna sjukvård i öppen vård samt tandvård för alla patienter, oberoende av deras hemort. Dessutom skall kommunerna se till att invånarna får behövlig specialiserad sjukvård.

Det är en allmänt rådande uppfattning att den lagfästa skyldigheten att ordna hälso- och sjukvård endast gäller akut vård. Detta är emellertid inte fallet. Skyldigheten att ordna vård gäller även icke-akut vård. Kommunerna är därför tvungna att anvisa resurser också för att uppfylla denna skyldighet. Patientlagens omnämnande om resursfrågan begränsar inte skyldigheten att ordna hälso- och sjukvård med de resurser som i förekommande fall står till buds. Patientlagen griper inte in i lagstiftningen om den kommunala hälso- och sjukvården och därmed inte heller i kommunernas skyldighet att ordna sådan vård. Denna skyldighet framgår klart av folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård. Enligt dessa lagar skall vården ordnas så att alla kommuninvånare vid sidan av brådskande vård också skall ha tillgång till icke-brådskande vård. Denna tolkning har fastställts bl. a. av högsta förvaltningsdomstolen i dess avgöranden på senaste tid, liksom också i den juridiska litteraturen.

Då t. ex. skyldigheten att ordna tandvård utvidgades var utgångspunkten redan i regeringens proposition den att utvidgningen inte på grund av bestämmelserna i patientlagen förutsatte ökad resurstilldelning. Enligt min uppfattning är detta synsätt felaktigt och baserar sig på en oriktig lagtolkning. När det gäller förverkligandet av t. ex. tandvården har detta synsätt styrt kommunerna i en annan riktning än den grundlagsbestämda skyldigheten att främja de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter.

Resurstilldelningen är av central betydelse när det gäller att förverkliga de ovan nämnda rättigheterna. Så länge det förekommer oriktiga uppfattningar om lagstiftningens innehåll i en så central fråga finns det naturligtvis inga förutsättningar att förverkliga rätten till vård genom resursstyrning. Eftersom kunskaperna om lagens verkliga innehåll är bristfälliga är det inte förvånande att fördelningen av resurserna inte uppfyller lagens krav.

Statsmakten har inte heller utnyttjat sin lagliga rätt att styra och övervaka kommunerna när det gäller skyldigheten att ordna hälso- och sjukvårdsservice. Självklart har statsmakten inte rätt att blanda sig i kommunernas rätt att ordna också lagfäst service genom individuella lösningar och prioriteringar. Kommunerna har däremot rätt att förvänta sig klara och korrekta besked om sina förpliktelser för att kunna uppfylla dem. Jag nämner än en gång tandvården som ett exempel. För att en gång kunna genomföra en så stor och betydelsefull reform, så att invånarna i alla kommuner verkligen hade kunnat erbjudas tandvård i enlighet med lagen, borde kommunerna ha fått klara och tydliga besked om sina nya förpliktelser. Någon sådan vägledning har de inte fått.

Det är inte meningen att laglighetsövervakningen skall styra hälso- och sjukvården

Däremot har justitieombudsmannen genom sina beslut varit tvungen att tillhandahålla sådan vägledning. Justitieombudsmannen uppgift är emellertid att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses, även rätten till hälso- och sjukvård, samt att myndigheterna främjar dessa rättigheter. Denna uppgift kan både på ett allmänt plan och när det gäl-

Ier enskilda avgöranden även anses omfatta frågan om tillgången till hälso- och sjukvård samt kommunernas skyldighet att ordna denna.

I de senaste avgörandena som gäller hälsovården har medborgarna emellertid vänt sig till justitieombudsmannen i frågor som borde ha kunnat lösas inom förvaltningen genom tydlig intern styrning. Justitieombudsmannen kan inte i egenskap av laglighetsövervakare åta sig att styra kommunernas hälso- och sjukvårdsservice.

ILKKA RAUTIO

Ansvar och tillsyn

I justitieombudsmannens verksamhet blir det i samband med inspektioner, klagomål och egna initiativ ofta aktuellt att ställa sig frågan vad försummelser och andra fel egentligen beror på och vem som bär ansvaret. Finlands lagstiftning, i sista hand grundlagen, utgår från tanken att varje tjänsteman själv ansvarar för lagligheten i sina tjänsteåtgärder. Den som granskar problem som har samband med tjänsteutövning kan emellertid inte undgå att konstatera att ett fel ofta begås eller uppdagas på "fältet", i tjänstemännens vardagsarbete, medan de faktiska orsakerna till problemen kan stå att finna på annat håll, mycket högre upp i hierarkin. Det är då man frågar sig om makt och ansvar möts.

Ligger ansvaret för lågt?

Jag ställer min fråga utifrån några av de fall som refereras i denna berättelse och särskilt utifrån de iakttagelser som jag gjort i samband med inspektionerna av polisinsättningarna. Motsvarande problem förekommer också i andra organisationer. Inspektionen av t.ex. Utlänningsverket belyste de stora problemen som ämbetsverkets arbetssituation innebär. Utredningarna tyder inte på att problemen skulle ha berott på försummelser från de anställdas sida. Orsakerna var betydligt mer vittgående och hade samband med arbetsorganisationen och -rutinerna men delvis också helt konkret med bristande resurser. Det är självklart att ansvaret i ett sådant fall inte kan läggas på de tjänstemän som bereder enskilda beslut.



Hos polisen är läget allvarligare, eftersom arbetet styrs mycket strikt genom lagstiftning. En polisman är t.ex. skyldig att göra förundersökning på ett sådant sätt att åtalsrätten inte hinner preskriberas. Om tiden helt enkelt inte räcker till för alla uppgifter är polismannen tvungen att prioritera. I berättelsen finns exempel på fall där motiveringar av denna typ har förts fram som förklaringar till försummelse. I vissa fall måste man acceptera förklaringarna och befria vederbörande från ett ansvar som han eller hon *de facto* inte har förutsättningar att bära.

Ännu allvarligare är det att en person som har tagits i förvar kan lämnas ensam på polisstationen då de enda kvarvarande polismännen rycker ut på ett brådskande patrulluppdrag och låser dörrarna på vägen ut. Sådana fall uppdagades faktiskt vid inspektionerna av polisinsättningarna och i efterföljande utredningar. En eldsvåda eller våldshandling mellan dem som tagits i förvar kan få mycket allvarliga följder. Ansvaret kan i dessa fall enligt min uppfattning inte läggas på polismän som sköter sitt arbete utan det måste bäras av de förmän som har beslutat om arrangemangen och, beroende på beslutsordningen, till och med av

mycket högt uppsatta tjänstemän. Det är också svårt att fastställa vem som är ansvarig när övervakningen av en person som tagits i förvar inte är tillräcklig, antingen på grund av brister i övervakningstekniken eller för att väktaren har andra uppgifter. Vid utredningar av dödsfall i häkte avslöjades många förfaranden som är problematiska med avseende på de involverade personernas säkerhet och vilkas laglighet enligt min uppfattning kan ifrågasättas.

Förfaringssätten kan under alla omständigheter kritiseras, åtminstone med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Förmannens ansvar

De fall jag refererar till ovan väcker naturligtvis frågan om vem som ansvarar om "gräsrotsnivån" befrias från ansvaret. I första hand skall ansvaret spåras högre upp i hierarkin. Detta är emellertid inte alldeles lätt. Inte ens de närmaste förmännen kan alltid påverka de underliggande orsakerna till ett problem. I många fall kan rationaliseringsåtgärder tillika med stödjande övervakning och styrning av medarbetarna åstadkomma förändringar till det bättre, men inte heller detta löser alla problem. Ibland finns det helt enkelt för lite arbetskraft. Detta har varit fallet t.ex. när det gäller vissa utredningar av ekonomiska brott.

Det finns också ett annat problem med att spåra ansvaret högre upp i hierarkin. Ansvaret har en tendens att sprida sig upp ju högre upp man kommer. Då ansvaret sprids mellan flera personer är det svårt att peka ut en bestämmd person. Samtidigt som ansvaret sprids försvinner det också lätt utom räckhåll, åtminstone för straffrättsliga åtgärder. Ibland är det svårt också för laglighetsövervakaren att rikta sin kritik mot rätt objekt.

Trots detta stöter jag allt oftare på situationer där det finns goda skäl att fokusera på förmännens ansvar. Man frågar sig om delegeringen av uppgifter och förskjutningen av klara ansvarsområden nedåt i hierarkin samtidigt leder till att det kring chefsansvaret byggs upp en skyddsmur som det blir allt svårare att forcera med annat än en ytterst allmänt hållen kritik. Man kan dessutom fråga sig om tillsynen över medarbetarna upplevs som någonting negativt och byråkratiskt som man vill slippa eller åtminstone minimera. Har kanske läran om vikten av att fördela uppgifter och ansvar minskat förmännens känsla av att de också är ansvariga för sina underlydande medarbetares verksamhet? Dessa frågor har väckts framförallt på grund av mina erfarenheter av polisförvaltningen. Om undersökningen av ett ärende fördröjs går det ofta så att utredaren och undersökningsledaren får dela på ansvaret. Chefen för enheten eller avdelningen, för att inte tala om polischefen, inskränker sig ofta till att bedöma sina underlydandes verksamhet och pekar sällan på problem i ledningsarbetet. Vid många länsstyrelser har polisavdelningen nöjt sig med resultatstyrning och förefaller inte alltid ens vara fullt medveten om de underlydande inrättningarnas problem.

Min avsikt är inte att tala emot delegering av uppgifter och befogenheter. Dessa bör emellertid kombineras med verksamhetsresurser. På t.ex. polisen ställs det allt större krav utan att resurserna ökas i motsvarande mån. Följden blir att systemen förr eller senare måste "tänjas" i något avseende. Detta kan ske okontrollerat och i något icke-önskvärt sammanhang. Det är skäl att komma ihåg att förmännens uppgift inte endast är att fördela arbete utan också att leda arbetet och stödja sina medarbetare genom positiv kontroll samt se till att verksamhetsförutsättningarna tryggas. Kort sagt ansvarar förmännen för att arbetet blir gjort.

Det är alarmerande om förmännen inte är medvetna om sina underlydande medarbetares problem och anhopningen av ärenden. Numera är det lätt att genom adb-baserade registersystem följa upp ärenden. Trots detta uppdagar justitieombudsmannen fortsättningsvis dröjsmål med arbetsuppgifter som förmännen inte har tagit i. Förmännen bör inte heller nöja sig endast med en "bokföringsmässig" uppföljning. När arbetet hopar sig kan man försöka finna en utväg och hantera problemet genom att hitta "genvägar" eller nöja sig med sämre kvalitet på arbetet. Det är förmännens sak att identifiera sådana problem och genast ingripa i dem. Stödjande kontroll och arbetsledning innebär inte bara en skyldighet utan också en möjlighet att på ett positivt sätt hantera de krav som arbetet ställer.

Polisens högsta ledning återupptar den laglighetsövervakning som sker i länsstyrelsernas polisavdelningars regi, samtidigt som den försöker effektivisera polisbefälens övriga tillsynsarbete. Denna tanke understöder jag varmt. Förhoppningsvis ökar samtidigt stödet för tanken att hela organisationen och särskilt dess ledning ansvarar för att arbetsuppgifterna sköts. Jag antar att detta också gäller den övriga förvaltningen. Ansvar och uppgifter kan fördelas och det är också klokt att göra det, men detta innebär inte en befrielse från ansvar.

De grundläggande och mänskliga rättigheterna skall få kosta

Ovan har jag behandlat förvaltningsinterna ansvarsfördelningsproblem. Ett problem av en något annorlunda natur men med samma bakgrund

gäller förvaltningen i vidare bemärkelse. Det är inte realistiskt att vänta sig att en förvaltning som saknar adekvata verksamhetsmöjligheter skall klara av att ta hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Det räcker inte att lagstiftningen utvecklas på ett sätt som motsvarar de krav som de ovan nämnda rättigheterna ställer, om lagstiftningen inte kan genomföras i brist på resurser.

Om en verksamhet som starkt betonar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna inte tilldelas behövliga resurser eller om den övervakas bristfälligt, kan tjänstemannaetiken i värsta fall brytas ner i all tysthet. På ett allmänt plan finns det ingen anledning att betvivla att de finländska tjänstemännen strävar efter att utföra sina uppdrag på ett lagligt och rättvist sätt, men en knapp resurstilldelning kan tvinga dem småningom att söka genvägar. De effektivaste sparåtgärderna kan ibland vara ett resultat av avkall på rätts säkerheten. Brådska och en stark strövan efter effektivitet i arbetet kan innebära en kollision med de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. T.ex. en sänkning av tröskeln för husrannsakan och ett förenklat genomförande av husrannsakingar eller allt tunnare (åtminstone officiella) motiveringar till ansökningar om användning av teletvångsmedel samt avkall på kraven för behandling av ärenden för snabbare visserligen arbetet men äventyrar den rätts säkerhet som eftersträvas för medborgarna genom lagstiftningen. Om fängelserna inte får tillräckliga resurser faller bottnen ur de framsteg som hittills har gjorts i fråga om respekten för människovärdet och satsningen på rehabiliterande fångvård. Redan i mitt anförande i fjolårets verksamhetsberättelse gav jag uttryck för min oro över att fångvården håller på att utvecklas till enbart förvaring. I det värsta scenariot står vi inför ett slags kulissrättvisa: lagstiftningen (kulisserna) är i skick men det är en gemensam hemlighet att verkligheten ser helt annorlunda ut.

Statens ansvar

Om ansvaret högre upp i hierarkin kan anses utspritt och uttunnat finns det också ett motsatt fenomen. Med detta avser jag statens ansvar för att de mänskliga rättigheterna förverkligas. Detta sker genom

Europeiska människorättsdomstolens avgöranden. I ett färskt avgörande som gäller Finland ålade människorättsdomstolen Finland att betala skadestånd till en person på grund av att behandlingen av dennes brottmål hade tagit sammanlagt över sju år i anspråk. I sitt avgörande gick domstolen inte direkt in på vilken tjänsteman eller myndighet som ansvarade för detta utan konstaterade endast att slutresultatet strider mot människorättskonventionen.

Också i justitieombudsmannens avgöranden förekommer situationer där det förefaller rationellt att hänvisa till "statens ansvar". Typiska fall är de där det förekommit dröjsmål med behandlingen av ett ärende hos flera olika myndigheter (men motsvarande konstellation kan uppkomma också t.ex. då vissa subjektiva sociala rättigheter inte har kunnat tillgodoses). I många länder utgår justitieombudsmannen uttryckligen från medborgaraspekten, dvs. fokuserar på frågan om en myndighets verksamhet allmänt taget har varit godtagbar. Justitieombudsmannen fäster i allmänhet åtminstone inte huvudsakligen avseende vid enskilda tjänstemäns fel.

En god myndighetsverksamhet förutsätter också ett ansvarssystem som kan tillämpas på problemsituationer. Det finns fortfarande mycket som talar för den finländska principen att "varje tjänsteman är ansvarig", men detta förutsätter att man inser att ansvaret omfattar även andra än de tjänstemän som i sista hand utför tjänsteåtgärder. På fältet kan man inte bära ansvar för något som man inte har fått resurser för. Beslutsfattarna bär förmansansvaret för bristande resurser samt för otillräcklig styrning och ledning av arbetet. En vidareutveckling av denna tankegång resulterar i att ansvaret i sista hand vilar på staten. Det finns emellertid ingen anledning att uppfatta tjänstemannens ansvar och statens ansvar som varandras motsatser. I själva verket är det så att vi endast genom att godta detta övergripande ansvar får tillräckliga möjligheter att trygga det som i sista hand är syftet, nämligen att säkerställa en myndighetsutövning som tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Övervakningen av försvarsmakten och behandlingen av beväringar

Försvarsmaktens särställning

Det finns flera skäl till att försvarsmakten intar en särställning i justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Utgångspunkten är visserligen densamma som inom andra förvaltningsområden, nämligen att justitieombudsmannen skall övervaka att försvarsmaktens tjänstemän och arbetstagare följer lag och fullgör sina förpliktelser. Dessutom övervakar och främjar justitieombudsmannen respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, liksom inom övriga förvaltningsområden.

När det gäller försvarsmakten har justitieombudsmannen emellertid redan på normnivån ett mera omfattande uppdrag. Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman skall justitieombudsmannen i synnerhet ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt den fredsbevarande personalen behandlas. I detta syfte skall justitieombudsmannen inspektera försvarsmaktens olika enheter och Finlands fredsbevarande styrkor. Detta innebär att justitieombudsmannen alltså inte endast ansvarar för laglighetsövervakningen och främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, utan också i vidare bemärkelse granskar hur personer som hör till de ovan nämnda grupperna behandlas samt övervakar deras tjänstgöringsförhållanden och ingriper i uppdagade missförhållanden.

För det andra hör, enligt lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, de ärenden till justitieombudsmannen som gäller bl.a. försvarsmakten, den fredsbevarande personalen och militära rättegångar. I praktiken är justitieombudsmannen således den enda utomstående laglighetsövervakaren av försvarsmakten.

För det tredje är det skäl att konstatera att beväringarna inte tjänstgör på frivillig basis utan fullgör sin lagbestämda skyldighet att försvara landet. Detta faktum ställer särskilda krav på staten att se till att beväringarna bemöts sakligt och har fullgoda tjänstgöringsförhållanden.

Slutligen kan det framhållas att laglighetsövervakningen har en potentiellt större betydelse inom försvarsmakten än när det gäller många andra förvaltningsområden. Detta beror på att inom andra områden får de enskilda individerna i allmänhet överklagbara beslut i samband med myndighetsåtgärder som ingriper i deras rättigheter eller skyldigheter. Besluten kan därefter föras till domstol för behandling. I sådana situationer är behovet av laglighetsövervakning mindre och laglighetsövervakarens möjligheter att agera begränsade, eftersom domstolen i en rättsstat är den oberoende rättsinstans som medborgarna i sista hand kan vända sig till. Inom sådana förvaltningsområden eller i sådana fall där det inte alltid ges överklagbara beslut är behovet av laglighetsövervakning och därmed också laglighetsövervakarens verksamhetsmöjligheter större. Detta gäller t.ex. polisen och även försvarsmakten.

Inom försvarsmakten förekommer i stor utsträckning myndighetsbaserad ordergivning som inte kan föras till prövning i domstol.



Jag har därför fokuserat min inspektionsverksamhet på försvarsmakten, men också på de enheter inom gränsbevakningsväsendet som ger beväringutbildning. Det har visat sig att inspektioner i praktiken är det bästa sättet att ta reda på hur beväringarna behandlas, eftersom dessa relativt sällan själva klagar hos justitieombudsmannen.

Garnisonsinspektioner

Agendan för garnisonsinspektionerna har visat sig fungera väl i praktiken. Före varje inspektion inhämtar justitieombudsmannens kansli skriftliga faktauppgifter om inspektionsobjektets organisation och personal samt om sådana grundläggande funktioner såsom städning, vakthållning, permissioner och hälsovård, och dessutom om disciplinbeslut och beslut om ersättning för s.k. småskador. Med sådana beslut avgörs bl.a. beväringars skyldighet att ersätta borttappad utrustning.

Bland det material som förhandsgranskas kan nämnas framförallt handlingar som gäller disciplinbeslut. I sak handlar det disciplinära förfarandet om utövande av domsrätten inom försvarsmakten, vilket innebär att en disciplinär förman efter en intern förundersökning påför ett disciplintraff eller en disciplinär tillrättavisning för ett militärt brott som avses i strafflagens 45 kap. Ett disciplintraff kan föras till domstol för behandling men över en disciplinär tillrättavisning kan endast anföras klagomål internt, inom försvarsmakten. Med beaktande av grundlagens bestämmelser om den dömande makten och om rättvis rättegång är det disciplinära förfarandet därför inte helt oproblematiskt. I praktiken har det emellertid inte framkommit några allvarliga brister i rättssäkerheten. I vissa fall har jag varit tvungen att påpeka att en förutsättning för disciplinärt förfarande är att skuldfrågan är klar. I allmänhet har mina påpekanden emellertid gällt sådana formaliteter som legalitetsprincipen förutsätter i fråga om kravet på exakta gärningsbeskrivningar eller individualisering av den norm som påstås ha överträtts.

Den egentliga inspektionen inleds med ett samtal med kommandören, varefter diskussioner förs med läkaren, prästen och socialkuratorn. Läkarbristen inom försvarsmakten är ett problem som ofta tas upp i samband med inspektionerna. Många trupp-

förband har redan under en längre tid saknat en egen ordinarie läkare och läkaruppgifterna har därför skötts genom tillfälliga arrangemang eller av beväringläkare. Under verksamhetsåret har jag inlett en granskning av läkarsituationen inom försvarsmakten och beväringläkarnas ställning. Frågor som har med hälso- och sjukvården att göra föranleder över huvud taget mycket kritik och tas upp av beväringarna vid inspektionerna eller i klagomål. De anser t.ex. att diagnostiseringen av sjukdomar och skador är alltför generell eller att vården är bristfällig. Då och då framför beväringar också påståenden om att lättnader i tjänstgöringen inte beaktas på ett sakligt sätt i utbildningen. Jag har tagit upp några sådana fall till särskild prövning. Det förefaller som om den miss-tanken fortfarande lever kvar inom beväringutbildningen att somliga beväringar på osakliga grunder försöker få lättnader i tjänstgöringen. Det förekommer t.o.m. att militärläkare i kritiska ordalag berättar om onormalt långa patientköer som en typisk företeelse före terrängövningar. I vissa enskilda fall kan det finnas fog för misstankarna, men ofta är det fråga om beväringar som anser sig klara av smärre skador eller förkylningar under garnisonsförhållanden men inte ute i terrängen.

Under samtalen med militärprästerna aktualiseras ofta frågan om hur den stamanställda personalen orkar i arbetet. Försvarsmaktens nya, intensifierade utbildningsprogram upplevs som tungt av personalen. Utmattningsprogram bland personalen förekommer visserligen inom alla förvaltningsområden men när det gäller försvarsmakten finns det särskild anledning till oro eftersom utmattningsprogram kan påverka behandlingen av beväringarna.

Ett missförhållande som påtalats av socialkuratorerna är den oenhetliga praxis som Folkpensionsanstaltens enheter tillämpar vid beviljande av militärunderstöd. Detta problem, som inte är beroende av försvarsmakten, kommer jag att utreda separat.

Samtal med beväringarna

Den viktigaste delen av inspektionerna är den personliga kontakten med beväringarna. I varje inspektionsbesök ingår därför för det första ett möte

med beväringskommittén. Beväringskommittéerna är förtroendeorgan som är sammansatta av beväringar och utses av beväringarna själva. De har till uppgift att främja beväringarnas tjänstgöringsförhållanden och möjligheter till fritidssysselsättningar. Under varje inspektion reserveras också tid för att beväringar skall kunna föra förtroliga samtal på tu man hand med biträdande justitieombudsmannen. Alla beväringar skall beredas denna möjlighet på ett sätt som inte väcker uppmärksamhet och utan att beväringarna t.ex. behöver underrätta sin förman.

Beväringarna har varit rätt aktiva i detta avseende, även om behovet av förtroliga samtal förefaller variera starkt mellan olika garnisoner. Beväringarna tar upp mycket varierande frågor. Oftast handlar det om missnöje med permissioner. Det kan t.ex. vara fråga om att beväringarna upplever eller misstänker att permissionspraxis är orättvis eller oenhetlig mellan olika enheter inom en garnison. Också frågor som gäller hälso- och sjukvård är vanliga. I viss mån klagar beväringar över osakligt bemötande, men ytterst sällan framförs påståenden om egentlig pennialism. I de få fall av pennialism som kommit fram vid inspektionerna har det närmast varit fråga om beväringarnas överdrifter. Eftersom stampersonalen ofta redan ingripit i dessa fall föranleder de i allmänhet inte längre åtgärder från laglighetsövervakarens sida.

Tyvär förefaller vissa mindre ärofulla traditioner fortfarande vara djupt rotade i beväringarnas utbildningen. Sålunda genomförs t.ex. kvällsbestyren ofta utan att tillräcklig tid reserveras för det egentliga syftet, nämligen att beväringarna skall hinna tvätta sig. På uttryckliga frågor om osakligheter kan beväringarna vara något ovilliga att redogöra för dessa s.k. traditioner, eftersom de förefaller tro att ett visst mått av osaklighet "hör till" den militära utbildningens inledningsfas. Enligt min uppfattning är detta inte acceptabelt – militär disciplin och ordning bör kunna skapas med metoder som i alla avseenden är sakliga.

De flesta ärenden som aktualiseras under inspektionerna kan slutbehandlas i samband med det avslutande samtal som förs med kommandören. Ärenden som förutsätter fortsatta åtgärder behandlas enligt sin art. I vissa fall har jag bett kommandören omedelbart tillställa mig tilläggsutredning, i andra fall har jag tagit

upp ärenden till prövning i motsvarande förfarande som klagomål eller bett Huvudstaben vidta undersökningsåtgärder.

* * *

Under de två första åren av min mandatperiod har jag hunnit inspektera nästan alla de enheter inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet som ger beväringar utbildning. Dessutom har jag under verksamhetsåret inspekterat Finlands fredsbevarande styrkor i Kosovo. Helhetsintrycket är positivt. Allmänt taget verkar försvarsmaktens personal, beväringarnas utbildning samt beväringarnas tjänstgöringsförhållanden vara goda. Mest motiverade är naturligtvis fredsbevararna, de kvinnor gör frivillig värnplikt och samt de beväringar som frivilligt har sökt sig till en viss specialutbildning. Försvarsviljan verkar emellertid vara mycket god också bland alldeles "vanliga" beväringar. Detta skulle knappast vara fallet om beväringarna upplevde utbildningen som osaklig.

Utifrån de i början anförda principiella synpunkter och på basis av vissa konkreta fall anser jag det emellertid vara synnerligen motiverat och behövt att lagstiftaren uttryckligen har bestämt att justitieombudsmannen särskilt skall övervaka behandlingen av beväringar som fullgör sin plikt att försvara landet.

2. Översikt av verksamheten 2003

LAGLIGHETS- ÖVERVAKNINGEN

Mål och verksamhetsformer

Justitieombudsmannen skall övervaka att alla som sköter offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen framförallt att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Syftet med justitieombudsmannens laglighetsövervakning är att främja förverkligandet av medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. Å andra sidan skall laglighetsövervakningen ge riksdagen möjlighet att genom justitieombudsmannens iakttagelser bedöma hur förvaltningen fungerar, vilket riksdagen som det högsta statsorganet är berättigad till.

Laglighetsövervakningen sker huvudsakligen genom att justitieombudsmannen prövar klagomål från medborgarna, på eget initiativ prövar misstankar om lagstridigheter i skötseln av offentliga uppgifter samt inspekterar ämbetsverk och inrättningar. Justitieombudsmannen inspekterar försvarsmaktens enheter samt de slutna anstalterna. Till den sistnämnda kategorin hör framförallt fängelserna samt polisens utrymen för anhållna och gripna personer. Justitieombudsmannen inspekterar också andra anstalter och inrättningar, t.ex. skolhem, psykiatriska sjukhus och anstalter för utvecklingsstörda. Under inspektionerna granskas beväringarnas och klienternas förhållanden samt bemötandet av dem. Vissa specialuppgifter som justitieombudsmannen fått på senare år (övervakning av teletvångsmedel och polisens täckoperationer samt barns rättigheter) har blivit viktiga delområden av laglighetsövervakningen.

Justitieombudsmannens övriga verksamhet har framförallt samband med främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Syftet med laglighetsövervakarnas föredrag, inledningsanföranden och uttalanden är att lyfta fram och betona de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna ställer, såväl vid skötseln av offentliga uppgifter som vid beredningen av lagstiftning. I detta sammanhang kan också rådgivningen till medborgarna nämnas. Under verksamhetsåret höll justitieombudsmannen dessutom kontakt med medborgarorganisationer. Också justitieombudsmannens internationella samarbete var livligt under året.

Justitieombudsmannens uppgifter framgår av grundlagen och av lagen om riksdagens justitieombudsman. Bestämmelser som gäller tjänstemännen vid justitieombudsmannens kansli finns dessutom i instruktionen för riksdagens justitieombudsman och i arbetsordningen för justitieombudsmannens kansli. Grundlagens bestämmelser om justitieombudsmannen samt lagen om och instruktionen för riksdagens justitieombudsman bifogas denna berättelse (bilaga 1).

Utöver justitieombudsmannen väljer riksdagen också två biträdande justitieombudsmän som laglighetsövervakare. Justitieombudsmannen beslutar om arbetsfördelningen mellan dessa tre. Arbetsfördelningen var under året densamma som året innan, vilket innebär att JO Paunio behandlar ärenden som gäller principiella frågor, statsrådet och de övriga högsta statsorganen samt bl.a. social- och hälsovården, socialförsäkringen och barns rättigheter. BJO Rautio behandlar bl.a. ärenden som gäller polisen, fängvården, åklagarväsendet, den grundläggande utbildningen, arbetsförvaltningen och kyrkan samt utlännings- och språkärenden. BJO Jääskeläinen behandlar bl.a. ärenden som gäller domstolarna, försvarsmakten, utsök-

ningsväsendet, miljöförvaltningen, skatte- och kommunärenden, ärenden som gäller jord- och skogsbruk samt trafik och kommunikationer. Den detaljerade arbetsfördelningen bifogas (bilaga 2).

Klagomål och övriga laglighetsövervakningsärenden

Till laglighetsövervakningsärendena hänförs klagomål, egna initiativ, utlåtanden och sakkunniguppdrag (t.ex. i riksdagsutskotten) samt övriga skrivelser. Till kategorin övriga skrivelser hänförs närmast förfrågningar och klart ogrundade medborgarbrev som inte hör till justitieombudsmannens övervakningsbehörighet eller som inte är specificerade till sitt innehåll. Dessa registreras inte längre som klagomål utan besvaras omedelbart av kansliets rådgivande jurister i handledande och rådgivande syfte.

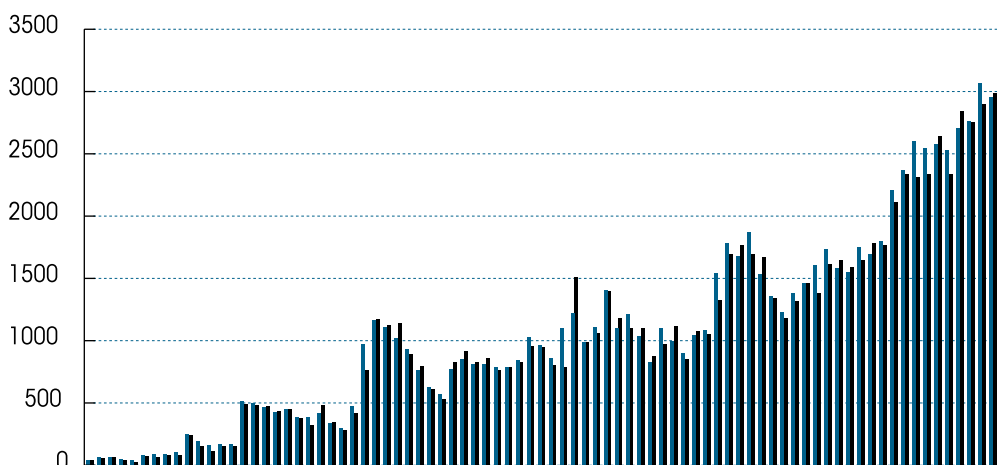
Under år 2003 inkom till justitieombudsmannen sammanlagt 2 876 nya ärenden som gällde laglighets-

övervakning. Detta var ca 3 % färre än föregående år. Antalet egentliga klagomål uppgick år 2003 till sammanlagt 2 498, vilket också var ca 3 % färre än föregående år. Antalet egna initiativ var emellertid större än föregående år, dvs. 52 (föregående år 35). Antalet utlåtanden och sakkunniguppdrag var 35 (föregående år 43). Under år 2003 behandlades sammanlagt 4 614 (4 724) ärenden som gällde laglighetsövervakning, eftersom utöver de inkomna ärendena behandlades 1 738 (föregående år 1 767) ärenden som överförts från tidigare år.

Laglighetsövervakningsärenden	2003	2002
Klagomål	2 498	2 588
Egna initiativ	52	35
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	35	43
Övriga skrivelser	291	291
Sammanlagt	2 876	2 957

Nedanstående diagram visar hur antalet klagomål och avgöranden har utvecklats under de 83 år som justitieombudsmannens kansli har verkat.

■ klagomål ■ avgöranden



Inga större förändringar förefaller ha skett i typen av klagomål. Antalet klagomål över tillgången på social- och hälsovårdstjänster var fortfarande stort, medan klagomålen i socialförsäkringsfall minskade en aning jämfört med föregående år. Framförallt klagomålen över tillgången på hälso- och sjukvårdstjänster och på tjänsternas kvalitet har fortsatt att öka. Detsamma gäller fångklagomålen, som under verksamhetsåret fortsatte att öka jämfört med tidigare år.

Avgöranden

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 2 928 ärenden som gällde laglighetsövervakning (bilaga 3). Av dessa var 2 561 egentliga klagomålsärenden. Antalet avgjorda klagomål var sålunda något större än antalet inkomna klagomål. I gruppen egna initiativ avgjordes 39 ärenden medan antalet utlåtanden och sakkunniguppdrag var 40 (bilaga 4). Med anledning av övriga skrivelser gavs 288 svar.

Laglighetsövervakningsärenden	2003	2002
Klagomål	2 561	2 610
Egna initiativ	39	35
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	40	42
Övriga skrivelser	288	297
Sammanlagt	2 928	2 984

Vissa av klagomålen är av ett sådant slag att justitieombudsmannen inte kan ta upp dem till prövning. Ärenden som faller utanför justitieombudsmannens behörighet tas inte upp till prövning och inte heller ärenden som är anhängiga hos en behörig myndighet eller som är över fem år gamla. År 2003 var antalet sådana ärenden sammanlagt 532, dvs. 18 % av samtliga avgöranden (föregående år 21 %).

I en del av ärendena konstateras att det inte finns någon anledning att misstänka sådant lagstridigt för-

farande eller sådan pliktförsummelse som påstås. Om slutresultatet är uppenbart skall klaganden så snart som möjligt underrättas om detta. Ibland förutsätter ärenden som hör till denna grupp emellertid omfattande utredningar och juridiskt komplicerade, motiverade ställningstaganden. Denna grupp av ärenden är sålunda relativt heterogen. Antalet ärenden uppgick år 2003 till 1 076, dvs. till ca 37 % av samtliga avgjorda klagomål (föregående år 42 %).

Prövningen av ett klagomål kan också leda till avgörandet att påstådda lagstridigheter eller fel inte har konstaterats eller att tillräcklig bevisning till stöd för ett påstående inte har lagts fram. Antalet sådana avgöranden uppgick under året till 558, dvs. till ca 19 % av samtliga avgöranden (föregående år 12 %).

Den kanske mest betydelsefulla gruppen utgörs emellertid av de avgöranden som leder till *åtgärder* från justitieombudsmannens sida. Åtgärderna är tjänsteåtal, anmärkning, meddelande av uppfattning i klandrande eller handledande syfte samt framställning antingen i syfte att ändra lagstiftningen eller i syfte att rätta till ett enskilt missförhållande. Det förekommer också att en rättelse görs medan ärendet undersöks.

Den strängaste åtgärden är *tjänsteåtal*. Om justitieombudsmannen konstaterar att en övervakad har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet men anser att åtal inte behöver väckas, kan justitieombudsmannen ge den som saken gäller en *anmärkning*. Justitieombudsmannen 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 de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannen kan meddela sin uppfattning antingen i klandrade eller vägledande syfte. Justitieombudsmannen kan också göra en *framställning* om att ett fel eller missförhållande skall rättas till samt uppmärksamma statsrådet eller något annat organ som svarar för lagberedning på konstaterade bristfälligheter i bestämmelser eller föreskrifter. Ibland kan en myndighet på eget initiativ rätta ett fel redan i det skedet då justitieombudsmannen har bett om en utredning med anledning av felet.

År 2003 ledde sammanlagt 434 avgöranden, dvs. ca 15 % av samtliga avgöranden (ca 21 % av de prövade klagomålen) till sådana åtgärder som beskrivs ovan. Antalet avgöranden som ledde till åtgärder ökade med ca 8 % jämfört med föregående år. Under verksamhetsåret förordnades inte om väckande av ett enda tjänsteåtal. Justitieombudsmannen gav 20 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 371 fall. Av dessa var 178 klandrande och 193 handle-

dande. I 34 fall gjordes rättelse i ärendet medan det behandlades. I nio fall klassificerades avgöranden som framställningar, även om ställningstaganden som avser utveckling av förvaltningen ingår också i andra avgöranden. Det bör även i övrig observeras att de ovan nämnda siffrorna anger antal avgöranden. Ett avgörande kan inbegripa flera åtgärder.

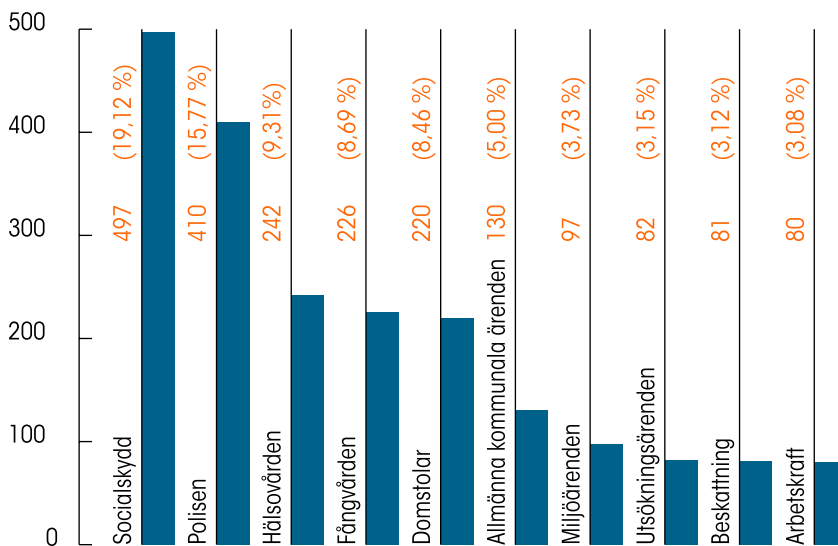
ÅTGÄRDERNA FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER		Åtgärd					
		Anmärkning	Meddelande	Framställning	Rättelse	Sammanlagt	%-andel *
Myndighet	Polismyndigheter	8	86		3	97	23,6
	Socialmyndigheter - socialvård - socialförsäkring	4	61	1	4	70	14,1
	Fångvårdsmyndigheter		40	1	4	45	20
	Hälsovårdsmyndigheter	2	30	5	2	39	16,1
	Övriga övervakade	1	19		5	25	13,6
	Miljömyndigheter		22		2	24	24,7
	Domstolar - allmänna domstolar - specialdomstolar - förvaltningsdomstolar	1	21			22	10
	Kommunala myndigheter	2	14	1	1	18	13,8
	Militära myndigheter	1	11		3	15	25
	Utsökningsmyndigheter	1	11			12	14,6
	Jord- och skogsbruksmyndigheter		11			11	17,8
	Arbetskraftsmyndigheter		9		1	10	12,5
	Utlänningsmyndigheter		7		3	10	26,3
	Undervisningsmyndigheter		8			8	17
	Kommunikationsmyndigheter		4	1	3	8	25
	Skattemyndigheter		7			7	8,6
	Åklagarmyndigheter		6			6	17,1
	Tullmyndigheter		3		2	5	15,6
	Kyrkliga myndigheter		1		1	2	28,6
	Sammanlagt	20	371	9	34	434	16,7

* %-andel av de avgjorda klagomålen enligt sakområden som lett till åtgärder

Den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden som gällde laglighetsövervakning var i slutet av året 7,7 månader (föregående år 7,8 månader).

De största ärendegrupperna

Under verksamhetsåret liksom under tidigare år hänförde sig de flesta avgjorda ärendena till socialvården (245) och till socialförsäkringen (252). Den sammanfattande benämningen på denna ärendegrupp är social trygghet (sammanlagt 497). Därefter följde ärenden som gällde polisen (410), hälso- och sjukvård (242), fångvård (262) och domstolar (220). Andra stora ärendegrupper var kommunalärenden (130), miljöärenden (97), utskökningsärenden (82) och skatteärenden (81). Dessa ärendegrupperns andelar av samtliga avgjorda klagomål framgår av följande diagram. En klar förändring när det gällde fördelningen mellan ärendegrupperna är att hälso- och sjukvårdsärendena samt fångvårdsärendena under verksamhetsåret ökade till samma storleksklass som domstolsärendena, som av tradition varit den största gruppen vid sidan av den sociala tryggheten och polisen.



Inspektioner

Utöver prövningen med anledning av klagomål och egna initiativ gör justitieombudsmannen inspektioner i inrättningar och ämbetsverk. Dessa inspektioner utgör en viktig del av arbetet inom laglighetsövervakningen. Enligt lagen skall justitieombudsmannen göra inspektioner framförallt i fängelser och slutna anstalter samt övervaka bemötandet av de intagna. Vidare skall justitieombudsmannen inspektera försvarsmaktens enheter och följa hur beväringarna bemöts. I samband med inspektionerna får anstaltsklienterna och beväringarna tillfälle att samtala konfidentiellt med justitieombudsmannen eller med en företrädare för denne. Under inspektionerna observeras ofta missförhållanden som justitieombudsmannen senare undersöker på eget initiativ. Inspektionerna har också en förebyggande funktion.

Under verksamhetsåret inspekterades 96 objekt, vilket var 24 flera än föregående år. En förteckning över samtliga inspektioner finns som bilaga (bilaga 5). Inspektionerna inom de olika förvaltningsområdena beskrivs närmare i respektive avsnitt.

Grund- och människorättsaspekten vid laglighetsövervakningen

De grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna spelar en viktig roll inom laglighetsövervakningen. Denna aspekt kan anläggas på praktiskt taget alla justitieombudsmannens ställningstaganden. För att åskådliggöra detta samt de grundläggande och mänskliga rättigheternas betydelse har sedan år 1996 i berättelsen tagits in ett avsnitt om vissa med dessa rättigheter sammanhängande frågor som har aktualiserats under året samt de ställningstaganden som de har föranlett.

Övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses i myndigheternas verksamhet sker dels i samband med behandlingen av klagomålsärenden, dels i andra sammanhang. Sålunda fokuseras t.ex. de egna initiativen och inspektionerna uttryckligen utgående från denna synvinkel. Hit hör bl.a. bemötandet av beväringar, fångar och andra som är intagna i slutna anstalter, barns rättigheter, övervakningen av teletvångsmedel och polisens täckoperationer samt också uppföljningen av behandlingstiderna inom förvaltningen. Justitieombudsmannens ställningstaganden i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna framgår också till dessa delar i respektive avsnitt.

ÖVRIG VERKSAMHET

Föredrag

Justitieombudsmannens kansli tog också under verksamhetsåret emot både inhemska och utländska gäster som bekantade sig med justitieombudsmannens arbete. Bland de inhemska gästerna kan nämnas representanter för medborgarorganisationerna, studerande samt representanter för olika förvaltningsområden. Justitieombudsmannen höll dessutom föredrag och inledningsanföranden vid medborgarorganisationers och myndigheters utbildningstillfällen och seminarier.

JO Paunio höll vid olika tillfällen föredrag bl.a. om JO:s laglighetsövervakning, om välfärdstjänsterna och de grundläggande rättigheterna, om vårdköerna inom hälso- och sjukvården samt om barns rättigheter.

BJO Rautio höll föredrag om laglighetsövervakningen och medborgarnas rättssäkerhet bl.a. för polisbefäl samt för några utländska grupper. BJO Jääskeläinen höll föredrag bl.a. vid en konferens för försvarsmaktens kommandörer om övervakningen av försvarsmakten samt vid olika möten för åklagare.

Också kansliets föredragande jurister (bl.a. kanslichef Pirkko Mäkinen, referendarierådet Jorma Kuopus, äldre justitieombudsmannasekreterare Juha Haapamäki, äldre justitieombudsmannasekreterare Kaija Tanttinen-Laakkonen, justitieombudsmannasekreterare Kirsti Kurki-Suonio och justitieombudsmannasekreterare Jari Pirjola) höll under året föredrag inom sina respektive specialområden.

Information

Justitieombudsmannen informerar om sin verksamhet både med tryckta publikationer och på sina webbsidor.

En av de viktigaste informationskanalerna är fortfarande justitieombudsmannens berättelse, som varje år publiceras på finska och svenska samt i sammandrag

på engelska. Verksamhetsberättelsen distribueras till riksdagen samt till ett stort antal myndigheter och referensgrupper. Sedan år 1999 läggs berättelsen dessutom ut på justitieombudsmannens webbsidor www.oikeusasiames.fi och www.ombudsman.fi.

Sedan år 2001 publiceras på webbsidorna också alla från rättslig eller allmän synpunkt intressanta avgöranden av justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen. Beroende på vilket språk avgörandena avfattats publiceras de på finska eller svenska.

För mediernas behov publiceras också pressmeddelanden om de viktigaste avgörandena och ställningstagandena. Sedan år 2001 har pressmeddelandena lagts ut på justitieombudsmannens webbsidor. Sedan år 2003 ges pressmeddelandena ut också i översättning till svenska.

I en broschyr beskrivs justitieombudsmannens uppgifter och ges anvisningar om hur klagomål görs. Broschyren trycktes åren 2002–2003 på finska, svenska, samiska, engelska och ryska. Den distribueras till myndigheter och läroinrättningar. Broschyren kommer snart ut också på tyska, franska, estniska och teckenspråk. På webbsidorna finns broschyren för närvarande på finska, svenska och engelska.

Justitieombudsmannens webbsidor fick en ny design under år 2003. De nya webbsidorna, som tog i bruk i mars 2004, är både innehållsrikare och användarvänligare än de gamla. Klagomålsformuläret kan fyllas i på nätet och sändas direkt per e-post. Anvisningar om hur ett klagomål skall göras kommer inom kort att finnas tillgängliga även på samiska, engelska, tyska, franska, estniska och ryska samt i ett senare skede på teckenspråk.

Rådgivning

Sedan år 2001 har de rådgivande juristerna handlett medborgare som vänt sig till justitieombudsmannen. Under året besvarade de rådgivande juristerna närmare 2 500 telefonsamtal och tog emot ca 180 klientbesök. De rådgivande juristerna besvarar också

skrivelser som inte registreras som klagomål och som närmast har karaktären av förfrågningar eller som är så allmänt eller inexakt utformade att de inte kan prövas som klagomål. Under verksamhetsåret gavs 288 sådana svar.

Rådgivningen har ordnats så att allmänheten dagligen betjänas av en rådgivande jurist. Justitieombudsmannens kansli får en hel del frågor om ärenden som inte hör till justitieombudsmannen. Kansliet får också telefonsamtal om riksdagsarbetet.

Också kansliets registratur betjänar ett stort antal klienter genom att ta emot klagomål samt besvara förfrågningar och ta emot beställningar av handlingar. Under verksamhetsåret fick registraturen ca 4 500 telefonsamtal och ca 1 100 beställningar av handlingar. Kansliets arkivarie betjänar i första hand forskare, medan informatören besvarar förfrågningar från massmedierna. Denna service utgör en viktig del av verksamheten.

Internationellt samarbete

Riksdagens justitieombudsman samarbetade med och träffade under verksamhetsåret utländska justitieombudsmän och motsvarande övervakningsorgan i de nordiska länderna, Östersjöländerna och de europeiska länderna samt i övriga länder.

Årets viktigaste internationella händelse var de nordiska justitieombudsmännens konferens i Finland 4–5.9.2003. I konferensen deltog utöver Sveriges, Norges, Danmarks och Islands justitieombudsmän också Färöarnas justitieombudsman och en delegation från Grönland. Under konferensen diskuterades bl.a. ombudsmannainstitutionens resurstilldelning, kvalitativa faktorer i justitieombudsmannens verksamhet, justitieombudsmannens roll som främjare av mänskliga rättigheter samt tjänstemäns yttrandefrihet. Sedan 1970-talet har nordiska konferenser hållits regelbundet med 2–3 års mellanrum.

JO Paunio och BJO Rautio deltog i Aten i den konferens för EU-ländernas nationella justitieombudsmän som den europeiska ombudsmannen ordnat

tillsammans med Greklands justitieombudsman. JO Paunio verkade som rapportör vid konferensen. BJO Rautio och äldre justitieombudsmannasekreterare Ojala deltog i Oslo i konferensen The VIII Round Table of European Ombudsmen som Europeiska rådet ordnat tillsammans med Norges justitieombudsman. Kanslichef Mäkinen deltog på Cypern i en kongress som ordnades av International Ombudsman Institute med temat The Changing Nature of the Ombudsman Institution in Europe.

Det livliga samarbetet mellan Estlands och Finlands laglighetsövervakare fortsatte under året. Samarbetet utvidgades under verksamhetsåret så att i en konferens som hölls i Tallinn denna gång deltog också de nordiska och de baltiska ländernas justitiekanslerer, justitieombudsmän och motsvarande tjänstemän. I Nordic-Baltic-konferensen deltog JO Paunio, BJO Rautio samt äldre justitieombudsmannasekreterare Haapamäki och justitieombudsmannasekreterare Kurki-Suonio. Under konferensen höll JO ett anförande om barns rättigheter och BJO Rautio ett anförande om laglighetsövervakningen som en styrande faktor för polisens verksamhet. Följande konferens hålls i Finland år 2005.

Också Östersjörådets kommissarie för mänskliga rättigheter och Östersjöstaternas justitieombudsmän träffades i Tallinn. I denna konferens deltog BJO Jääskeläinen och kanslichef Mäkinen. BJO Jääskeläinen höll ett inledningsanförande om justitieombudsmannens befogenheter samt om effektiviteten och kvalitetsindikatorerna inom justitieombudsmannens verksamhet. Efter att tjänsten som Östersjörådets kommissarie för mänskliga rättigheter drogs in hösten 2003 ser det ut som om konferenserna för Östersjöstaternas justitieombudsmän upphör i denna sammansättning.

Justitieombudsmannens kansli hade bl.a. följande utländska gäster under verksamhetsåret:

- Europeiska ombudsmannen P. Nikofores Diamandouros,
- Raoul Wallenberg Institutets internationella kurs i mänskliga rättigheter,
- En utskottsdelegation från delstatens Sachsens parlament,

- Guatemalas ombudsman Dr. Sergio Fernando Morales,
- Domaren vid Latinamerikas människorättsdomstol Diego Gracia-Sayan,
- Europarådets delegation från kommittén mot tortyr (CPT),
- Vice ordföranden Mr Wang Zhonguy och en delegation för Folkrepubliken Kinas politiska rådgivande församling,
- Representanter för organisationen Group of States against corruption (GRECO) och
- delegationen The Western Balkans Study visit of Macedonian Experts.

I detta sammanhang kan ytterligare nämnas att BJO Rautio och äldre justitieombudsmannasekreterare Haapamäki i S:t Petersburg deltog i seminariet Pre-Trial Detention in Baltic Sea samt att BJO Rautio, äldre justitieombudsmannasekreterare Harri Ojala och justitieombudsmannasekreterare Pirjola i Tallinn och Tartu deltog i en inspektion av Tartus fängelse och bekantade sig med Estlands fängsvård.

Justitieombudsmannasekreterare Pirjola deltog dessutom i Strasbourg i en konferens med anledning av att ramavtalet om skyddande av nationella minoriteter undertecknades för fem år sedan. Äldre justitieombudsmannasekreterare Riitta Länsisyrjä deltog i Strasbourg i konferensen European Information Advice and Justice for all, tillsammans med Europeiska ombudsmannen och representanter för de nationella justitieombudsmännen. Justitieombudsmannasekreterare Kurki-Suonio var inbjuden deltagare i ett nordiskt familjerättsseminarium som ordnades av Sveriges justitiedepartement.

Övriga händelser

Grundlagsutskottet avlade sitt traditionella besök i kansliet 1.3.2003.

Justitieombudsmannens kansli firade 7.2 sin 83-årsdag. Inbjudna gäster från olika enheter inom riksdagen fick bekanta sig med justitieombudsmannens verksamhet.



Kundbetjäningsspersonalen på kansliet

Kansliet

I slutet av år 2003 bestod kansliets personal av en kanslichef, fyra referendarieråd, sju äldre justitieombudsmannasekreterare, tio justitieombudsmannasekreterare, två föredragande och två rådgivande jurister. Dessutom har kansliet en informatör, två inspektörer, fyra notarier, en arkivarie, en registrator, en biträdande registrator, tre avdelningssekreterare,

fem byråsekreterare samt en föredragande i deltids-tjänst (bilaga 6).

Enligt arbetsordningen för justitieombudsmannens kansli finns vid kansliet en ledningsgrupp till vilken hör justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen, kanslichefen, tre personalrepresentanter samt informatören som protokollförare. Ledningsgruppen sammanträdde 13 gånger.

Justitieombudsmannens kansli verkar fortfarande på två ställen, dvs. i riksdagens C-byggnad (Auroragatan 6) samt i det närbelägna Granithuset (Jakobsgatan 2), där närmare hälften av kansliets personal arbetar. Besöksadressen är Auroragatan 6. Sommaren 2004 flyttar justitieombudsmannens kansli till riksdagens nya tillbyggnad (besöksadress Arkadiagatan 3).

UTMANINGAR VID UTVECKLANDET AV LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Antalet inkomna klagomål och det sammanlagda antalet övervakningsärenden undergick inga större förändringar under verksamhetsåret. Antalet klagomål som förutsatte justitieombudsmannens prövning fortsatte emellertid att öka, vilket framgår av statistiken över avgörandenas innehåll och antalen åtgärder.

Liksom föregående år inriktades behandlingen av klagomålsärenden på att minska antalet klagomål som varit länge anhängiga. Verksamheten fokuserades emellertid också på en aktiv bevakning av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Inspektionerna och de egna initiativen är ett led i strävandena att förbättra verksamhetens effektivitet. Antalet gamla klagomål minskade en aning under verksamhetsåret. Antalet inspektioner var klart större under verksamhetsåret än tidigare år (ökningen från föregående år 31 %). Också antalet egna initiativ ökade (49 %).

Under verksamhetsåret kunde den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden som gällde laglighetsövervakning ytterligare förkortas en aning. I syfte att försnabba behandlingen vidtogs fortsatta åtgärder för att se över och utveckla arbetsmetoderna. Justitieombudsmannen och föredragandena håller regelbundet möten för att diskutera prövningen av klagomål och dra upp riktlinjer för avgörandena. Modifierade förfaranden har införts för behandling av klagomålsärenden där det inte finns förutsättningar för detaljerad undersökning. Kansliet gick också in för att ytterligare

förbättra avgörandenas uppbyggnad, begriplighet och motiveringar. Under verksamhetsåret förnyades bl.a. anvisningarna för föredragande. Anvisningarna behandlades både vid sektionmöten och vid gemensamma möten för hela personalen.

Under verksamhetsåret satsade kansliet på utbildning av personalen samt på åtgärder för att personalen skall orka i arbetet. I slutet av hösten kartlades kansliets arbetsatmosfär. Utgående från kartläggningens resultat förbereds åtgärder för att utveckla arbetshälsan. En förteckning över kansliets gemensamma utbildningstillfällen bifogas (bilaga 7).

Efter grundrättighetsreformen har övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna i snart tio års tid i första hand skett genom granskning av enskilda klagomålsärenden utgående från hur de nämnda rättigheterna förverkligats. Dessutom har inspektionerna samt övervakningen av framförallt teletvångsmedel och barns rättigheter inneburit bedömning av hur vissa centrala grundläggande rättigheter har förverkligats.

Också de egna initiativen har i mån av möjlighet fokuserats på detta sätt.

Laglighetsövervakningen förefaller under denna tid ha utvecklats i en riktning som innebär att den i större utsträckning än tidigare styr förvaltningen samt inriktas på brister i sys-

temen för skötsel av offentliga uppgifter. Brister som konstateras i förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna beror ofta inte på någon enskild tjänstemans avgöranden utan de sammanhänger snarare med verksamheten inom ett visst förvaltningsområde, verksamhetsförutsättningarna eller förfarandena.



Det är viktigt att utveckla övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna i en mer aktiv riktning. Viktiga faktorer i detta avseende är inspektionsverksamheten och de egna initiativen samt bl.a. kontakterna med medborgarorganisationer och delegationer samt forskningsinstitut som arbetar med grundläggande och mänskliga rättigheter. Såsom konstateras ovan utökades antalet inspektioner under verksamhetsåret. Ett större antal ärenden än tidigare togs också upp till prövning på justitieombudsmannens eget initiativ. De diskussioner med medborgarorganisationer som inleddes år 2002 fortsattes. Diskussioner fördes under verksamhetsåret med Mannerheims barnskyddsförbund, Rädda Barnen rf och Centralförbundet för barnskydd rf, representanter för romernas organisationer samt med representanter för förbunden Kehitysvammaisten Tukiliitto och Utvecklingshämning. Chefen för utrikesministeriets enhet för människorättspolitik Johanna Suurpää och föreståndaren för Åbo Akademi institut för mänskliga rättigheter Martin Scheinin diskuterade aktuella frågor i anslutning till främjande av mänskliga rättigheter, människorättskonventioner och forskning.

Laglighetsövervakningen är emellertid fortfarande i första hand baserad på prövning av enskilda klagomål. Dessa är ofta indikatorer också på mera allmänna problem och missförhållanden. Om man vill utveckla laglighetsövervakningen så att den utöver på enskilda klagomål också mera aktivt fokuseras på främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna samt mänskliga rättigheterna, är det skäl att överväga en justering av fokus från prövning av enskilda klagomål till prövning av förvaltningsinterna klagomål. Det är härvid också skäl att överväga möjligheterna att begränsa justitieombudsmannens i lagen angivna, fämligen omfattande skyldigheter att pröva klagomålsärenden. Då är det skäl att observera att laglighetsövervakningen är en form av extraordinär tillsyn som står utanför förvaltningen och som varken kan eller bör ersättas med förvaltningsintern övervakning. Det kan i varje fall anses vara motiverat att under de närmaste åren göra en bedömning av grundrättighetsdimensionen i justitieombudsmannens laglighetsövervakning och även av utvecklingstrenderna.

Också den internationella utvecklingen av de mänskliga rättigheterna avspeglar sig på många sätt i justitieombudsmannens verksamhet. Samarbetet med de nationella justitieombudsmännen samt mellan Europeiska rådet och Europeiska ombudsmannen har utvecklats kraftigt. Strävan i detta samarbete är att konsolidera grunden för de mänskliga rättigheterna i Europa.

De biträdande justitieombudsmännen har inte haft någon suppleant efter att den andra befattningen för en biträdande justitieombudsman inrättades 1.9.1998. Samtidigt slopades suppleantsystemet. Under verksamhetsåret avläts till riksdagen en proposition med förslag till ändring av Finlands grundlag (RP 102/2003 rd). I propositionen föreslås bl.a. att en ställföreträdare väljs för de biträdande justitieombudsmännen. Under år 2004 fortsätter behandlingen av propositionen i riksdagen.

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

ALLMÄNT OM GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER SAMT MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Med grundläggande fri- och rättigheter avses främst de rättigheter som nämns i 2 kap. i Finlands grundlag. Med mänskliga rättigheter avses de rättigheter av grundläggande natur som tillkommer alla människor och garanteras i internationella överenskommelser som är folkrättsligt förpliktande för och nationellt har satts i kraft i Finland. De nationella grundläggande fri- och rättigheterna samt de internationella mänskliga rättigheterna kompletterar varandra och utgör i Finland ett rättsligt skyddssystem.

De grundläggande fri- och rättigheterna

Finlands nya grundlag trädde i kraft 1.3.2000. De grundläggande fri- och rättigheter som fastställdes i samband med reformen år 1995 och togs in i den dåvarande regeringsformen överfördes med oförändrat innehåll till den nya grundlagen. De för Finland bindande internationella förpliktelserna på de mänskliga rättigheternas område har under den tid den nya grundlagen varit i kraft inte undergått några större förändringar. Som en ny internationell förpliktelse kan emellertid nämnas stadgan för Internationella brottsdomstolen, som trädde i kraft sommaren 2002.

Efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har dessa rättigheter preciserats genom flera betydande lagstiftningsreformer. Som exempel kan nämnas lagen om sammankomster (530/1999), personuppgiftslagen (532/1999) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). I bör-

jan av år 2003 godkändes bl.a. den nya språklagen (423/2003), den nya förvaltningslagen (434/2003), den nya religionsfrihetslagen (453/2003), den nya medborgarskapslagen (359/2003) och den nya lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003). Under verksamhetsåret behandlade riksdagen också lagen om likabehandling, som godkändes i januari 2004 (21/2004). Lagen trädde i kraft 1.2.2004 och innebar att Europeiska unionens två diskrimineringsdirektiv sattes i kraft.

Arbetsgruppen för uppföljning av den nya grundlagen har gjort bedömningen att målsättningarna för reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har uppnåtts väl (Arbetsgruppsbetänkande 2002:7, s. 34). Enligt betänkandet har i grundlagsutskottets praxis utvecklats vissa krav gällande de allmänna förutsättningarna för begränsning av dessa rättigheter. I domstolspraxis fästs allt större avseende vid bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. I betänkandet uttrycks närmast farhågor för tryggandet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna samt för vissa frågor som har samband med yttrandefriheten.

Inom Europeiska unionens rättssystem har under årens lopp utvecklats en egen dimension när det gäller de grundläggande rättigheterna. Genom Amsterdammfördraget som trädde i kraft år 1999 fastställdes att EU skall iakta principerna om frihet och demokrati och rättstatsprincipen samt respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, med tonvikt på diskrimineringsförbudet samt de grundläggande rättigheternas sociala dimension. EU:s stadga om grundläggande fri- och rättigheter antogs av Europeiska råd vid dess möte i december 2000. I stadgan ingår bestämmelser såväl om traditionella medborgerliga och politiska rättigheter som om de viktigaste sociala, ekonomiska och kulturella rättigheterna. Stadgan är inte ett juridiskt förpliktande dokument.

Enligt stadgan är unionens grundläggande fri- och rättigheter emellertid förpliktande för samtliga organ och institutioner inom unionen. Medlemsstaterna skall iakttä EU:s stadga om grundläggande fri- och rättigheter då de tillämpar unionsrätten.

Vid sitt möte i december 2001 diskuterade Europeiska rådet bl.a. frågan om stadgan om grundläggande fri- och rättigheter borde bli en del av fördraget om upprättandet av Europeiska unionen. EU-konventets utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, som överlämnades till Europeiska rådet i juni 2003, innehåller bl.a. definitioner av unionens värden, mål och befogenheter samt en förteckning över medborgarnas centrala grundläggande rättigheter. De grundläggande rättigheterna är enligt förslaget bindande för unionens organ och medlemsstater då dessa tillämpar unionsrätten. Det nya konstitutionella fördraget föreslås i sin helhet ersätta de existerande fördragen om Europeiska unionen. Fördraget har inte ännu godkänts eftersom medlemsstaterna inte har uppnått enighet om detaljerna i beslutsförandet.

De mänskliga rättigheterna

UTGÅNGSPUNKTER FÖR FINLANDS MÄNSKORÄTTSPOLITIK

Finlands regering utgår i sin mänskorättspolitik från att de mänskliga rättigheterna är universella och att respekten för dem skall främjas överallt i världen. Finland strävar i sin mänskorättspolitik framförallt efter att skydda kvinnor, barn, minoriteter och ursprungsfolk. Viktiga teman för Finlands mänskorättspolitik är att bekämpa rasism och arbeta för att ingen skall diskrimineras. De mänskliga rättigheterna intar en central position också i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Det är redan ett etablerat synsätt att framhäva eftersom mänskliggruppers rättigheter samt att understryka de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheternas nära samband med de medborgerliga och politiska rättigheterna.

Principerna och målsättningarna för Finlands mänskorättspolitik framgår av utrikesministerns mänskorättspolitiska redogörelser till riksdagen. Den

första redogörelsen överlämnades till utrikesutskottet i november 1998 (Utrikesministeriets publikationer 12/1998) och den andra i november 2000 (Utrikesministeriets publikationer 9/2000). Aktuella teman inom Finlands mänskorättspolitik behandlas också i den översikt över Finlands mänskorättspolitik (USP 30/2002 rd) som utrikesministern 9.1.2003 överlämnade till riksdagens utrikesutskott. Den tredje mänskorättspolitiska redogörelsen är under beredning och avsikten är att den överlämnas till riksdagen i början av år 2004. Den nya redogörelsen kommer att täcka ett större område än det tidigare och utöver internationell verksamhet kommer den också att behandla centrala inhemska utmaningar inom mänskorättens område.

HÄNT UNDER ÅRET

Finland undertecknade 23.9.2003 det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Genom protokollet inrättas en underkommitté mot tortyr. Underkommitténs uppgift är att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Underkommittén besöker platser som hör till de avtalslutande staternas jurisdiktion och där personer som har berövats sin frihet hålls eller kan hållas. De fördragsslutande staterna skall ge underkommitténs medlemmar tillträde till sådana platser och ge underkommittén alla uppgifter som den ber om.

De som undertecknat protokollet skall inrätta eller utse ett eller flera nationella övervakningssystem i syfte att förebygga tortyr i vederbörande stat. För övervakningen kan utses också ett redan existerande nationellt övervakningsorgan eller -system. Om man vid den fortsatta beredningen av ärendet överväger möjligheten att riksdagens justitieombudsman kunde fungera som det nationella övervakningsorgan som avses i protokollet, måste ärendet ytterligare bedömas bl.a. från statsförfattningsrättslig synpunkt. Det måste då beaktas att justitieombudsmannens uppgifter regleras i grundlagen och att justitieombudsmannen har valts till laglighetsövervakare av riksdagen. Det blir naturligtvis också nödvändigt att utreda eventuella

lagändringsbehov (t.ex. om konfidentiellt utbyte av information) och resursfrågor.

De flesta internationella människorättskonventionerna innehåller en förpliktelse enligt vilken konventionsstaterna skall ge regelbundna rapporter om hur konventionsbestämmelserna har genomförts nationellt. Under verksamhetsåret överlämnade Finland till FN sin femte rapport om verkställigheten av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Finland överlämnade också sin tredje periodiska rapport om verkställigheten av FN:s konvention om barnets rättigheter samt en rapport om hur Europeiska sociala stadgan verkställts i Finland.

KRITIK MOT MÄNSKORÄTTS- SITUATIONEN I FINLAND

Internationella organ som övervakar de mänskliga rättigheterna och likaså människorättsorganisationer som är oavhängiga av regeringar har anfört kritik mot vissa finländska företeelser.

FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering behandlade i augusti 2003 Finlands 16:e periodiska rapport. Kommittén uppmärksammade bl.a. den finländska lagstiftningens definition av samer samt det faktum att Finland inte ännu har anslutit sig till ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk. Kommittén uttryckte också sitt bekymmer för de hårdnande rasistiska attityderna bland ungdomar och för asylsökandes rätts säkerhet i samband med utlänningslagens påskyndade förfarande. Ett problem ansågs också vara diskrimineringen av romer samt romernas svårigheter att få arbete, bostäder och utbildning. Kommittén rekommenderade att medlemsstaterna i så stor utsträckning som möjligt informerar om det nationella rättsskyddet i fall av rasdiskriminering.

Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) besökte Finland i september 2003. Under de inspektioner som den gjorde i Finland framfördes till den inga påståenden om missförhållanden i fängelser eller på polisstationer. Enligt kommitténs preliminära iakttagelser fanns det dock skäl till förbättringar

i behandlingen av personer som berövats sin frihet. Den uppmärksammade t.ex. att rannsakningsfångar trots kommitténs rekommendationer förvaras i polisens lokaler, ibland under långa perioder. I sin preliminära rapport framförde kommittén också kritik i ett fall där lugnande medel använts i samband en avvisning av utlännningar.

Till den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna inkommer fortfarande ett i förhållande till folkmängden stort antal klagomål mot Finland. Under år 2003 registrerade domstolen sammanlagt 280 klagomål som gällde Finland. Domstolen bad under verksamhetsåret Finlands regering ge bemötanden med anledning av 12 klagomål. Fem klagomål prövades i sin helhet och åtta delvis. I fyra fall ingicks förlikning. Nio klagomål avvisades utan prövning.

Domstolen för de mänskliga rättigheterna avgjorde under verksamhetsåret 29 ärenden som gällde Finland. I tre av dessa fall meddelade domstolen en slutlig dom där det konstaterades brott mot konventionen om de mänskliga rättigheterna. I det första fallet (K.A -fallet 14.1.2003) ansåg domstolen att myndigheterna brutit mot artikel 8 i människorättskonventionen då de inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för återförening av en familj efter ett omhändertagande. I det andra fallet (Suominen -fallet, 1.7.2003) var rättegången enligt domstolens åsikt inte rättvis eftersom domstolen inte hade tagit emot alla bevis som klaganden lagt fram och eftersom något skriftligt beslut inte hade fattats om att avvisa bevisen. Förfarandet stred mot artikel 6.1 i människorättskonventionen. I det tredje fallet (The Fortum Corporation -fallet, 15.7.2003) ansåg domstolen för de mänskliga rättigheterna att myndigheterna hade brutit mot principen om en rättvis rättegång (artikel 6.1) då svarandebolaget inte hade delgivits de promemorior som konkurrensverket lämnat in till domstolen i ett konkurrensärende. Enligt människorättsdomstolens beslut borde högsta förvaltningsdomstolen ha gett svarandebolaget tillfälle att yttra sig om promemoriorna innan ärendet avgjordes.

DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIG- HETERNA I LAGLIGHETS- ÖVERVAKNINGEN

De grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna har en central betydelse för dagens laglighetsövervakning. I samband med grundrättighetsreformen gavs de högsta laglighetsövervakarna, riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, i uppdrag att övervaka också hur de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta innebär emellertid inte någon utvidgning av deras befogenheter. Avsikten med omdefinieringen av laglighetsövervakarnas uppgifter var att understryka den betydelse som de grundläggande rättigheterna har för laglighetsövervakningen. Tanken är att övervakningen av dessa rättigheter skall utgöra en del av laglighetsövervakningen.

Riksdagens grundlagsutskott (GrUB 25/2994 rd) har förutsatt att det i justitieombudsmannens och justitiekanslerns berättelser tas in ett särskilt avsnitt om hur de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Också i den nya lagen om riksdagens justitieombudsman betonas det att justitieombudsmannen i den årliga berättelsen om sin verksamhet skall fästa särskild uppmärksamhet vid hur dessa rättigheter tillgodoses.

Nedan följer ett sammandrag av hur de grundläggande fri- och rättigheterna samt mänskliga rättigheterna har beaktats i laglighetsövervakningen under verksamhetsåret och vilka konkreta problem som har aktualiserats. I hänvisningarna till vissa fall upprepas i korthet de iakttagelser, ställningstaganden eller frågeställningar som laglighetsövervakaren i enskilda fall har ansett vara väsentliga. Avsikten är att åskådliggöra den grund- och människorättsliga aspektens betydelse i olika typer av lagtillämpningssituationer samt att på detta sätt skissera en helhetsbild av hur de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna har blivit tillgodosedda. Översikten är uppställd enligt systematiken i grundlagens 2 kap.

Jämlikhet (GL 6 §)

JÄMLIKHETEN OCH DISKRIMINERINGSFÖRBUDET

Ett jämlikt bemötande av alla människor är en av grundstenarna för vårt rättssystem. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas i positiv eller negativ bemärkelse. Jämlikheten innebär emellertid inte att alla måste ha samma skyldigheter och rättigheter. Ett s.k. godtagbart samhällsintresse kan i vissa fall rättfärdiga särbehandling. Det är sista hand lagstiftaren eller den som den lagstiftande makten i ett enskilt fall har delegerats till som skall bedöma vilka allmänt godtagbara grunder som i det konkreta fallet berättigar till särbehandling av människor eller människogrupper. I samband med grundrättighetsreformen betonades det allmännas skyldighet att främja den faktiska jämlikheten i samhället. I de klagomål som kommer in till justitieombudsmannen återopas mycket ofta jämlikhetssynpunkter.

JO PAUNIO har i flera sammanhang betonat att kommunerna skall beakta grundlagens jämlikhetsbestämelse när de ordnar hälso- och sjukvårdstjänster. Både i fråga om medicinsk rehabilitering och i fråga om tandvård betonade hon också att patienter skall tillhandahållas tjänster i enlighet med sitt individuella behov. Sådana kommunala anvisningar är lagstridiga som på förhand summariskt utestänger vissa patientgrupper från tjänster eller som riktar tjänster endast till personer som hör till vissa grupper (1803/4/00 s. 190 och 1044/4/02 s. 195).

Den utredningsskyldighet som myndigheterna har enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården är enligt JO:s uppfattning ägnad att öka den faktiska jämlikheten mellan handikappade, eftersom myndigheterna då de upprättar en serviceplan enligt handikappservicelagen är skyldiga att på eget initiativ för klienten redogöra för dennas rättigheter och skyldigheter samt för olika alternativ och verkningarna av dem (2436/4/01 s. 160). JO ansåg det vara problematiskt med avseende på bemötandet av personer som ansökt om visum att en visumansökan kunde avslås på grund av ett antagande om att personen i fråga skulle söka asyl. I enskilda fall kan av-

slag på en visumansökan på grund av ett antagande om att personen i fråga kommer att söka asyl leda till ett för sökanden oskäligt resultat, t.ex. i det fall att sökanden förhindras att träffa sina släktingar som är bosatta i Finland (1452/2/02 s. 245).

BJO RAUTIO ansåg att en länsman handlat lagstridigt då han som förutsättning för beviljande av undervisningstillstånd uppställde att en person skulle avlägga både teoriprov och körprov. BJO ansåg förfarandet strida också mot kravet på en jämlik behandling. Det fanns ingen sakligt grund för länsmannens förfarande och enligt vad som utretts krävdes i endast tre härad att den som ansökte om undervisningstillstånd avlade körprov (1286/4/00 s. 133). Jämlikhetsfrågan aktualiserades också i ett ärende som gällde urvalsgrunderna för antagning till polisutbildningen (2042/4/01, 2117/4/01 och 297/4/03 s. 132).

En till förvandlingsstraff dömd persons möjlighet att begära uppskov kan variera beroende på vilket förpassningsförfarande som tillämpas i hans fall. För närvarande är endast utmätningsmannen, inte polisen, skyldig att fråga om det finns någon uppskovsgrund och informera om uppskovsmöjligheten. BJO ansåg, i syfte att undvika ett slumpmässigt och oenhetligt förfarande, att också polisen bör ha möjlighet att på eget initiativ fråga en dömd person om det finns någon grund för uppskov med förvandlingsstraff och informera denne om uppskovsmöjligheten (997/2/03 s. 97).

Ett fängelse som hade också svenskspråkiga fångar hade prenumererat endast på finskspråkiga dagstidningar. BJO ansåg att ett jämlikt bemötande av de svenskspråkiga fångarna förutsatte en prenumeration också på en svenskspråkig tidning samt att jämlikhetskravet i en situation som denna inte kan baseras på proportionen mellan finskspråkiga och svenskspråkiga fångar (2920/4/01).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att en magistrat handlat i strid med grundlagens 6 § då den tillämpade en praxis som innebar att personer som fyllt 65 år inte ansågs lämpliga att utses till intressebevakningsuppdrag (2859/4/02 s. 289).

En tingsrätt hade vägrat att på begäran, till en person som varit målsägande i ett mål som tingsrätten behandlat, lämna ut kopior av ljudupptagningar. BJO konstaterade att förfarandet att tingsrätten endast erbjöd parterna att lyssna på ljudupptagningar i tingsrättens utrymmen innebar att parter och andra som ville ta del av ljudupptagningar särbehandlades på grund av sin boningsort (2207/4/02 s. 89).

BJO ansåg att då en statlig myndighet och en stad genomförde ett projekt som hade betydelse för användningen av kollektiva trafikmedel var det skäl att vid planeringen och genomförandet fästa tillräcklig uppmärksamhet vid jämlikheten och diskrimineringsförbudet samt vid grundrättighetsbestämmelserna om rörelsefrihet. BJO kritiserade de bygglov som beviljats för ombyggnad av järnvägsstation av den anledningen att stationstunneln inte kunde nås med hiss och att de för handikappade framkomliga gångförbindelserna innebar omvägar som var över en halv kilometer längre än stationstunnelförbindelsen (dnr 2428 och 3124/4/01 s. 260).

Enligt ett klagomål innebar användningen av bakgrundsmusik i Rundradion Ab:s televisionsprogram att det var svårt för hörselskadade att uppfatta vad som sades i televisionen. Bakgrundsmusiken kränkte enligt klagomålet den i grundlagen garanterade rätten till ett jämlikt bemötande. Enligt BJO:s åsikt förutsätter grundlagens jämlikhetsbestämmelse och diskrimineringsförbud inte att alla public service-program görs på ett sådant sätt att alla har exakt samma förutsättningar att följa dem. Det är av en central betydelse från grundrättighetssynpunkt att de tittargrupper som inte har utbyte av någon programtyp får specialservice inom alla de områden för allmännyttig verksamhet som avses i rundradiolagens 7 § (1133/4/01). – Motsvarande motivering anfördes också i samband med ett klagomål som gällde textningen av televisionsprogram (1235/4/01).

I en slutrapport som gällde en stads personalpolitik rekommenderades det att om särskilda skäl inte föreligger skall i en rekryteringssituation anställas en person som bor i eller samtycker till att flytta till staden. BJO hänvisade i sitt ställningstagande till de allmänna utnämningsskäl som nämns i grundlagens 125 § och till grundlagens 9 § om rörelsefrihet.

Enligt den sist nämnda bestämmelsen har var och en rätt att fritt välja sin bostadsort. BJO konstaterade att förfarandet att särbehandla personer på basis av bostadsorten också strider mot diskrimineringsförbudet i grundlagens 6 § (1334/4/02 s. 216).

En biträdande stadsdirektör hade försökt slippa betala en parkeringsbot med hänvisning till sin tjänsteställning och ett tjänsteuppdrag. BJO ansåg att den biträdande stadsdirektören borde ha förstått att de nämnda omständigheterna inte kunde godtas som en grund för att slippa betala parkeringsboten. Detta skulle ha stått i strid med kravet på opartiskhet och jämlikhet (642/4/01 s. 219).

BJO konstaterade att med tanke på framförallt förverkligandet av jämlikhetsprincipen var det förenligt med en god förvaltning att motivera också ett beslut som innebar godkännande av en skattelättnadsansökan (1761/4/02 s. 229). BJO underströk också att alla som behöver skuldrådgivningstjänster skall få sådana på lika grunder (61/4/02 s. 152).

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

I grundlagens jämlikhetsbestämmelse understryks betydelsen av barns rätt till ett jämlikt bemötande och rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Å andra sidan är barn, på grund av att de är omyndiga och i en svagare ställning än vuxenbefolkningen, i behov av särskilt skydd och omvårdnad. Bestämmelsen motiverar också en positiv särbehandling av barn så att deras jämlikhet med vuxenbefolkningen kan tryggas.

Enligt JO PAUNIOS uppfattning är det skäl att ändra barnskyddslagens 14 § så att placering av barn såsom stödåtgärd inom den öppna vården skall kunna ske på begäran av ett barn som fyllt 12 år, även om vårdnadshavaren motsätter sig placeringen. Enligt grundlagen skall barn behandlas som jämlika individer och de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Enligt

FN:s konvention om barnets rättigheter skall konventionsstaterna tillförsäkra ett barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Eftersom familjelivet är skyddat i enlighet med grundlagen och Europarådets människorättskonvention skall en placering som sker i strid med vårdnadshavarens vilja emellertid vara temporär till sin natur och klart förenligt med barnets intresse (998/2/01 s. 175).

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

En av statens viktigaste uppgifter är att trygga människovärdets okränkbarhet i samhället. Detta är utgångspunkten för alla grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. Förbudet mot kränkning av människovärdet gäller både på det fysiska och på det psykiska planet. Avsikten är att förbudet skall täcka alla typer av straff och andra behandlingsformer som är grymma, omänskliga eller förnedrande.

Genom grundlagen skyddas den enskilda individens liv och frihet samt den personliga friheten och tryggheten. Trygghandet av de fysiska grundläggande rättigheterna har två aspekter: dels skall det allmänna avhålla sig från att själv kränka dessa rättigheter, dels skall det allmänna skapa förhållanden där dessa grundläggande rättigheter åtnjuter ett så gott skydd som möjligt också mot enskilda kränkningar. Det är fråga om den sist nämnda aspekten bl.a. då medborgarna skyddas mot brottslighet.

Särskilt känsliga frågor med tanke på respekten för den enskilda individens grundläggande rättigheter är polisens användning av tvångsmedel och maktmedel samt förhållandena i slutna anstalter och i samband med militärtjänst. Justitieombudsmannen har i sin inspektionsverksamhet särskilt inriktat sig på att bryta den militära pennalismtraditionen. Den personliga friheten och integriteten har också stått i centrum vid inspektionerna av psykiatriska sjukhus, polisinsättningar, fängelser och försvarsmaktens enheter. I samband med inspektioner av polisenheter har särskild uppmärksamhet fäst vid hur sådana mot den personliga friheten riktade tvångsmedel används som

faller utanför domstolskontrollen. Till denna kategori hör gripanden och anhållanden.

Under verksamhetsåret fäste JO PAUNIO särskilt avseende vid myndigheternas handlande när det gällde förebyggande och utredning av familjevåld mot och sexuellt utnyttjande av barn samt vården av utsatta barn. JO konstaterade att familjevåld mot och sexuellt utnyttjande av barn är ett av de allvarligaste hindren när det gäller att tillgodose barns grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter i vårt land.

I sina avgöranden framhöll JO bl.a. följande synpunkter. Europeiska människorättsdomstolen anser att myndigheterna är skyldiga att också på eget initiativ vidta åtgärder för att skydda en persons liv och sålunda även hälsa. Av denna anledning handlade socialmyndigheterna inte lagstridigt då de för en HIV-inficerad klient underströk dennes ansvar när det gällde att skydda hustrun mot smitta (1034/4/01 s. 163). Grundskolelevers rätt till personlig integritet och trygghet innebär att grundskolan med stöd av grundlagens 22 § skall främja deras grundläggande fri- och rättigheter. Som företrädare för utbildningsanordnaren är rektorn skyldig att vidta åtgärder för att utreda en misstanke om att en lärare gjort sig skyldig till sexuellt utnyttjande och för att garantera elevernas trygghet i skolan (1948/4/01 s. 179).

Den personliga friheten har karaktären av en allmän grundläggande rättighet som utöver människans fysiska frihet skyddar också den fria viljan och självbestämmanderätten. I klagomål som gäller hälso- och sjukvård är det ofta fråga om respekten för patientens självbestämmanderätt. Detta är det fråga om i följande avgöranden.

Läkare borde ha gett en patient sådan begriplig information som avses i patientlagen om omständigheter i samband med vården, som hade haft betydelse för vårdbesluten och sålunda vårda patienten i samförstånd med denna. Patientens rätt till information skulle ha tryggat självbestämmanderätten och den personliga friheten enligt grundlagen (1960/4/01 s. 193, se även 1778/4/01). Två specialister i obstetrik och gynekologi borde ha planerat förlossningssättet i samråd med patienten och beslutat om förlossningssättet i samförstånd med henne (2608/4/01 och 2614/4/01).

Det var fråga om vikten av att skydda människoliv i ett fall där BJO RAUTIO ansåg att letandet efter en person som hotat göra självmord måste jämsättas med letandet efter en person som befinner sig i livsfara. Detta förutsätter omedelbara åtgärder (2319/4/00 s. 134). BJO konstaterade i ett ärende som gällde undersökning av dödsfall i polishäkte och uppföljning av sådana fall och som BJO upptagit till prövning på eget initiativ att vederbörlig övervakning av frihetsberövade personer är viktig med tanke på dessas säkerhet. Det är inte godtagbart att man på vissa polisinsatser lämnar personer som gripits utan övervakning och utan möjlighet att tillkalla hjälp. BJO betonade dessutom i en framställning till inrikesministeriet vikten av att undersökningen och uppföljningen av dödsfall i polishäkten utvecklas (2865/2/00 s. 110).

BJO kritiserade förhållandena i polishäkten i flera avgöranden (2324/4/02, 2443/4/02, 1820/4/02, 3213/4/01 och 458/4/01 s. 113). BJO uppmärksammade dessutom att också rannsakningsfångar i polishäkten dagligen skall ges möjlighet att vistas utomhus (1694/4/01). BJO förenade sig om inrikesministeriets polisavdelnings åsikt att en person som hålls i polishäkte skall ges möjlighet att föra förtroliga telefonsamtal med sitt rättsbiträde (2400/4/02 s. 112). I ett ärende som gällde en rannsakningsfånge uppmärksammade BJO vikten av att följa sådana vårdavgöranden som i fråga om en rannsakningsfånge har fattats av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården (614/4/01 s. 112).

BJO uppmärksammade avsaknaden av grunder för tagande av signalement i ett fall där föremålet för åtgärden inte var misstänkt för brott (2094/4/02 s. 131).

Det var fråga om att skydda människor mot brott i ett fall där BJO underströk betydelsen av samarbete mellan myndigheterna och av gemensam utbildning samt behovet av beredskap då polisen måste varna utomstående för en person som bedöms vara farlig (1599/2/01 s. 127).

Frihetsberövande skall baseras på en tillräckligt tydlig lagbestämmelse. BJO underströk att fångvårdsmyndigheternas praxis att inte försätta en rannsakningsfånge i villkorlig frihet på den beräknade

frigivningsdagen om personen i fråga samtidigt är rannsakningsfånge för ett annat brott, inte var baserad på en tillräckligt tydlig lagbestämmelse. Detta frihetsberövande beaktas inte heller i samband med att ett eventuellt nytt straff avtjänas (564/4/02 s. 98).

BJO ansåg i ett avgörande att det i lagstiftningen inte för närvarande ingår någon bestämmelse om att en fånge måste ge urinprov som avslöjar eventuell användning av anabola steroider. Enligt BJO:s åsikt kunde man snarare anse att anabola steroider inte är sådana rusmedel som avses i 2 kap. 9 c § i lagen om verkställighet av straff än att de kan hänföras till denna kategori av ämnen. Urinprov för att avslöja eventuell användning av anabola steroider kränker sålunda den personliga integriteten enligt grundlagens 7 § (2451/4/00 s. 99).

Det måste finnas tillräckliga i lagen angivna skäl för att belägga en person med handbojor också i ett fängelse. BJO ansåg att det inte var lagenligt att belägga en fånge med handbojor och koppla honom till ett galler medan han utträttade sina behov, även om fången hade samtyckt till åtgärden. Det var i samma ärende också fråga om kroppsvisitationer som stickprov efter övervakade besök. BJO kritiserade också detta förfarande (1449/4/03 s. 101). I samband med två andra fall betonade BJO att beläggande av en fånge med handbojor är en relativt kraftig åtgärd som bör vidtas endast under exceptionella förhållanden. Eftersom beläggande med handbojor innebär ett kraftigt ingrepp i den i grundlagen tryggade personliga integriteten är det fråga om en åtgärd som kommer i sista hand och för vilken förutsättningarna alltid skall bedömas från fall till fall. När det gällde den ifrågavarande fången fanns det emellertid lagliga grunder för beläggandet med handbojor (fångens egen säkerhet och rymningsrisken, 1730/4/02 och 1769/4/02 s. 102).

BJO underströk finkänslighetsprincipen i ett ärende där det var fråga om kroppsvisitation av en fånge i samband med specialgranskning av en avdelning. Fångarna på avdelningen hade tvingats klä av sig i fängelsekorridoren i två grupper på flera personer var (2887/4/02 s. 101). En fånge hade i samband med isolering fått iklä sig endast ett par kalsonger. Det bör finnas sakliga, av fången i fråga beroende skäl

och grunder för att placera fången i en isoleringscell endast iklädd kalsonger (2008/4/02 s. 101).

BJO JÄÄSKELÄINEN underströk betydelsen av en omsorgsfull prövning vid bedömningen av de bevismässiga förutsättningarna för kroppsvisitation. En tullåtgärd hade riktats mot den personliga friheten och integriteten, som är en skyddad grundläggande rättighet. Avsikten med de förutsättningar som i tullagen anges för åtgärden är att det krävs vägande skäl för ingrepp i en skyddad grundläggande rättighet. Lagtillämparen skall i sin prövning beakta att tolkningen skall vara positiv med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Detta krav gäller också tolkningen av bestämmelsen om beviströskeln (2488/4/01 s. 237).

Den straffrättsliga legalitetsprincipen (GL 8 §)

En av rättsstatens grundläggande principer är att ingen får betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Denna princip kallas den straffrättsliga legalitetsprincipen. I samband med grundrättighetsreformen togs principen in i förteckningen över de grundläggande fri- och rättigheterna.

JO PAUNIO konstaterar att den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter exakta straffbestämmelser. Anmälningsskyldigheten är enligt hennes åsikt tolkbar när det gäller hemlighållande av i strafflagens 15 kap. 10 § avsedda brott som är på färde. Eftersom den som inte anmäler ett sådant brott kan dömas till straff måste anmälningsskyldigheten vara entydig. JO underrättade för kännedom justitieministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet om sitt beslut och framställde att ministerierna överväger om det finns anledning att vidta åtgärder för att precisera lagstiftningen (1034/4/01 s. 163).

BJO JÄÄSKELÄINEN konstaterade i samband med granskningen av garnisonernas disciplinära handlingar att han upprepade gånger konstaterat att det av gärningsbeskrivningarna för brott som tillräknats bevärning inte med den noggrannhet som legali-

tetsprincipen förutsätter framgick i vilket reglemente eller i vilken bestämmelse den tillräknade gärningen förbjudits.

Rörelsefrihet (GL 9 §)

I samband med grundrättighetsreformen reglerades de olika aspekterna på rörelsefriheten mera detaljerat än tidigare. Finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landen har rätt att röra sig fritt inom landet och välja bostadsort här. Den som så önskar har också rätt att lämna landet. Till rörelsefriheten hör också reglering av utlänningars inresa till landet och utresa från landet. I samband med grundrättighetsreformen togs i lagen in ett allmänt förbud mot att sända en utlänning tillbaka till ett land där han eller hon riskerar dödsstraff eller att bli utsatt för tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

En tjänsteman vid en finsk beskickning som misstänker att en person som ansöker om visum är i behov av internationellt skydd skall enligt JO PAUNIO anvisa personen i fråga att vända sig t.ex. till FN:s flyktingorganisation UNHCR eller någon annan nationell eller internationell människorättsorganisation i landet i fråga (1452/2/02 s. 245). Enligt GL 9 § 3 mom. får finska medborgare inte landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. I ett ärende som gällde utlämnande av ett omhändertaget barn till Sverige ansåg JO att barnets och moderns grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter skulle ha förutsatt att deras rättssäkerhet ägnades särskild uppmärksamhet (2937/4/01 s. 181).

BJO JÄÄSKELÄINEN uppmärksammade staben för gränsbevakningsväsendet och Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion på att någon laglig grund inte hade anförts för att sätta upp förbudstavlor och begränsa rätten att röra sig på gränsbevakningsväsendets område (2030/4/01 s. 204).

I det ovan i samband med grundlagens 6 § refererade avgörandet om beaktande av rörelsehindrade i samband med ombyggnaden av en järnvägsstation (2428 och 3124/4/01 s. 260) var det fråga också om grundrättighetsaspekter på rörelsefriheten.

En slutrapport som behandlade en stads personalpolitik innehöll en rekommendation om att, ifall särskilda skäl inte föreligger, i en rekryteringssituation anställa en person som bor i eller går med på att flytta till staden. BJO hänvisade i sitt ställningstagande till att i grundlagens 9 § bl.a. föreskrivs om rätten att fritt välja bostadsort (1334/4/02 s. 216).

Skydd för privatlivet (GL 10 §)

I grundlagen skyddas rätten till privatliv. Detta skydd kompletteras av vissa andra grundläggande rättigheter som har nära samband med privatlivet, såsom rätten till heder och hemfrid samt skyddet för förtroliga meddelanden. Artikel 8 i Europarådets människorättskonvention jämställer uttryckligen familjelivet med privatlivet. I grundlagsbestämmelsen om skydd för privatlivet nämns också skyddet för personuppgifter som en del av skyddet för privatlivet. Skyddet för hemfriden, förtroliga meddelanden och privatlivet förutsätter ofta svåra intresseavvägningar, eftersom skyddet för andra grundläggande rättigheter, t.ex. yttrandefriheten samt den därmed förknippade offentlighetsprincipen eller tryckandet av offentlig rättskipning, i viss mån kräver ingrepp i privatlivet eller röjande av omständigheter som har samband med det.

SKYDDET FÖR PRIVATLIVET

JO PAUNIO konstaterade att utgångspunkten för skyddet av privatlivet bör vara att den enskilda individen har rätt att leva sitt eget liv utan att myndigheterna godtyckligt eller obefogat ingriper i hans eller hennes privatliv. Ibland är det emellertid nödvändigt och samtidigt berättigat att kränka ett mindre viktigt rättsligt intresse för att trygga ett viktigare rättsligt intresse. Vid en avvägning mellan olika grundläggande rättigheter väger grundlagens 7 § (rätten till liv) oundvikligen tungt. BJO ansåg därför att socialmyndigheterna inte handlade lagstridigt då de för en klient som var HIV-smittad underströk dennes ansvar för att skydda sin hustru mot smitta, trots att detta innebar ett ingrepp i klientens privatliv (1034/4/01 s. 163).

I samband med ett klagomål över ett skyddshems verksamhet underströk BJO att behandlingen av känsliga uppgifter berör kärnan i skyddet av personuppgifter som hänför sig till det i grundlagens skyddade privatlivet. Det är därför skäl att fästa särskilt avseende vid att uppgifter av detta slag behandlas i enlighet med personuppgiftslagen (2582/4/01 s. 176). JO beslöt på eget initiativ pröva ett ärende som gällde lagligheten av behandlingen av personuppgifter och dataförvaltningen vid ett skyddshem (2919/4/01 och 2890/2/03). JO prövade också på eget initiativ ett ärende där det var fråga om sekretessbeläggning av olika former av förlikning i samband med familjeärenden, i synnerhet från en socialvårdsklients synpunkt (2401/4/01 och 2059/2/03).

BJO RAUTIO ansåg att förfarandet var lagstridigt i ett fall där viktig information om klagandens hälsotillstånd hade lämnats ut trots att det inte fanns någon grund för förfarandet och klaganden inte heller hade gett sitt samtycke. Enligt BJO:s åsikt borde uppgiften om klagandens hälsotillstånd ha täckts över då handlingen lämnades ut (2215/4/00 s. 125). Det var fråga om utlämnande av uppgifter om hälsotillstånd också i två andra ärenden (2477/4/02 och 2545/4/00 s. 126).

BJO JÄÄSKELÄINEN underströk vikten av att behandla befolkningsdata så att integritetsskyddet för en person som bytt kön respekterades (1083/4/01 s. 285). Han uppmärksammade Huvudstaben och en utredare på sin uppfattning om betydelsen av en misstänkt persons samtycke i samband med husrannsakan (768/4/01 s. 208) och ansåg det vara viktigt att vid utvecklingen av självbetjäningssystemet för avhämtnande av postpaket fästa särskilt avseende vid grundlagens bestämmelser om integritetsskydd och förtroliga meddelanden (3516/2/01).

I en skatterättelsenämnds modellmapp hade tagits in ett beslut om gällde klaganden. Av beslutet framgick bl.a. klagandens personbeteckning och arten av den sjukdom som orsakat sjukkostnader. Modellbesluten borde enligt BJO:s åsikt ha anonymiserats, även om myndigheten hade försökt förvara besluten så att utomstående personer inte fick se dem eller kunde utnyttja dem. Anonymiseringen hade kunnat genomföras också oberoende av hur begreppet

utomstående tolkades inom ämbetsverket. BJO ansåg att skatterättelsenämnden och skattebyrån hade underlåtit att dra försorg om ett sådant dataskydd som förutsätts i offentlighetslagens bestämmelser om god informationshantering (1486/4/01 s. 231).

SKYDDET FÖR FAMILJELIVET

JO PAUNIO underströk att enligt grundlagen skall lag noga iakttas vid utövning av offentlig makt. Också den enligt Europarådets människorättskonvention tryggade respekten för familjelivet förutsätter att gällande lagstiftning iakttas vid ingrepp i familjelivet. JO ansåg därför att det fanns särskilda skäl att pröva ett ärende som var över fem år gammalt. Hon kritiserade socialmyndigheterna för att de för barn som inte fyllt 12 år hade ordnat fortsatt placering i öppen familjevård utöver den lagstadgade tiden (3011/2/03). I ett annat avgörande kritiserade JO en socialarbetare för att denna utan stöd i lag hade ingripit i en faders och dennes barns familjeliv. Socialarbetaren hade på begäran av modern hämtat barnet som semestrade med sin far (2710/4/01 s. 180).

JO ansåg i sitt utlåtande till den riksoföretande etiska kommissionen för hälso- och sjukvård (ETENE) i fråga om medicinska undersökningar av omhändertagna barn att socialnämnden kan besluta om barns deltagande i undersökningar endast under förutsättning att undersökningarna har samband med vården och främjar syftet med omhändertagandet. Dessutom underströk JO att socialnämnden då den utövar sin beslutanderätt skall eftersträva samarbete med barnets föräldrar och andra vårdnadshavare (206/5/03). Vidare underströk hon att en myndighet omsorgsfullt skall sätta sig in i laglighetsfrågan då den upprättar och fastställer sådana regler för delegering av befogenheter som gör det möjligt att ingripa i barns och föräldrars familjeliv. Ett beslut om brådskande omhändertagande hade fattats av en tjänsteinnehavare som inte var en sådan ledande tjänsteinnehavare inom socialvården som förutsätts i socialvårdslagen (1142/4/02).

JO konstaterade också att den Europeiska människorättsdomstolen i sin bedömning av ett fall där det var fråga om huruvida omhändertagandet av ett barn var

förenligt med skyddet för familjelivet, hade uppmärksammat framförallt frågan om föräldrarna förfogade över något effektivt rättsmedel. Från rättssäkerhets-synpunkt ansåg JO att det inte vara godtagbart att det tagit närmare ett och ett halvt år att få ett beslut av en myndighet i första instans och därmed kunna föra frågan om avslutande av omhändertagandet till en domstol för avgörande. Om socialmyndigheterna anser att ett omhändertagande inte kan avslutas skall de på begäran av myndigheterna fatta ett överklagbart beslut om saken (2037/4/02 s. 156). JO ansåg också att ett separat beslut skall fattas om avslutande av ett brådsakande omhändertagande, om avsikten inte är att fortsätta förberedelserna för ett omhändertagande och om behovet av omhändertagande upphör innan det brådsakande omhändertagandet förfaller (1938/4/01 s. 178).

JO konstaterade dessutom att i Europarådets människorättskonventions bestämmelse om respekt för familjelivet uppställs också positiva förpliktelser för konventionsstaterna. I ärenden som gäller återförening av familjer skall dessa förpliktelser enligt människorättsdomstolens praxis tolkas med beaktande av Haagkonventionen om bortförande av barn. JO kritiserade socialmyndigheterna för att dessa hade handlat på ett sätt som ledde till att ett ärende som gällde återlämnande av två barn hade fördröjts i strid med Haagkonventionen samt lagen om vårdnad om barn och umgängesrätt (1325/4/01).

Ett daghem hade enligt JO:s åsikt inte rätt att ingripa i en moders rätt att i enlighet med tingsrättens beslut ensam besluta i ärenden som gällde vårdnad om sitt barn. Barnet hade därför inte i strid med moderns förbud fått överlämnas till barnets far (1255/4/01). En socialnämnd handlade däremot inte lagstridigt då den inte hade ordnat övervakade sammanträffanden i den utsträckning som domstolen bestämt. Vid bedömningen av ärendet hade det betydelse att socialnämndens utövning av sin prövningsrätt inte stod i konflikt med barnets grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter och inte heller med de grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter som skyddade klagandens eget familjeliv. Klaganden och barnet hade träffats regelbundet och barnets intressen hade beaktats vid beslutsfattandet. Barnet var tillfreds med det sätt på vilket sammanträff-

fandena ordnats (2493/4/01). JO prövade på eget initiativ ett ärende som gällde kontakterna mellan barn till klienter som bodde på ett skyddshem och deras föräldrar (2890/2/03).

I klagomål som gällde fångars familjebesök var det fråga om skyddet för familjelivet. BJO RAUTIO ansåg att den omständigheten att en fånge ingått äktenskap med han avtjänade ett fängelsestraff inte utgjorde en tillräcklig grund för att göra den bedömningen att förhållandet var så oetablerat att familjebesök inte bör beviljas (2245/4/03 s. 100). Enligt BJO:s uppfattning kan för familjebesök inte heller uppställas begränsande villkor för nära anhöriga. Som exempel kan nämnas att ett fångelse hade vägrat en fånges fullvuxna syskon och mor rätt till familjebesök (423/4/03 s. 100). Genom att sådana villkor uppställs blir fångar som inte har make eller barn *de facto* särbehandlade jämfört med fångar som har familj, vilket enligt BJO:s åsikt inte är lagens syfte.

HEMFRID

BJO RAUTIO konstaterade att det saknats grunder för husrannsakan i ett fall där polisen hade undersökt om det fanns narkotika på ett skriftskollager. Polisen upp-gav att undersökningen gjordes i förebyggande syfte, utan någon misstanke om brott (1634/4/01 s. 119). Den som var föremål för husrannsakan hade samtyckt till att hans bil undersöktes. Enligt BJO:s uppfattning kan samtycke i allmänhet inte tillmätas betydelse som en grund som berättigar till tvångsmedel. För tvångsmedel skall finnas lagliga förutsättningar (2765/4/00 och 2903/4/01 s. 123). BJO behandlade frågan om betydelsen av samtycke för undersökning av ett motorfordon också i sitt beslut där han konstaterade att de i lagen angivna förutsättningarna skall vara uppfyllda, oavsett om föremålet för tvångsmedlet har gett sitt samtycke (1439/4/03).

BJO meddelade för kännedom polisen sin uppfattning om avsaknad av förutsättningar för husrannsakan i två fall där husrannsakan hade gjorts hos personer som inte var misstänkta eller eftersökta för brott (249/4/00 s. 125 och 2743/4/00 s. 112). BJO behandlade frågan om den persons närvaro vid

husrannsakan som åtgärden avser (dvs. den person hos vilken husrannsakan görs eller, om han inte är närvarande, någon som hör till hans husfolk) i beslut med anledning av ärenden där polisen inte hade tillåtit en klubb och en förenings medlemmar att vara närvarande vid husrannsakan. BJO meddelade för kännedom polisen sin uppfattning om det felaktiga förfarandet (642/4/02 s. 121, 644/4/02 samt 249/4/00 s. 122).

MEDDELANDEHEMLIGHET

I ett antal ärenden som gällde teletvångsmedel var det fråga om bl.a. integritetsskydd och skydd av förtroliga meddelanden. BJO RAUTIO påpekade att ett teleavlyssningstillstånd inte berättigar till obegränsad avlyssning av den teleavslutning som tillståndet avser, utan avlyssningen skall enligt lagen begränsas uttryckligen till den misstänktes meddelanden (200/4/01 s. 71). BJO uppmärksammade också den omständigheten att teleövervakning vid brottsutredning får riktas endast mot anslutningar som används av en misstänkt eller av en målsägande (2949/2/02 s. 72). BJO meddelade för kännedom justitieministeriet och inrikesministeriet sin uppfattning att det i fråga om teleövervakning är skäl att överväga reglering av användningen av överskottsinformation (2837/4/01 s. 72). BJO underströk vikten av att följa lagen i ett fall där ett teleövervakningsärende hade behandlats utan att den som framställt yrkandet var närvarande (1240/4/01 s. 73).

BJO påpekade vikten av omsorgsfullhet vid öppnande av fångpost i ett fall där ett rättsbiträdes brev av misstag hade öppnats utan att den fånge som var mottagare varit närvarande (2045/4/02 s. 103).

Religionsfrihet (GL 11 §)

Religionsfrihet innebär både rätt att bekänna sig till en religion och rätt att utöva en religion i praktiken. Ett ingripande i yttre religiösa attribut kan vara liktydigt med ett ingripande i den personliga friheten till religionsutövning. Till religionsfriheten hör enligt BJO RAUTIOS åsikt i denna bemärkelse också att vissa muslimska kvinnor upplever det som en religiös plikt att använda huvudduk. Han kritiserade en polischefs folkning av det sätt på vilket huvudduken skall bäras på passfoto (2079/4/02 s. 246).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att en tingsrätts nämndeman hade handlat på ett sätt som var olämpligt med tanke på hans ställning då han efter rättsens sammanträde hade gett en vakt Nya Testamentet för att överlämnas till en svarande. Svaranden kunde uppfatta förfarandet som en kränkning av sin religionsfrihet (1967/4/03).

Yttrandefrihet och offentlighet (GL 12 §)

YTTRANDEFRIHET

Till yttrandefriheten hör, utöver rätten att framföra och sprida information, också rätten att ta emot information, åsikter och andra meddelande utan att någon i förväg hindrar detta. Grundlagens bestämmelser om yttrandefriheten överensstämmer i stort sett med de internationella människorättskonventionernas bestämmelser om saken. Det centrala syftet med bestämmelsen om yttrandefrihet är att garantera förutsättningarna för ett demokratiskt samhälle, dvs. en fri opinionsbildning, en öppen offentlig debatt, massmediernas fria utveckling och pluralism samt möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen. Till det allmännas skyldigheter hör att främja yttrandefriheten.

Det var fråga om rätten att sända och ta emot meddelanden i ett fall där polisen enligt BJO RAUTIOS uppfattning inte hade någon laglig grund för att begränsa en bostadsinnehavares användning av telefon medan husrannsakan gjordes i bostaden.

Telefonanvändningen hade emellertid fått begränsas om den medförde sådan olägenhet att den kunde anses fördröja husrannsakan på det sätt som avses i tvångsmedelslagen (1420/4/03 s. 124).

OFFENTLIGHET

En rättighet som har nära anknytning till yttrandefriheten är rätten att ta del av handlingar och andra upptagningar som innehas av en myndighet. Upp- tagningsoffentligheten regleras genom en grundrät- tighetsbestämmelse som är av inhemskt ursprung. Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, som trädde i kraft i december 1999, betonar vikten av att aktivt skall ge tillgång till information.

Justitieombudsmannen har fått ett stort antal klagomål om upptagningars offentlighet. Klaganden har visserligen oftast ännu haft möjlighet att utnyttja sin lagstadgade rätt att få ärendet avgjort av en behörig myndighet. I sådana fall har justitieombudsman- nen i allmänhet anvisat klaganden att i första hand anlita detta rättsmedel. I många klagomål som getts handlingars offentlighet har det emellertid varit fråga om behandlingstiden för en begäran om uppgifter. Enligt lagen skall myndigheternas behandla sådana ärenden "utan dröjsmål". Till förvaltningens of- fentlighet ansluter sig också det allmänna kravet att förvaltningen skall vara öppen och serviceinriktad mot personer som söker information.

JO PAUNIO ansåg att Finlands Bank inte hade rätt att uppbära särskilda avgifter för att söka fram ett stort antal individualiserade handlingar som en redaktör hade bett att få. Banken hade däremot rätt att upp- bära avgifter för kopiering av handlingarna. JO kon- staterade också att syftet med offentlighetslagen samt med offentlighetsprincipen och yttrandefriheten är att trygga en sådan datahantering att också omfattande handlingsbeställningar kan expedieras så snabbt och till så låga kostnader som möjligt (3211/4/01 s. 290). JO underströk vikten av att iaktta offentlighetsla- gens bestämmelser om utlämnande av information. Hon kritiserade en polischef för att denne inte hade informerat klaganden om rätten att få ett överklagbart myndighetsavgörande (1078/4/01) och en skolpsyko-

log för att han inte då han vägrade att på en skriftlig begäran lämna ut uppgifter hade frågat den som begärt uppgifterna om denne ville att ärendet skulle överföras till en behörig myndighet för avgörande (2136/4/01). JO framhöll också vikten av att iaktta de i lagen angivna tiderna för utlämnandet av informa- tion (66/4/01 s. 185 och 2710/4/01 s. 180).

BJO RAUTIO ansåg att förfarandet var lagstridigt i ett fall där en handling som innehöll viktiga uppgifter om en persons hälsotillstånd hade överlämnats till en länsstyrelse och vidare till en domstol (2215/4/00 s. 125). I ett annat fall ansåg BJO det vara lagstridigt att en i samband med en teknisk undersökning upprättad förteckning som innehöll uppgifter om en persons hälsotillstånd, på en polisinsättning hade fogats till ett förundersökningsprotokoll som överlämnades till åkla- garen. Uppgifterna behövdes inte för åtalsprövningen eller för domstolsbehandlingen. Den vid den tekniska undersökningen upprättade förteckningen borde ha fogats till förundersökningsprotokollet i en sådan form att den sekretessbelagda delen inte kom till utomstå- endes kännedom (2477/4/02 s. 126). BJO ansåg det också vara lagstridigt att uppgifter om hälsovård som en person fått och som angivits som grund för en poli- siär åtgärd hade överlämnats till en hyresvärd, som måste anses vara utomstående i ärendet (2545/4/00 s. 126).

BJO meddelade sin uppfattning om tillämpningen av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet i ett fall där begärda handlingar inte hade lämnats ut (1/4/02 s. 126), i ett fall som gällde länkar på en webbsida samt dokumenthantering (656/4/02 s. 127) och i ett fall som gällde till ett förundersöknings- protokoll fogade stämpelskattenoter för personer som var utomstående i förhållande till utredningen (1451/4/02). BJO ansåg också att försiktighet skall iakttas vid information om förundersökning. Det hade varit skäl att i början av en förundersökning inte ta ställning till en brottsrubricering som ännu var oklar (2884/4/02 s. 125).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet skulle tillämpas också i ett fall där en myndighet i första instans hade gjort den tolkningen att en begärd handling inte var en sådan myndighetshandling som avses i offentlighets-

lagen (1387/4/02). BJO meddelade för kännedom en stads miljöövervakningsenhet sin uppfattning om tolkningen av offentlighetslagens 5 § och uppmärksammade den samtidigt generellt på bestämmelserna om handlingsoffentlighet samt på god förvaltningssed vid behandling av ansökningar om att få ta del av handlingar (1882/4/01 s. 264). BJO ansåg att resultaten av bullermätningar utgjorde en sådan myndighetshandling som avses i offentlighetslagens 5 §.

BJO uppmärksammade en tingsrätts lagman och en tingsdomare på att rätten att på begäran få ta del av en domstols ljudupptagning är viktig dels med tanke på parternas rättssäkerhet och dels med tanke på rättegångens offentlighet (2207/4/02 s. 89).

Egendomsskydd (GL 15 §)

Tolkningspraxis för Europarådets människorättskonvention innebär att en bred prövning marginal tillämpas när det gäller egendomsskyddet, men detta har inte varit ägnat att försvaga motsvarande skydd på det nationella planet. Egendomsskyddet har av tradition varit starkt i vår nationella rättspraxis.

Det var fråga bl.a. om egendomsskyddet i BJO RAUTIOS beslut i ett fall där polisen enligt hans uppfattning innan den överlämnade en beslagtagna dator till utmätningssmannen borde ha frågat datorns ägare om han behövde information som fanns i datorn (2081/4/01 s. 136). Det var fråga om egendomsskyddet också i ett fall där polisen med stöd av djurskyddslagen hade omhändertagit hundar. Eftersom beslutet att slutgiltigt frånta ägaren djuren var betydelsefullt hade det enligt BJO:s uppfattning varit skäl att beakta inte vara djurskyddsintresset utan också till ägarens rättssäkerhet (1035/4/01 s. 137).

Kulturella rättigheter (GL 16 §)

Enligt grundlagen har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning som en subjektiv grundläggande rättighet. Dessutom skall det allmänna säkerställa lika

möjligheter för var och en att oavsett medellöshet få även annan än grundläggande utbildning samt att utveckla sig själv. Till denna del är det inte fråga om en subjektiv rättighet utan om det allmännas skyldighet att skapa förutsättningar så att alla kan utbilda och utveckla sig, var och en enligt sin förmåga och enligt sina behov. Enligt grundlagen tryggas också vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet.

BJO RAUTIO avgjorde ett fall där det var fråga om en grundskolas rektors, skolkurators och studiehandledares utredning av ett barns skolsvårigheter på grund av en uppmärksamhetsstörning. BJO ansåg att skolans rektor hade låtit eleven marginaliseras genom att inte ingripa i elevens problem och genom att inte kräva tillräckligt effektiva åtgärder av skolans elevvårdsgrupp (1585/4/01 s. 212).

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

Grundlagen tryggar, utöver det finska och det svenska språkets jämlika ställning som landets nationalspråk, också samernas, romernas och andra gruppers språkliga och kulturella rättigheter. Inom laglighetsövervakningen har det i fråga om de språkliga rättigheterna betonats att jämlikheten mellan språkgrupperna är faktisk och inte bara formell.

De språkliga rättigheterna ansluter sig till flera andra grundläggande rättigheter, i synnerhet jämlikhet, yttrandefrihet, undervisning, näringsfrihet samt en rättvis rättegång och en god förvaltning. I samband med grundrättighetsreformen utsträcktes skyldigheten att tillgodose landets finsk- och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov på enahanda grunder till att gälla "det allmänna" i sin helhet, inte enbart staten. Med den fortgående strukturomvandlingen och privatiseringsutvecklingen inom förvaltningen kan man förutspå att denna utvidgning kommer att ha en avsevärd betydelse.

Enligt grundlagens 17 § skall rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt för dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. Eftersom det i sista

hand är kommunen som svarar för ordnandet av tolktjänster är kommunen enligt JO PAUNIOS åsikt skyldig att betala en sådan ersättning att en gravt handikappad person får den tolkservice som han eller hon behöver eller att på annat sätt se till att vederbörlig tolkservice ordnas (1270/4/01 s. 159).

Ett fängelse prenumererade på finskspråkiga dagstidningar. Enligt BJO RAUTIOS åsikt borde fängelset dessutom ha prenumererat på minst en svenskspråkig tidning. Antalet svenskspråkiga tidningar och böcker kunde inte dimensioneras enbart med den relativa andelen svenskspråkiga fångar som utgångspunkt. Ett jämlikt bemötande av de svenskspråkiga fångarna förutsatte att fängelset tillhandahöll motsvarande grundläggande service på svenska som på finska, även om fängelset inte kunde förutsättas ha ett lika stort utbud på båda språken. Detta förutsätts enligt BJO:s åsikt också av det i grundlagen uppställda målet när det gäller tryggheten av de språkliga behoven, även om den gällande språklagens bestämmelser delvis är tolkbara i detta avseende (2920/4/01).

Enligt BJO:s åsikt var det inte förenligt med de krav som en god förvaltning ställer att i en uppmaning att komplettera en ansökan, utan stöd i lag ta in också en begäran om inlämnande av översättningar, utan att det av sammanhanget klart framgick att det var frivilligt att lämna in översättningarna. Ett sådant förfarande kunde i sista hand i praktiken omintetgöra sökandens grundläggande rätt att använda sitt modersmål i sin egen sak, eftersom sökanden hade uppfattat saken så att han var tvungen att lämna in en översättning och även gjorde detta (1145/4/02 s. 282).

I ett ärende som gällde returnering av en stipendieansökan ansåg BJO att de krav som en god förvaltning ställer och de språkliga rättigheterna förutsatte att sökanden i samband med att hans stipendieansökan returnerades samtidigt på det språk som han använt (svenska) också informerades om orsaken till förfarandet (1505/4/02).

Jourhavanden vid en nödcentral hade enligt BJO:s uppfattning handlat felaktigt då han inte förvissat sig om en anmälares modersmål och frågat om anmälares ville använda detta i ärendet. BJO underströk

vikten av att bristande språkkunskaper inte får leda till att hjälpen fördröjs. Det allmänna skall se till att alla blir vederbörligen betjänade av nödcentralen (1337/4/01 s. 280). En förutsättning för att en missfäknets persons språkliga rättigheter tillgodoses vid förundersökning är enligt BJO:s åsikt att förhäraren inte styr valet av det språk som används vid förhöret (594/4/02 s. 284).

BJO ansåg att inrikesministeriets anvisningar om fordonsklasser och konstruktionsändringar, i samband med trafikövervakning har betydelse för vilken straffrättslig påföljd som kan komma i fråga. Av denna anledning hade anvisningarna inte betydelse enbart förvaltningsinternt utan de hade i sista hand betydelse också för enskilda individers grundlagsenliga rättigheter och skyldigheter. Detta innebar enligt BJO:s åsikt en skyldighet att publicera anvisningarna på båda nationalspråken (2824/4/02 s. 282). BJO ansåg också att vägnamn utgör en del av den information som riktas till befolkningen. I tvåspråkiga kommuner skall sålunda också vägar i glesbygdsområden ha namn på båda nationalspråken (1248/4/02 s. 283).

Den svenskspråkiga information som fanns på justitieministeriets webbsidor om två publikationer var enligt BJO:s åsikt otillräcklig med hänsyn till grundlagen, språklagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Enligt de nämnda lagarna skall myndigheterna och sålunda också justitieministeriet informera medborgarna om samhälleligt viktiga handlingar också på svenska (193 och 194/4/01 samt 649/4/03 s. 281).

Enligt BJO:s åsikt stred förfarandet inte mot lagen om användning av samiska hos myndigheter i ett fall där klaganden hade fått ett finskspråkigt besked om att hans samiska e-postmeddelande hade vidarebefordrats. Dessutom hade klaganden fått ett finskspråkigt följebrev med en blankett som han begärt på samiska. BJO underströk emellertid att myndigheter och offentliga inrättningar med tanke på en god förvaltning och en god kundservice är skyldiga att trygga den samiskspråkiga befolkningens möjligheter att använda sitt modersmål hos inrättningar och myndigheter (970/4/01).

BJO JÄÄSKELÄINEN konstaterade att ett ministeriums utkast till ett program för utveckling av fritidsfisket inte i det skede då parterna hördes enligt lagen behövdes översättas till svenska. Han ansåg det emellertid vara viktigt att den svenskspråkiga befolkningen har faktiska möjligheter att påverka också innehållet i strategier av det slag som det var fråga om i fallet (2170/4/01 s. 282).

Rätt till social trygghet (GL 19 §)

De grundläggande sociala rättigheterna tryggas i grundlagens 19 §. Enligt den har alla rätt till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv. I särskilt nämnda sociala risksituationer garanteras dessutom var och en rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad. Det allmänna skall också, enligt vad som närmare föreskrivs i lag, tillförsäkra var och en tillräckliga socialvårds-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. I paragrafen nämns särskilt det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa samt att stödja familjerna så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt och likaså vars och ens rätt till bostad.

En stor del av de klagomål som kommer in till justitieombudsmannen gäller social- och hälsovårdsmyndigheterna. Bestämmelserna om de grundläggande sociala rättigheterna har sålunda en central betydelse för justitieombudsmannens arbete. Grundrättighetsreformen har inneburit nya prioriteringar när det gäller laglighetsövervakningen av den sociala tryggheten. Tidigare var det i stor utsträckning fråga om uppföljning av att förfarandet var korrekt. De nya grundrättighetsbestämmelserna har emellertid medfört skyldigheter för det allmänna också i fråga om den materiella sociala tryggheten. Därför kan ställningstagandena inom laglighetsövervakningen numera utsträckas till frågor som gäller den sociala trygghetens materiella innehåll.

RÄTTEN TILL OUNDGÄNGLIG FÖRSÖRJNING OCH OMSORG

Utkomststödet kan betraktas som en garanti för sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv enligt grundlagens 19 § 1 mom., till den del som det är fråga om ekonomisk trygghet.

JO PAUNIO konstaterade att den grundläggande rätten till oundgänglig försörjning och omsorg är avsedd att omfatta alla som hör till den finländska rättsfären, oberoende av nationalitet. Hon kritiserade en socialmyndighets förfarande i ett ärende där en ansökan om utkomststöd hade avslagits på den grunden att sökandens ansökan om uppehållstillstånd fortfarande behandlades. JO konstaterade att sökanden måste anses vara en person som vistades i kommunen och som sålunda hade rätt till utkomststöd, förutsatt att förutsättningarna i övrigt var uppfyllda (2861/4/02).

JO ansåg att det var särskilt viktigt med en snabb behandling då det var fråga om utkomststöd som skall trygga sådan oundgänglig försörjning som avses i grundlagens 19 § 1 mom. (1903/4/02). Hon kritiserade en social- och hälsovårdscentral för att behandlingen av klagandens ansökan om utkomststöd hade tagit 2,5 månader i anspråk och för att den genomsnittliga behandlingstiden för ansökningar om utkomststöd vid social- och hälsovårdscentralen var 7–8 veckor (1953/4/02, se även 1755/4/02). JO ansåg att en socialnämnd hade fördröjt ett ärende då dess behandling av ett utkomststödsärende som förvaltningsdomstolen hade returnerat till nämnden för ny behandling hade tagit nästan sju månader i anspråk och ytterligare fyra månader efter att nämnden inhämtat utredning i ärendet (1013/4/02).

BJO JÄÄSKELÄINEN konstaterade i ett ärende som gällde tidtabellerna för förbindelsefartyg i skärgården bl.a. att skärgårdsbor har rätt till skäliga och flexibla trafiktjänster bl.a. för sin näringsutövning. Inte heller turisttrafiken kan lämnas utan avseende till denna del (2270/4/01).

RÄTTEN TILL GRUNDLÄGGANDE FÖRSÖRJNING

Folkpensionsanstalten hade genom sina anvisningar, utan någon klar och tydlig behörighetsbestämmelse i lagen fastställt de faktiska kriterierna för ersättningsbar läkemedelsvård vid vissa sjukdomar. Enligt JO PAUNIOS uppfattning skall rätten att utfärda sådana föreskrifter vara baserad på en exakt behörighetsbestämmelse i lag (2734/2/03 och 2343/2/01 s. 172).

RÄTTEN TILL TILLRÄCKLIGA SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDS-TJÄNSTER

JO PAUNIO behandlade i flera avgöranden kommunernas skyldighet att ordna tillräckliga hälsovårdstjänster för sina invånare. I ett ärende som gällde hjälpmedelsservice i samband med medicinsk rehabilitering underströk hon vikten av att kommunerna i sina budgetbeslut och när de tillämpar lagar beaktar den i grundlagen nämnda skyldigheten att trygga hälso- och sjukvårdstjänster. Kommunernas ansvar för ordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster innebär att de skall utreda innehållet i och omfattningen av de tjänster som behövs. De förtroendevalda som beslutar om budgeten och de tjänstemän som bereder ärendena bryter enligt JO:s uppfattning mot de förpliktelser som grundlagen uppställer för det allmänna om budgeten medvetet underdimensioneras i förhållande till det faktiska behovet (1803/4/00, s. 190).

JO konstaterade också i ett ärende som gällde tandvård att det allmänna skall uppfylla sin skyldighet att trygga tillräckliga hälsovårdstjänster för var och en framförallt genom inriktning av resurserna. Enligt vad som utretts föreföll det som om staden inte när den upprättade sin budget och ekonomiska plan skulle ha beaktat att den var skyldig att räknat från 1.12.2002 trygga lagstadgad tandvård för kommunens samtliga invånare (1044/4/02 s. 195).

JO ansåg att den grundläggande rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster inte hade förverkligats i ett fall där klaganden inte på tre månader hade fått

tid för en första undersökning hos en hälsocentralläkare (1452/4/01 s. 189). JO ansåg också att stadens beslut att inte betala vissa icke-akuta operationer var lagstridigt, eftersom staden i sitt beslut inte hade beaktat de vårdbehövandes individuella behov (843/4/01 s. 188). I ett antal avgöranden som gällde handikappservice betonade JO att det allmänna enligt grundlagens 22 § uttryckligen har skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta innebär bl.a. att resurserna skall inriktas så att sådana lagfästa social- och hälsovårdstjänster som avses i grundlagens 19 § 3 mom. tillhandahålls också i praktiken (3104/4/01 och 2576/4/01 s. 158, 595/4/01 s. 161 samt 2436/4/01 s. 160).

Fångar har rätt till hälso- och sjukvård under fängelse-tiden. Enligt BJO RAUTIOS uppfattning var fängelsevistelsen orsak till att klaganden inte fick sakenlig vård. Enligt vad som utretts om kösituationen vid stads-sjukhuset kunde klaganden under fängelsevistelsen ha fått vård också på stadssjukhuset. Avdelningsläkaren borde inte ha nöjt sig med att returnera fångens remiss utan han borde ha kontaktat fängesläkaren för att komma överens om huruvida patienten skulle ställas i operationsköen eller om fängelset skulle ordna behandlingen och vården på något annat sätt (241/4/01 s. 100).

En fånge i ett rannsaktionsfängelse hade inte utan dröjsmål fått ställa sig i en operationskö eftersom man på fängelsets poliklinik inte hade beaktat en konsulterande kirurgs begäran. BJO kritiserade förfarandet trots att försummelsen dels berodde på den stora arbetsbördan vid fängelsets poliklinik och dels på att patienten inte hade nämnt saken då han besökte polikliniken (1033/4/02 s. 100).

BJO konstaterade att tröskeln för att föra en fånge till professionell vård på grund av misstanke om ett sjukdomsfall bör vara låg och att det i osäkra fall är bättre att "vara på den säkra sidan" än att underskatta en fånges symptom. Fången i fråga hade haft allvarliga men varierande hjärtsymptom. BJO framförde också som sin uppfattning att vård skall ges oberoende av om fången kräver det eller inte (1596/4/01 s. 101).

BJO meddelade i två fall polismyndigheterna sin uppfattning om rannsakningsfångars hälso- och sjukvård. I det ena fallet var det fråga om den information som personalen vid ett polishäkte fick om vårdåtgärder (458/4/01 s. 113) och i det andra fallet var det fråga om iakttagande av vårdbeslut som fattats av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården (614/4/01 s. 112).

BJO JÄÄSKELÄINEN betonade att försvarsmakten enligt lag ansvarar för beväringars hälsa under tjänstgöringen. Han uppmärksammade Huvudstaben på de mögelproblem i kaserner som framkommit i samband med en inspektion (1843/4/02).

Ansvar för miljön (GL 20 §)

En livsduglig miljö är en förutsättning för att praktiskt taget alla grundläggande rättigheter skall kunna tillgodoses. Rätten till en sund miljö kan numera betraktas som en internationell mänsklig rättighet. I samband med grundrättighetsreformen intogs denna rättighet i grundlagen. Den består av två delar: för det första bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet och för det andra skall det allmänna verka för att var och en tillförsäkras en sund miljö och har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att Luffartsverket från grundrättighetssynpunkt, före den omorganisering av flygvägarna som avsågs i klagomålet, borde ha utrett bullerolägenheterna noggrannare och mångsidigare, särskilt i fråga om de områden närmast flygstationen där invånarna enligt allmän livserfarenhet kunde bedömas bli mest utsatta för flygbuller. BJO ansåg dessutom att grundlagens 20 § 2 mom. talade för att befolkningen i flygstationens omgivning borde ha getts tillfälle att framföra sina åsikter före de betydande ändringar av flygvägarna som avsågs i klagomålet (2836/4/01 s. 252).

Enligt BJO:s åsikt skulle det ha varit motiverat att i samband med beredningen av ett åtgärdstillstånd för ett uppläggningsområde anmäla om ärendets anhängighet i enlighet med 13 § i lagen om för-

valtningsförfarande, med beaktande av vad som utretts om uppläggningsområdets omfattning och de jordmassor som skulle läggas upp på det samt grundlagens 20 § 2 mom., enligt vilket det allmänna skall tillförsäkra var och en möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön (1071/4/01 s. 262).

Rättsskydd (GL 21 §)

Med rättsskydd avses i detta sammanhang närmast det s.k. processuella eller procedurmässiga rättsskyddet, dvs. envars rätt till rättskipnings- och förvaltnings-tjänster som uppfyller vissa kvalitativa minimikrav. Det är med andra ord fråga om rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning.

Förebilden till grundrättighetsbestämmelsen om rättsskyddet är artikel 6 i Europarådets människorättskonvention, även om den inhemska grundlagsbestämmelsen har ett betydligt bredare tillämpningsområde. Den omfattar nämligen inte enbart domstolarnas rättskipning utan också myndigheternas förvaltningsförfarande. Grundlagsbestämmelsen avser sålunda den allmänna grundläggande rätten till en god förvaltning.

I Finlands rättsordning har garantierna för en god förvaltning förankrats i grundlagens 21 §. En internationell jämförelse visar att det är relativt sällsynt att rättsskyddet i samband med myndighetsförfarande betraktas som en grundrättighetsfråga. I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ingår emellertid – till åtskillnad från Europarådets människorättskonvention – också en bestämmelse om en god förvaltning.

Det är typiskt för det finländska systemet att en av tjänstemans med straffhot förenade allmänna tjänsteplikt är att iaktta principerna om en god förvaltning, till den del som dessa principer framgår av de "bestämmelser och föreskrifter som skall iaktas i tjänsteutövningen". Straffhotet innefattar emellertid inte avvikande från en god förvaltning i det fall att gärningen på det sätt som definieras i strafflagen anses vara "ringa bedömd som en helhet". Inom denna (icke-kriminaliserade) gråzon har justitieombudsman-

nens laglighetsövervakning en särskilt stor betydelse. Justitieombudsmannens övervakning omfattar dessutom också sådana offentliga organ vilkas arbetstare inte har tjänsteansvar.

Rättsskyddet i anslutning till myndigheters förfarande är av tradition ett av kärnområdena inom laglighetsövervakningen. Det är sålunda naturligt att uttryckligen en rättvis rättegång och en god förvaltning oftast har varit föremål för justitieombudsmannens uppmärksamhet. I det följande nämns vissa delområden av begreppen en rättvis rättegång och en god förvaltning. Dessa hör till de områden som har varit mest i fokus för justitieombudsmannens arbete under verksamhetsåret.

RÄTTEN ATT FÅ ETT ÄRENDE BEHANDLAT AV EN MYNDIGHET

Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet samt å andra sidan en särskild rätt få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlad uttryckligen vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Ordet "behandla" måste i detta sammanhang förstås i en vidsträckt bemärkelse. Det behöver inte vara fråga om något ärende som formellt hör till en myndighets behörighet.

Justitieombudsmannen får ofta klagomål över att myndigheter inte besvarar skrivelser eller förfrågningar. I flera fall har det varit fråga om en parts rätt att få ett överklagbart beslut, om lagligheten av en myndighets besvärskämbud eller om behandlingen av ett ärende har gått rätt till. Justitieombudsmannen har också upprepade gånger betonat att en god förvaltning innebär att en myndighet besvarar skrivelser och förfrågningar inom en skälig tid, förutsatt att de är sakliga.

JO PAUNIO betonade att det är förenligt med en god förvaltning att skrivelser och andra sakliga förfrågningar till myndigheter besvaras utan obefogat dröjsmål. En socialarbetare hade utan dröjsmål besvarat en förfrågan. Socialarbetaren borde enligt JO:s åsikt

emellertid ha besvarat också en tre veckor senare gjord ny förfrågan eller, om socialarbetaren inte hade någonting att tillägga till sitt föregående svar, meddelat klaganden detta (2710/4/01 s. 180). JO ansåg att en god förvaltning förutsätter att skrivelser besvaras skriftligen (524/4/01, 242/4/01 och 272/4/02). Hon betonade också att rätten att enligt grundlagens 21 § få sin sak behandlad av en behörig myndighet bl.a. innebär en part i enlighet med lagen om förvaltningsförfarande skall ges tillfälle att komplettera sin ansökan om den är bristfällig. Detta gäller också vid elektronisk kommunikation (3022/4/01).

En saklig behandling av ärenden innebär enligt JO att myndigheterna på eget initiativ skaffar utredning som behövs för behandlingen av ärenden. Enligt JO:s åsikt dröjde utbetalningen av en rehabiliteringspenning oskälig länge på grund av att Folkpensionsanstaltens lokalbyrå inte aktivt hade utrett klagandens rätt till rehabiliteringspenning (329/4/01). Folkpensionsanstaltens lokalbyrå borde på tjänstens vägnar ha kontaktat studiestödscentralen då den märkte att denna hade gjort en felaktig studiestödsberäkning (1653/4/02). Lokalbyrån borde också ha utrett om klaganden avsåg att en skrivelse som han lämnat in till myndigheten var en besvärsskrivelse och vid behov vidarebefordrat skrivelsen till den behöriga besvärsmyndigheten (1724/4/02).

JO ansåg vidare att en social- och hälsovårdscentral hade handlat lagstridigt då den inte vidarebefordrat klagandenas ändringsyrkande i ett utkomststödsärende till social- och hälsovårdsnämnden. Genom sitt handlande fråntog social- och hälsovårdscentralen klagandena möjligheten att överklaga beslutet till förvaltningsdomstolen (968/4/02 s. 156). JO kritiserade också en grundtrygghetsnämnd för att den inte dragit försorg om att klagandens skriftliga anhållan om att få ta del av handlingar hade blivit vederbörligen behandlad (1078/4/01).

Enligt JO:s åsikt får en part inte lämnas i ovisshet om huruvida omhändertagandet av ett barn har upphört. Det var fråga om ett fall där klagandens barn hade blivit brådsakande omhändertagna och därefter åter sänts hem. Enligt JO:s uppfattning är det skäl att fatta ett separat beslut om att ett omhändertagande har upphört, om avsikten inte är att fortsätta förbere-

delserna för ett omhändertagande och om behovet av omhändertagande upphör innan ett brådskande omhändertagande enligt lagen förfaller. Ett omhändertagande innebär ett ingripande i den grundläggande och mänskliga rätten till skydd för privatlivet och familjelivet. Också av denna anledning måste det vara möjligt att entydigt konstatera om ett omhändertagande fortsätter eller upphör (1938/4/01 s. 178).

En myndighet är skyldig att fatta ett sådant förvaltningsbeslut som avses i lagen om förvaltningsförfarande om en klient ansöker om socialvårdsservice eller andra förmåner. Dessa bestämmelser har en särskilt stor betydelse med tanke på klientens rättssäkerhet i sådana fall då klienten antingen inte alls eller inte i full utsträckning får service eller förmåner som han eller hon ansökt om. JO ansåg att klaganden i enlighet med lagen om förvaltningsförfarande borde ha fått ett överklagbart beslut om avslaget på sin ansökan om färdtjänst enligt handikappserviceagen. Av beslutet skulle ha framgått orsaken till att klienten inte ansågs uppfylla förutsättningarna för att som gravt handikappad få färdtjänst (3104/4/01 s. 157). JO betonade också att kommunerna är skyldiga att se till att sökande får överklagbara beslut så snabbt som möjligt. I ett fall hade en myndighet skjutit upp beslutsfattandet i enlighet med handikappserviceagen till slutet av året, för att underlätta bedömningen av behovet av stödåtgärder (2436/4/01 s. 160).

Till en tingsrätt hade lämnats in en utredning som gällde vårdnad och umgängesrätt samt barnets boende. I utredningen hade bl.a. gjorts anteckningar om brottsanmälningar mot föräldrarna. Polisen hade registrerat dessa trots att åtal inte hade väckts för brotten. JO ansåg att detta inte var sak enligt. Hon uppmärksammade tjänsteinnehavarna vid byrån för familjeärenden på att vår rättsordning bygger på oskuldspresumtionen (1967/4/01). Hon uppmärksammade dessutom att det skulle ha varit förenligt med en god förvaltning att ministeriet i ett klagomålsärende hade fattat ett skriftligt beslut om att behandlingen av ett ärende avslutades (1398/4/01) och att länsstyrelsen när den behandlade ett klagomålsärende uttryckligen borde ha tagit ställning till den kritik som framfördes i klagomålet och framfört sin uppfattning om huruvida undersökningen av en patient var förenlig med god vård enligt patientlagen

samt huruvida de journalanteckningar som klaganden ansåg vara kränkande var förenliga med lagstiftningen (2005/4/01).

BJO RAUTIO ansåg att en högstadierektor handlade felaktigt då hon efter att ha fått ett utlåtande om ett barns uppmärksamhetsstörning inte utan dröjsmål hade besvarat barnets förälders begäran om att få träffa rektorn. Förfarandet stred mot lagstiftningen om grundläggande utbildning och kunde dessutom kritiseras i enlighet med grundlagens 21 §, enligt vilken var och en har rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål (1585/4/01 s. 212).

BJO konstaterade med anledning av ett klagomål som gällde polisens förfarande i besöksförbudsärenden att lagen om besöksförbud inte förutsätter att ett ärende är brådskande för att polisen skall kunna fatta temporärt beslut om besöksförbud. Polisens behörighet är inte heller sekundär i förhållande till tingsrättens och polisen bör inte hänvisa den som anhåller om besöksförbud till tingsrätten utan den skall själv vidta åtgärder i ärendet (1749/4/00 s. 135).

BJO har flera gånger varit tvungen att uppmärksamma fängelser på behandlingen av ärenden som gäller fångpermissioner. Enligt BJO:s åsikt handlade en biträdande fängelsedirektör felaktigt då han returnerade en permissionsansökan till klaganden utan att vederbörligen ha behandlat den. En fånge har rätt att få sin permissionsansökan vederbörligen behandlad och ansökan kan inte returneras till fången utan dennes begäran eller samtycke. Den omständigheten att en fånge kommer att flyttas till en annan anstalt kan inte motivera förfarande i fråga (1138/4/02 s. 102). Delgivningen av ett negativt permissionsbeslut hade fördröjts till följd av fängelsets byråsekreterares misstag. BJO uppmärksammade fängelsset på vikten av omsorgsfullhet vid delgivningen av beslut med anledning av permissionsansökningar (1822/4/02 s. 102).

BJO JÄÄSKELÄINEN uppmärksammade en kommuns tekniska nämnd samt en kommuningenjör och en ingenjör på de i 70 § i lagen om enskilda vägar föreskrivna kraven på behandling i enlighet med grundlagens 21 §. Den tekniska nämnden som verkat som kommunens vägnämnd hade med ca ett år fördröjt

behandlingen av ett ärende vid vägnämndens för rättning, trots att den tekniska nämnden hade försökt åstadkomma förlikning i ärendet utan vägnämnds för rättning (1651/4/01 s. 274).

BJO uppmärksammade flera kommunala myndigheter och tjänstemän på ett en god förvaltnings sed förutsätter att myndigheter besvarar skriftliga förfrågningar (bl.a. 3100, 3182/4/01 och 603/4/03). Det var osakligt och oförenligt med en god förvaltning att ordföranden för kommunens tekniska nämnd med anledning av ett rättelseyrkande som var riktat till nämnden, till ombudet för den part som yrkade på rättelse hade sänt ett brev som berörde ombudets egna tillståndsärenden (771/4/03 s. 265). Tjänstemännen i en kommun hade handlat i strid med personuppgiftslagen då de inte i kommunens register hade korrigerat föråldrade ägar- och adressuppgifter som gällde en fastighet (2179/4/02).

RÄTTSSKYDDETS EFFEKTIVITET

I tolkningspraxis för artiklarna 6 och 13 i Europarådets människorättskonvention betonas kravet på rättsskyddets effektivitet. Det är för det första viktigt att samhällets rättsskyddstjänster kan anlitas av alla som behöver sådana. Det räcker inte heller att en domstol eller någon annan myndighet behandlar och avgör ett ärende. Det allmänna skall också se till att lagakraftvunna beslut iakttas och vid behov kan verkställas.

Möjligheten att överklaga beslut är en väsentlig del av rättsskyddsmaskineriet. Rätten att söka ändring får inte bli en skenbar, kosmetisk rättsskyddsgaranti utan den måste också vara effektiv. I många fall har det varit fråga om att en myndighet borde ha gett besväransvisning eller åtminstone tillräcklig information om hur ändring söks.

Enligt principen om en god förvaltning räcker det inte alltid att konstatera att en myndighet har begått ett fel. För att rättsskyddet skall vara effektivt bör man uppställa huvudregeln att det allmänna på ett eller annat sätt skall kompensera medborgare som har blivit lidande på grund av en myndighets fel. Justitieom-

budsmannen har sålunda i några fall rekommenderat att en myndighet som har begått fel skall ersätta skadan eller olägenheten på ett eller annat sätt. I allmänhet har dessa rekommendationer följts.

JO PAUNIO ansåg att besväransvisningarna till Folkpensionsanstaltens förmånsbeslut borde preciseras så att av dem exakt framgår besvärmyndigheten och dennas kontaktuppgifter. En individualiserad hänvisning till besvärnämnden skulle bättre trygga sökandens rättssäkerhet och sålunda vara förenligt med en grundrättighetspositiv lagtolkning (87/4/02).

BJO RAUTIO ansåg i två avgöranden att två yrkesskolor hade försummat att i tillräcklig utsträckning tillgodose de inträdessökandes rättssäkerhet, då yrkesskolorna inte med de företag som ordnade lämplighetstest hade ingått från rättssäkerhetssynpunkt tillräckligt tydliga avtal som definierade målsättningarna för testen samt ordnandet och övervakningen av dem (2179/4/01 och 2397/4/01 s. 214). Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att få veta grunderna för en myndighetsåtgärd. BJO påpekade sålunda att en gripen person omedelbart skall underrättas om orsaken till gripandet (1365/4/01).

Enligt BJO JÄÄSKELÄINEN förutsätter en god förvaltning att en kommun utan dröjsmål vidtar åtgärder med anledning av en förvaltningsdomstols verkställighetsförbud gällande ett kommunalt byggnadsprojekt (2373/4/01).

SKÄLIG BEHANDLINGSTID

Enligt grundlagens 21 § skall ett ärende behandlas av en behörig myndighet "utan ogrundat dröjsmål", medan artikel 6 i Europarådets människorättskonvention föreskriver att rättegången skall hållas inom "skälig tid". Justitieombudsmannen anser att dessa bestämmelser i första hand avser en principiell förpliktelse: i samtliga ärenden skall en så snabb behandling som möjligt eftersträvas. Justitieombudsmannen har därför ofta i vägledande syfte gjort myndigheterna uppmärksamma på denna princip, även när det inte i det konkreta fallet har varit fråga om ett förfarande som kan betecknas som ett egentligt brott mot tjänsteplikten.

Justitieombudsmannen har från fall till fall försökt utreda vad dröjsmålen har berott på och i många fall också rekommenderat förbättringsåtgärder eller åtminstone uppmärksammat en högre myndighet på bristande resurser. Justitieombudsmannen har betonat bl.a. att enbart en hänvisning till "den allmänna arbetssituationen" inte räcker som förklaring när skäliga behandlingstider överskrids.

JO PAUNIO ingrep under verksamhetsåret bl.a. i följande fall där ärenden behandlingen tagit oskäligt lång tid i anspråk. Behandlingen av ett ärende i prövningsnämnden hade räckt ett år och tre månader. Den genomsnittliga behandlingstiden var åtta månader kortare (2475/4/02, se även 579/4/02). Behandlingen av ett ärende som gällde skada, ådragen i militärtjänst hade hos försäkringsdomstolen tagit ett år i anspråk och den sammanlagda behandlingstiden för ärendet var över två år (1865/4/03). Folkpensionsanstaltens lokalbyrå hade behandlat ett ärende som gällde ansökan om bostadsbidrag klart längre än den genomsnittliga behandlingstiden (2587/4/01). Statskontoret hade behandlat en ansökan om ersättning för ett militärt olycksfall klart längre än den i lagen förskrivna tiden tre månader (1551/4/02).

JO kritiserade också en läkare för obefogat dröjsmål med att upprätta patientjournaler (2794/4/01) samt ett försäkringsbolag och Folkpensionsanstalten för att de hade försummat att inom utsatt tid vidarebefordra en besvärsskrift till besvärmyndigheten (741/4/01 och 577/4/01). JO konstaterade att Folkpensionsanstalten utan obefogat dröjsmål borde ha justerat klagandens pension till rätt belopp (1942/4/01) och att det med tanke på rättssäkerheten inte kan anses sakligt att det tog närmare ett och ett halvt år att få ett beslut av myndigheten i första instans och därmed kunna få förutsättningarna för avslutande av omhändertagandet av ett barn avgjorda av en domstol (2037/4/02).

JO tog också ställning till de långa behandlingstiderna för klagomålsärenden hos tillsynsmyndigheter inom förvaltningen. Hon underströk att en förutsättning för att klagomål som varit länge anhängiga skall kunna avgöras bl.a. är att myndigheten i fråga fortflöpande prioriterar sina uppgifter och ser till att den har tillräckliga resurser för att sköta dem

(1574/4/02). Rättsskyddscentralen för hälsovården hade enligt JO:s åsikt inte sett till att ett klagomålsärende som i närmare ett års tid legat hos en sakkunnig för bedömning hade kunnat behandlas utan dröjsmål. Rättsskyddscentralen skall se till att den har sådana resurser och verksamhetsförutsättningar att ärenden som gäller utredning av dödsorsak kan behandlas inom de tider som anges i resultatavtalet (1838/4/01). JO kritiserade också en länsstyrelse för att behandlingen av ett klagomål obefogat dragit ut på tiden. Ärendet hade varit anhängigt hos länsstyrelsen i närmare två år. Beslutet sändes för kännedom också till inrikesministeriet samt till social- och hälsovårdsministeriet. Dessa skall se till att länsstyrelserna ges tillräckliga resurser för behandling av klagomål inom de tider som anges i resultatavtalet (2768/4/01, se även 2763/4/01).

Enligt BJO RAUTIOS uppfattning hade det med tanke på de asylsökandes rättssäkerhet varit bättre att inrikta resurserna på att avgöra asylärenden i stället för att i årtal bekosta de asylsökandes uppehälle på mottagningscentraler samt sköta problem som de långa väntetiderna leder till. Det finns emellertid ingen anledning att påskynda behandlingen av asylansökningar på bekostnad av förfarandets kvalitet och sökandenas rättssäkerhet (362/2/03 s. 249).

Behandlingen av klagandens två ärenden hos försäkringsdomstolen hade tagit ca 24 respektive ca 27 månader i anspråk. Den genomsnittliga behandlingstiden var ca 13 månader. Eftersom något godtagbart skäl inte hade anförts för dröjsmålet ansåg BJO att förfarandet stred mot statstjänstemannalagens 14 § (2170/4/03 s. 226). I ett annat fall hade försäkringsdomstolen behandlat klagandens ansökan i 27 månader. Bidragande orsaker till att ärendet drog ut på tiden var den långsamma beredningen och svårigheten att få ihop en ojävig sammansättning. BJO meddelade för kännedom försäkringsdomstolen sin uppfattning om vikten av en snabb behandling av ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa (1637/4/01).

BJO ansåg att en arbetskrafts- och näringscentral hade dröjt med prövningen i ett ärende som gällde återkrav av sysselsättningsstöd. Prövningen hade tagit sammanlagt ca 15 månader i anspråk trots att arbets-

ministeriet redan uppmärksammat samma ärende i det skedet då prövningen hade pågått nästan ett år (267/4/01). I ett annat fall uppgav en arbets- och näringscentral att den genomsnittliga behandlingstiden för lönegarantiansökningar är 7–9 månader. Behandlingstiden för klagandens ansökan hade varit ca 7 månader. BJO ansåg sålunda att centralen inte hade dröjt särskilt med behandlingen av denna ansökan. Han ansåg emellertid att den genomsnittliga behandlingstiden för lönegarantiansökningar var alltför lång från sökandenas synpunkt (1167/4/02).

BJO prövade på eget initiativ ett ärende som gällde avsevärda dröjsmål med förundersökningar och en polisinsättnings prioritering av sina uppgifter. Även om polislagen ger möjlighet att prioritera mellan uppgifter innebär prioriteringen inte att uppgifter får lämnas oskötta. Långa dröjsmål får åtminstone inte uppkomma när det är fråga om relativt allvarliga fall, t.ex. brott som riktar sig mot liv och hälsa (2256/2/00 s. 114). BJO meddelade för kännedom polisinsättningen och länsstyrelsen som sin uppfattning att förfarandet stred mot förundersökningslagen då åtalsrätten för ett misstänkt brott hade preskriberas innan polisen hunnit börja undersöka ärendet. Ärendet hade fått vänta över två år på behandling. Den omständigheten att polisen kan prioritera mellan sina uppgifter ger den inte rätt att helt låta bli att göra förundersökning i vissa fall, t.ex. när det är fråga om smärre brottmål (2665/4/02 s. 116).

Det fanns ingen godtagbar orsak för att förundersökningen dragit ut på tiden i ett ärende där den tagit ca 22 månader i anspråk. Dröjsmålet berodde i första hand på att ärendet utan anledning hade flyttats från en polismyndighet till en annan, varvid en handling slutligen hade förkommit. BJO meddelade för kännedom polisinsättningarna och polismännen samt centralkriminalpolisen sin uppfattning (2639/4/01 s. 117). Det var fråga om dröjsmål med förundersökningen i ett ärende där BJO uppmärksamade en polisinsättning på vikten av omsorgsfullhet vid överföringen av en undersökning (1819/4/02 s. 118). I ett annat fall som gällde en polisinsättnings våldsenhet meddelade BJO för kännedom som sin uppfattning att förfarandet var felaktigt då en brottsanmälan hade registrerats först år 2000 trots att målsäganden hade förhörts redan år 1998 (2763/4/00 s. 128).

Det var fråga om förundersökningstiden också i ett fall där BJO uppmärksamade undersökningsledarens ansvar för uppföljning av förundersökningen (2911/4/02), i ett fall där BJO uppmärksamade en kriminalkommissarie som verkat som undersökningsledare på vikten av att följa upp utbytet av handlingar (1472/4/01), i ett fall där BJO meddelade en polisinsättning sin uppfattning om skyldigheten att underrätta en åklagare om ett mål som inkommit till polisen för undersökning (1111/4/00) och i ett fall där åtalsrätten hade preskriberats på grund av att polisen inte hade gjort de tilläggsutredningar som åklagaren bett om (2262/4/01).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att en bankrättegång eventuellt hade tagit längre tid i anspråk än vad som enligt grundlagens 21 § och artikel 6 i Europarådets människorättskonvention kan anses vara skäligt, då ärendet varit anhängigt hos tingsrätten i nio och ett halvt år och fortfarande inte hade hunnit längre än till förberedelseskedet. BJO meddelade för kännedom anvisningsnämnden vid Statens säkerhetsfond, justitieministeriet och tingsrätten sin uppfattning om saken (3218/4/01 s. 93). Han ansåg också att tingsrättens behandling av ett annat tvistemål hade tagit oskäligt lång tid i anspråk (637/4/02).

BJO ansåg att de tider som anges i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet skall tillämpas också då en myndighet i första instans har gjort tolkningen att en begärd handling inte är en sådan myndighetshandling som avses i offentlighetslagen (1387/4/02).

BJO kritiserade landsbygdsavdelningarna vid TE-centraler för att övervakningen av lantbruksstöd hade fördröjts (509/4/01 och 3137/4/01) samt för att behandlingen av ett besvärssärende hade dröjt oskäligt länge (1144/4/01 s. 272 och 3137/4/01). Han uppmärksamade dessutom en TE-centrals landsbyggsavdelning på vikten av att beslut om godkännande av produktionsinspektioner fattas inom den i jord- och skogsbruksministeriets förordning (346/2000) föreskrivna tiden 60 dygn samt på vikten av att beslut delges utan dröjsmål (3137/4/01). Han uppmärksamade också Livsmedelsverket (447/4/03) och Konkurrensverket (1926/4/02) på vikten av att ärenden behandlas inom en skälig tid.

BJO meddelade för kännedom en kommuns tekniska nämnd, tekniska förvaltning och vägmästare sin uppfattning om ett obefogat dröjsmål i ett ersättningsärende samt om vikten av att ärenden behandlas omsorgsfullt och inom en skälig tid. Han meddelade också för kännedom den tekniska förvaltningen sin uppfattning om det förfarande som en god förvaltning förutsätter när ett ärende förfaller och handlingarna i ärendet returneras till kunden (2864/4/02). En stadsstyrelse hade försummat sin skyldighet att se till att ett ärende i enlighet med grundlagens 21 § behandlades utan obefogat dröjsmål. Behandlingen av en skrivelse som var riktad till stadsstyrelsen hade tagit över fyra år i anspråk (1064/4/02).

BEHANDLINGENS OFFENTLIGHET

Principen om rättegångens offentlighet har betydelse inte endast när det gäller parternas rättssäkerhet. Rättegångens offentlighet är viktig dels för att medborgarna skall få insyn i rättskipningen dels för att offentligheten främjar medborgarnas förtroende för domstolarna. Av dessa orsaker är det viktigt att allmänheten får tillräcklig information om grunderna för behandling av ärenden inom stängda dörrar och sålunda kan bilda sig en uppfattning om hur domstolen utövar sin prövningsrätt.

BJO JÄÄSKELÄINEN meddelade för kännedom en tingsrätt sin uppfattning om dess bristfälliga motivering av ett beslut som gällde behandling inom stängda dörrar. BJO ansåg dessutom att tingsrättens beslut om sekretessbeläggande av rättegångsmaterialet var problematiskt då sekretessen sammankopplades med målsägandenas minderårighet (586/4/02 s. 86). Han uppmärksammade en tingsrätts lagman och en tingsdomare på att rätten att på begärt sätt få ta del av innehållet i domstolens ljudupptagning är viktig dels med tanke på parternas rättssäkerhet och dels också med tanke på rättegångens offentlighet (2207/4/02 s. 89).

HÖRANDE AV PARTER

Bestämmelsen i grundlagens 21 § om rätten att bli hörd innebär att parterna i tid skall underrättas om alla för avgörande av deras ärende relevanta utredningar och utlåtanden samt beredas tillfälle att delta i syneförrättningar som har samband med deras ärende. Också själva förfarande när någon hörs skall uppfylla de krav som lagen föreskriver. Hörandet får inte heller vara en ren formalitet, utan den som hörs skall ges en faktisk möjlighet att uttala sig om ärendet. Hörandet skall vara tillräckligt effektivt och täckande. Principen att parterna skall höras innebär också att en part själv skall informeras om avgöranden som berör honom eller henne innan avgörandena kommer till allmän kännedom.

Polisen lämnade på begäran av en svens socialmyndighet ut ett omhändertaget barn till Sverige, mot moderns vilja och utan att höra henne. JO PAUNIO ansåg att tryggheten av barnets och moderns grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter skulle ha förutsatt att särskild uppmärksamhet fästes vid deras rättssäkerhet (2937/4/01 s. 181). I ett ärende som gällde ombildande av två läkares tjänsteuppgifter betonade BJO att en god förvaltning förutsätter att personer som hörs har en faktisk möjlighet att ta ställning till åtgärder som riktas mot dem och till motiveringarna för åtgärderna (2438/4/01). Av ett beslut som gällde brådsakande omhändertagande framgick inte varför ett barn och barnets föräldrar inte hade hörts före beslutet. Orsaken till att parter inte hörts skall alltid framgå av beslutet (933/4/01 s. 179).

Ett försäkringsbolag hade i ett ärende som gällde olycksfallspension hört en kund genom att bereda denne tillfälle att yttra sig om ett läkarutlåtande om sin arbetsförmåga. Enligt JO:s åsikt borde klaganden också ha hörts med anledning av det utlåtande som gavs av ersättningsnämnden för olycksfallsärenden. Detta avvek till klagandens nackdel från det förslag till avgörande som försäkringsbolaget lagt fram. Bolaget skulle på så sätt ha uppfyllt den skyldighet att främja de grundläggande rättigheterna som det allmänna har enligt grundlagen. Skyldigheten gäller ett försäkringsbolag då detta sköter lagstadgad försäkring (141/4/01). Enligt JO:s åsikt skall klaganden i regel

ges tillfälle att bemöta utredningar som kan påverka avgörandet. Det är emellertid i det enskilda fallet en prövningsfråga i vilken utsträckning det är nödvändigt att be klaganden om ett bemötande. JO underströk att den omständigheten att nya detaljer eventuellt har framkommit inte är en sakligt grund för att inte be om klagandens bemötande (3205/4/01).

En fånge hade inte hörts i ett ärende där klaganden (och flera andra fångar) hade förflyttats till ett annat fängelse. BJO RAUTIO uppmärksammade för framtiden vikten av att höra fångar i samband med förflytningsbeslut (1826/4/02 s. 103). Enligt BJO:s åsikt handlade en arbetslöshetskassa felaktigt då den i samband med återkrav av en dagpenning inte bad klaganden ge sitt samtycke till undanröjande av felaktiga beslut genom att först ge klaganden tillfälle att yttra sig om grunderna för återkravet (461/4/01). Det var fråga om försummelse att höra en part också i ett fall där en klasslärares föreståndarförordnande hade återkallats utan att han blivit hörd (1119/4/01) och likaså i ett ärende där en kommuns utbildningsnämnd inte hade hört en sökande i samband med behandlingen av ett rättelseyrkande som gällde en utnämning (1290/4/02).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att en utmätningsman inte enbart på grund av arten av den egendom som skall utmätas kan anse att det föreligger en sådan förskingningsfara att något förhandsmeddelande om utmätningen inte behöver göras. Rätten att bli hörd är en av viktigaste rättssäkerhetsgarantierna (2409/4/01). En skogscentral borde på förhand ha underrättat en skogsägare om en inspektion som gällde iakttagande av inkomstskattelagen för gårdsbruk och berett skogsägaren tillfälle att bli hörd innan skogscentralen föreslog för skattebyrån att skatteförmåner skulle återkallas (1354/4/01 s. 276). BJO underströk att det med tanke på en tjänstemans rättssäkerhet är skäl att göra en klar skillnad mellan å ena sidan sådan skriftlig varning som avses i statstjänstemannalagen och å andra sidan en sådan anmärkning som en förman ger i arbetsledningssyfte. Tjänstemannen skall höras innan anmärkningen ges (1638/4/01 s. 258).

MOTIVERING AV BESLUT SAMT ETT TYDLIGT MYNDIGHETSSPRÅK

Justitieombudsmannen får ofta klagomål över att myndigheters avgöranden är svårbegripliga och bristfälligt motiverade. Medborgarna nöjer sig inte längre med att få höra slutresultatet av en förvaltningsmyndighets eller en domstols avgörande. De har också rätt att få veta hur och på vilka grunder beslutet har tillkommit. Av motiveringen skall framgå vilka huvudsakliga fakta samt bestämmelser och föreskrifter som ligger till grund för beslutet. Beslutsmotiveringarna skall vara så utformade att av dem entydigt framgår vederbörandes rättigheter och skyldigheter. Besluten skall också språkligt utformas så att de är lättbegripliga. Samma krav gäller för lag- och myndighetsspråket över huvud taget.

Under de senaste åren har allt större krav börjat ställas på skyldigheten att motivera beslut. Motiveringskravet gäller inte enbart rättskipnings- och förvaltningsbeslut utan det kan även utsträckas till att gälla myndigheternas övriga uttalanden, underrättelser och meddelanden. Tydligt motiverade ställningstaganden utgör ett viktig del av en god förvaltning.

JO PAUNIO anser att det är förenligt med en god förvaltning att en person som har fått ett negativt beslut på sin visumansökan förstår orsaken till att ansökan avslagits. Genom att negativa beslut motiveras utförligt ökar förtroendet för förvaltningsverksamheten och för att personer som ansöker om visum blir opartiskt och konsekvent bemötta (1452/2/02 s. 245).

I ett annat ärende ansåg JO att skuldebrevsvillkoren gällande grundförbättringslån av bidragskaraktär var oklara och att det sålunda var tolkbart om lånen kunde återkrävas. Av skuldebrevsvillkoren framgick inte klart och entydigt vilka nyttjande- och överlåtelsebegränsningar som hade uppställts då grundförbättringslånet beviljades. Dessa nyttjande- och överlåtelsebegränsningar framgick enligt JO:s åsikt inte tydligt heller av lagstiftningen. Med beaktande av att lånens ursprungliga syfte var att främja den mindre bemedlade befolkningens bostadsförhållanden samt med hänsyn till låntagarnas höga ålder var det enligt JO:s uppfattning oskäligt att återkräva

lånen till följd av att äganderätten överlåtits upp till 13 år tidigare (1446/4/01 s. 268).

JO kritiserade motiveringarna till Statskontorets rehabiliteringsbeslut i ett par fall där en sökandes arbets-historia hade beskrivits bristfälligt och betydelsen av en annan sökandes sjukdomar hade motiverats alltför generellt och knapphändig. I motiveringarna hade inte heller nämnts de tillämpade lagrummen. JO framhöll att målsättningen bör vara den att sökanden utgående från beslutsmotiveringarna kan bilda sig en uppfattning om orsaken till att hans eller hennes ansökan har avslagits (3175/4/01).

Klaganden hade hyrt ut sin bostad till en person som Helsingfors socialverk hade beviljat utkomststöd för hyresgarantin. JO konstaterade att det med tanke på hyresvärdens rättssäkerhet var problematiskt att staden inte hade givit hyresvärden något motiverat beslut om varför hyresgarantin inte ansågs kunna betalas ut. Det var också problematiskt att av stadens besked till hyresvärden inte framgick förfarandet vid betalning av hyresgaranti i sådana fall då fordran ansågs vara stridig (2734/4/02).

BJO RAUTIO ansåg att ett lönegarantibeslut var bristfälligt motiverat då motiveringen huvudsakligen bestod av en upprepning av ordalydelsen i en bestämmelse. Ansökan hade delvis avslagits (277/4/02).

BJO kritiserade också en biträdande riksåklagare, som redan avgått med pension, och en statsåklagare som föredragit ärendet. I biträdande riksåklagarens beslut om att inte väcka åtal hade bevisningen som stödde ett åtal och betydelsen av denna inte till alla delar bedömts i en tillräckligt utförligt (562/4/03).

Enligt BJO:s åsikt skall avgöranden av fångars permissionsärenden vara så klara och tydliga att fångarna får en korrekt uppfattning om beslutsmotiveringarna. Fängelsets avdelningsmöte hade i motiveringen till ett utlåtande i ett permissionsärende nämnt bl.a. en brottsmisstanke. Åklagaren hade beslutat att inte väcka åtal med anledning av brottsmisstanken. Permissionsbeslutet hade inte baserats på denna misstanke, men detta framgick inte tillräckligt tydligt av beslutet (2688/4/02 s. 102).

BJO kritiserade polisens beslut i ett djurskydds-ärende. Polisen hade med stöd av djurskyddslagen omhändertagit flera hundar och beslutat att det inte var ändamålsenligt att återlämna hundarna till deras ägare. I synnerhet till den del som det hade bestämts att beslutet skulle iaktas trots att det eventuellt överklagades borde beslutet, med beaktande av ärendets betydelse, ha motiverats särskilt (1035/4/01 s. 137).

BJO kritiserade en undersökningsledare för att i ett förundersökningsprotokoll inte hade nämnts att en begäran om tilläggsutredning inte hade bifallits. BJO ansåg att den i grundlagen uttryckta principen om en god förvaltning förutsätter att också grunderna för ett sådant beslut skrivs in i protokollet (2406/4/02 s. 139). BJO ansåg att motiveringen till beslutet om att avsluta förundersökningen var felaktig i ärendet 1316/4/02 (s. 139). I ärendet 1177/4/03 (s. 138) saknades motivering till beslutet om förundersökning. Som motivering hade endast angivits "annan orsak".

BJO meddelade för kännedom en polisinrättning som sin uppfattning att anteckningar om frihetsberövande skall upprättas med iakttagande av exakthet och omsorgsfullhet. Grunden för gripandet kunde på grund av den bristfälliga motiveringen inte utredas på ett tillförlitligt sätt (1691/4/02 s. 113).

BJO JÄÄSKELÄINEN uppmärksammade de hovrättsledamöter som avgjort ett ärende på vikten av omsorgsfullhet vid motivering av domar. I en domsmotivering hade tagits in felaktiga faktauppgifter (2747/4/02).

BJO tog ställning till frågan om motivering av beslut på skattelättnadsansökningar (2015/4/01 s. 235 och 1761/4/02 s. 229).

OMSORGSFULLHET VID BEHANDLING AV ÄRENDEN

Korrekt behandling av ärenden innebär också en allmän omsorgsplikt. Myndigheterna skall grundligt reda ut ärenden som de behandlar samt iaktta gällande bestämmelser och föreskrifter.

JO PAUNIO meddelade för kännedom Folkpensionsanstalten sin uppfattning om en korrekt och omsorgsfull behandling av förmånsärenden. Folkpensionsanstalten hade försummat att beakta klagandens meddelande om att hans deltidspension upphörde och hade därför till en början betalat en alltför liten sjukdagpenning till klaganden (3199/4/01). I ett annat ärende hade klagandens meddelade om förändrade förhållanden inte behandlats omsorgsfullt och korrekt (1787/4/01). JO kritiserade Folkpensionsanstaltens lokalbyrås förfarande också för att den i ett beslut om handikappbidrag inte hade motiverat tidpunkten då bidraget började betalas ut (3034/4/01 s. 171), för att en klagande hade givits två felaktiga beslut om återkrav (1735/4/01) och för att den beslutat återkräva en klagandens bostadsbidrag till fullt belopp trots att klaganden just hade fått försäkringsdomstolens beslut om jämkning av det belopp som återkrävdes (3128/4/01).

JO betonade dessutom att det med tanke på de berörda personernas rättssäkerhet var nödvändigt att undersökningar och intervjuer som gällde påstått sexuellt utnyttjande av barn dokumenterades tillräckligt omsorgsfullt genom teknisk upptagning och i patientjournaler (1675/4/01). I flera avgöranden uppmärksammade JO också yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården på vikten av omsorgsfulla och korrekta anteckningar i patientjournaler samt på bestämmelserna om upprättande av patientjournaler (2608/4/01, 2614/4/01, 1093/4/01, 857/4/01 och 1960/4/01 s. 193). Hon betonade också att slutsatserna i en sådan observationsremiss som avses i mentalvårdslagen skall motsvara motiveringarna för remissen (1538/4/01).

JO meddelade för kännedom statsrevisorerna sin uppfattning att det med tanke på en tjänstemans rättssäkerhet är viktigt att iaktta noggrannhet vid upprättandet av protokollsutdrag (3221/4/01).

BJO RAUTIO ansåg en polismans förfarande vara lagstridigt och uppmärksammade honom på vikten av att noggrant iaktta bestämmelserna om förundersökning och tvångsmedel. Polismannen hade upprättat ett husrannsaks- och beslagsprotokoll tre månader efter åtgärden. Bestämmelserna förutsätter att den som varit föremål för en sådan förrättning vederbörlig

gen underrättas om den och att protokollet upprättas utan dröjsmål efter förrättningen (1109/4/01 och 1185/4/01 s. 122).

Det var fråga om omsorgsplikten också i ett fall där BJO uppmärksammade en polisinsättning på att det borde ha antecknats i husrannsaksprotokollet att taket på den byggnad som var föremål för husrannsakan hade söndrats i närvaro av dem som gjorde husrannsakan (642/4/02 s. 121 och 643/4/02). BJO meddelade för kännedom en polisinsättning sin uppfattning om vikten av omsorgsfull och noggrann dokumentering av ett frihetsberövande. Vid utredningen av ett ärende framgick det att namnen på de polismän som hade verkställt gripandet inte framgick av handlingarna och att deras identitet inte gick att utreda i efterhand (2686/4/01). Det var fråga om omsorgsfullheten vid upprättandet av handlingar i samband med förundersökning också i ärendena 1668/4/01 och 2878/4/02. I ärendet 2302/4/01 var det fråga om omsorgsfullt förrättande av förhör som handräckning och om inlämnande av felaktiga utredningar till laglighetsövervakaren.

Frågan om omsorgsfullhet aktualiserades också i ett ärende som gällde bristfällig individualisering av beslagtagna egendom 131/4/01 (s. 122). I ärendet 2753/4/02 (s. 139) meddelade BJO för kännedom en polischef sin uppfattning om noggrannheten vid registrering av använda tvångsmedel. BJO meddelade för kännedom en äldre konstapel sin uppfattning om omsorgsfullhet vid återkallande av efterlysningar. Den äldre konstapeln som fått i uppdrag att återkalla en efterlysning hade glömt att göra detta, med påföljd att en tidigare efterlyst person på nytt greps trots att det inte längre fanns någon grund för gripandet (129/4/03 s. 139).

BJO underströk för inrikesministeriets polisavdelning vikten av omsorgsfullhet vid hantering av handlingar. Klaganden hade bett att få en kopia av samtliga handlingar i sitt ärende. Begäran kunde inte uppfyllas inom den i lagen angivna tiden eftersom handlingarna hade förlagts (1833/4/02).

BJO JÄÄSKELÄINEN meddelade för kännedom justitieministeriet sin uppfattning om vikten av omsorgsfullhet vid planeringen av indrivningssystem. I ett

klagomål anfördes att en bötfälld person, på grund av att indrivningssystemet inte fungerade som det skulle, hade efterlysts för att stämmas in till ett förfarande där böterna skulle omvandlas till ett frihetsstraff. Det hade skett med stöd av hovrättens verkställbara beslut som inte vunnit laga kraft, i strid med den lagstiftning som gällde vid tidpunkten för efterlysningen (2739/4/02). BJO uppmärksammade också Rättsregistercentralen på den omsorgsfullhet och noggrannhet som skall iakttas vid behandlingen av ärenden, då en överlastavgift som klaganden betalt, på grund av ett fel som begåtts vid Rättsregistercentralen hade överförts till indrivning genom utsökning (744/4/03).

BJO ansåg att en avdelningssekreterare vid en tingsrätt handlat klandervärt genom att på ett beslutsmeddelande som sändes till svaranden, som var frånvarande, för hand skriva ett tillägg som svaranden hade uppfattat som motivering till domstolens avgörande. Dessutom hade till svaranden sänts en giroblankett med felaktiga uppgifter (67/4/02). BJO meddelade för kännedom tingsrättens lagman sin uppfattning att rättens ordförande var skyldig att övervaka ordningen i sammanträdessalen (753/4/02 s. 91).

BJO uppmärksammade en kommuns tekniska nämnd, som fungerade som vägnämnd, på lagligheten av de besväransvisningar som fogats till nämndens beslut (1933/4/00). Han uppmärksammade en TE-centrals landsbygdsavdelning på vikten av att behandlingen av övervakningsärenden följs upp (509/4/01) samt på vikten av en omsorgsfull behandling av besvärärenden (1144/4/01 s. 272). Han uppmärksammade också landsbygdsnäringsnämnden på vikten av en omsorgsfull behandling av besvärärenden (1144/4/01 s. 272).

En biträdande utmätningsman hade inte i en begäran om handräckning kontrollerat adressuppgifterna, med påföljd att återsändandet av ett utsökningsärende hade fördröjts. Till en god förvaltning och en rättvis rättegång hör kravet att ärenden skall behandlas på vederbörligt sätt. Också den allmänna omsorgsplikten förutsätter detta. En myndighet skall tillräckligt grundligt utreda de ärenden som den behandlar (509/4/02).

BJO uppmärksammade vikten av att iakttä god förvaltningsd i samband med utlåtanden om beväringar

och deras tjänsteduglighet (2073/4/01) samt vikten av en omsorgsfull behandling av beväringars anmälningar om olycksfall (876/4/01). Han uppmärksammade en brigads kommandör och anställda på att disciplinära ärenden skall behandlas utan dröjsmål, på vikten av att utredarna är ojäviga, på vikten av omsorgsfullt upprättade förundersökningsprotokoll samt på noggrant fastställda ledningsförhållanden i samband med förundersökning (1428/4/01 s. 207).

BJO uppmärksammade inrikesministeriet på att utlåtanden och utredningar till justitieombudsmannen skall vara heltäckande och exakta. Inrikesministeriet hade med anledning av klagomål tre gånger ombetts ge en utredning som gällde understödsbeslut i samband med byggandet av ett myndighetsradionät (2419/4/01).

BJO ansåg att ett skatteverk hade försummat sin utredningsskyldighet då det avgjorde en ansökan om återbäring av överlåtelseskatt utan att utreda vilken ställning sökanden konstaterats ha vid den ordinarie beskattningen. Av denna anledning stämde avgörandet inte överens med den ordinarie beskattningen (78/4/03 s. 232). BJO uppmärksammade skattebyrån på vikten av en omsorgsfull och korrekt behandling av rättelseyrkanden. Klagandens rättelseyrkanden hade redan innan de registrerats hamnat bland behandlade rättelseyrkanden (2151/4/03).

BJO uppmärksammade en kommuns marksubstansövervakare på att denne när han utför sina uppgifter skall vara tillräckligt informerad om tillståndssituationen för övervakningsobjekten (146/4/01). En kungörelse som avsåg grundundersökningsåtgärder i samband med dragningen av en planerad motorväg hade innehållit en felaktig hänvisning till bestämmelser i vägförordningen. BJO uppmärksammade Vägförvaltningen på vikten av omsorgsfullhet vid upprättandet av kungörelser (1347/4/03).

RÅDGIVNINGS- OCH SERVICEPLIKTEN

Till en god förvaltning hör också att myndigheterna inom sina behörighetsområden ger medborgarna

råd. Det är här inte fråga om råd av rättshjälpskaraktär utan närmast om att informera medborgarna om deras rättigheter och skyldigheter och hur de skall gå till väga för att anhängiggöra ärenden och få sina yrkanden upptagna till prövning. Myndigheterna skall på eget initiativ rätta till eventuella missförstånd. Till en god förvaltning hör också att informera om innehållet i nya lagar och bestämmelser samt över huvud taget om den centrala lagstiftningen inom respektive förvaltningsområde. Det är å andra sidan viktigt att myndigheterna är försiktiga i sin rådgivning och beaktar kravet på opartiskhet. De måste också alltid beakta olikheter mellan fallen. Rådgivningen skall vara tydlig och begriplig. Dessa synpunkter har upprepade gånger framhållits i justitieombudsmannens ställningstaganden.

JO PAUNIO underströk att den till en god förvaltning hörande serviceprincipen förutsätter att myndigheterna informerar medborgarna om de bestämmelser som hör till respektive förvaltningsområde (1903/4/02). I ett ärende där klaganden på ett sjukhus hade ställt frågor om sin brors död, dvs. frågor som enligt lagen om patientens ställning och rättigheter kan besvaras på en motiverad skriftlig ansökan, borde sjukhuset enligt JO:s åsikt ha gett klaganden rådet att göra en sådan skriftlig ansökan som avses i lagen (2196/4/01).

Enligt BJO RAUTIO hade en arbetslöshetskassa handlat felaktigt då den uppställt en tidsbegränsning som saknade stöd i lag och stred mot arbetsministeriets anvisningar för inlämnande av ansökan om ersättning för alterneringsledighet (334/4/01).

BJO meddelade för kännedom en arbetslöshetskassa och Folkpensionsanstalten sin uppfattning om vikten av serviceprincipen och en omsorgsfull behandling av handlingar i ett ärende där klaganden som var bosatt i Norge hade bett arbetslöshetskassan om en E 301 -blankett för Norges arbetskraftsmyndigheter. Arbetslöshetskassan hade vidtagit åtgärder för att sända blanketten först efter klagandens tredje begäran. Följden var att behandlingen av klagandens ansökan om arbetslöshetsskydd hade fördröjts. Också klagandens make hade bett Folkpensionsanstalten om motsvarande blankett, men denna begäran hade inte behandlats över huvud taget (3013/4/01).

BJO uppmärksammade en överkonstapel på rådgivnings- och serviceskyldigheten och betonade att en polisman i tjänst är skyldig att i enlighet med serviceprincipen på begäran ge polisinskrivningens faxnummer till en advokat som på sin gripne huvudmans vägnar ber att få detta. Advokaten ville sända handlingar i ett ärende till polisinskrivningen (2292/4/01 s. 135). Det var fråga om serviceprincipen också i ett fall där polismän enligt BJO:s uppfattning innan de överlämnade en beslagtagen dator till utmätningsmannen borde ha frågat datorns ägare om denne behövde information som fanns i datorn (2081/4/01 s. 136). Enligt BJO:s uppfattning bör det av brev som sänds till medborgarna klart framgå om det är fråga om informell information eller om ett officiellt beslut. Det var i ärendet också fråga om besvarande av förfrågningar (2350/4/02 s. 136).

BJO betonade rådgivnings- och serviceprincipen också i ärendet 2606/4/02 (s. 136), där det var fråga om polisens skyldighet att utreda en klients avsikt samt att informera klienten om polisens möjligheter att vidta åtgärder. I ärendet 3113/4/02 (s. 136) var det fråga om att lägga fram ett ärende på ett sådant sätt att det inte fanns någon risk för missförstånd. I ärendet 2537/4/02 (s. 136) var det fråga om bl.a. en tjänstemans skyldighet att förvissa sig om en klients avsikt och i ärendet 816/4/03 (s. 136) var det fråga om utredningsskyldigheten enligt hittegodsförordningen.

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att en person som gjort en anmälan till föreningsregistret borde ha tillställts ett skriftligt rättelseförslag med utredning om grunderna för yrkandet. Rådgivningen hade med beaktande av 4 § i lagen om förvaltningsförfarande inte varit tillräcklig. (1472/4/02).

DE STRAFFPROCESSUELLA RÄTTSSKYDDSGARANTIerna

I artikel 6 i Europarådets människorättskonvention finns en särskild uppräknning av åtalades minirättigheter. De regleras också i grundlagens 21 §, även om de inte har individualiserats på samma sätt i den inhemska förteckningen över grundläggande fri- och rättigheter.

BJO RAUTIO ansåg att en häradssåklagare borde ha beaktat en åtalsbegäran och underrättat den som gjort åtalsbegäran i ett ärende där en person som misstänktes för misshandel hade framställt ett straffyrkande till polisen med anledning av att en ordningsvakt på ett fartyg hade sprutat gas i ansiktet på honom. Polisen hade förhört ordningsvakten endast som vittne. I ett fall som detta har målsäganden ingen självständig åtalsrätt. Målsäganden kan väcka åtal först efter att åklagaren har meddelat att han inte väcker åtal (2636/4/02).

Det var fråga om tryggande av målsägandens åtalsrätt också i ett fall där BJO ansåg att en häradssåklagare handlat felaktigt. Åklagaren hade inte före fingsrättsbehandlingen av ett brottmål som anslöt sig till samma ärende underrättat klaganden om sitt beslut att inte åtala en viss person. Klaganden ansåg att åklagaren genom sitt förfarande hade fråntagit honom möjligheten att själv väcka åtal mot personen i fråga i samband med den anhängiga rättegången (2332/4/02 s. 144).

I ett ärende som gällde en gripens persons rätt att anlita rättsbiträde meddelade BJO för kännedom inrikesministeriet sin uppfattning att polisen på begäran av en gripens person utan obefogat dröjsmål bör underrätta den gripens biträde om saken, under förutsättning att biträdet uppfyller de behörighetsvillkor som anges i förundersökningslagen. Detta har betydelse bl.a. för en rättvis rättegång (2743/4/00 s. 112). I ett beslagsärende uppmärksammade BJO en kriminalkommissarie på att den som innehått ett föremål alltid skall ges ett intyg över beslaget, också utan begäran (2684/4/01 och 2816/4/01 s. 122).

BJO underströk betydelsen av oskuldspresumtionen i ett fall där en person hade förhörts som misstänkt för brott trots att någon motiverad brottsmisstanke inte hade kunnat riktas uttryckligen mot honom (2885/4/01 s. 129). BJO uppmärksammade en kriminalöverkonstapel på att denne handlat felaktigt då han förhört sig själv som vittne under en förundersökning (1371/4/02 s. 128). I ärendet 1420/4/03 (s. 122) behandlades bl.a. frågan om ett vittnes närvaro vid en husrannsakan. BJO meddelade för kännedom en polisinspektion sin uppfattning att det inte fanns någon laglig grund för att i ärendet vägra

ett vittne som tillkallats av bostadens innehavare att närvara vid husrannsakan.

Det var fråga om förundersökning av ett brott som begåtts ombord på ett fartyg i ett ärende där det var folkbart vilket lands myndigheter som var straffrättsligt behöriga i ärendet. BJO konstaterade att det i den tolkbara situationen snarare hade varit motiverat att inleda underökningen i Finland, eftersom bl.a. alla de i brottsanmälan namngivna personerna hörde till tillämpningsområdet för finsk lag (2028/4/01 s. 118). BJO meddelade för kännedom en äldre konstapel och en kriminalöverkonstapel sin uppfattning om meddelande om förhör med en minderårig och om anlåtande av ett förhörsvittne vid förhör med en misstänkt som inte fyllt 18 år (2182/4/01). I ärendet 1/4/02 (s. 126) var det fråga om vittnesförhör under en förundersökning. BJO meddelade för kännedom en äldre konstapel sin uppfattning om vikten av att upplysa ett vittne om dennes rätt att tåga om sådant som kan utsätta vittnet för åtal. Särskilt viktigt är detta i en situation där vittnet i början av undersökningen har betraktats som eventuellt misstänkt.

Enligt strafflagens 2 kap. 13 § 3 mom. skall en straff fånge som begår ett brott utom anstalten åtalas vid domstol. BJO konstaterade att en fängelsedirektör handlat lagstridigt till den del som han påfört disciplinära straff för användning av narkotika under en permission (2924/2/04 s. 99).

BJO JÄÄSKELÄINEN uppmärksammade en fingsrätt på förutsättningarna för prövning och avgörande av ett brottmål i svarandens uttalande. Svaranden hade stämts in till sammanträdet med en gammal stämningsblankett, varav det inte framgick vid vilket äventyr svaranden stämdes in (1997/4/03).

BJO uppmärksammade en brigads förmän på vikten av att omsorgsfullt utreda förutsättningarna för disciplinärt förfarande vid behandling av militära disciplinärenden (2321/4/02). Han uppmärksammade betydelsen av den misstänktes samtycke vid förrättande av husrannsakan (768/4/01 s. 208).

BJO betonade att en utmättningsman inte får yttra sig om att en galdenär har gjort sig skyldig till ett brott eftersom den principiella oskuldspresumtionen som

framgår av artikel 6.2 i Europarådets människorättskonvention innebär att en myndighet inte får påstå att en person har gjort sig skyldig till ett brott utan att denne ens har åtalats (371/4/02 s. 152).

TJÄNSTEMANNAJÄV

Inställningen till jävsfrågorna inom den offentliga förvaltningen har blivit klart strängare. I praktiken är det emellertid svårt att dra en gräns mellan egentliga jävsfall och förfaranden som närmast skadar förtroendet för myndigheternas opartiskhet.

Enligt JO PAUNIOS åsikt var Folkpensionsanstaltens sakkunnigläkare jävig i ett sjukdagpenningssärende eftersom han tidigare varit klagandens vårdande läkare i samband med samma sjukdom. Dessutom hade besvärsinstanserna, dvs. socialförsäkringsnämnden och prövningsnämnden, försummat att i sina beslut ta ställning till frågan om sakkunnigläkarens jäv (1064/4/01 s. 170).

BJO RAUTIO behandlade frågan om en undersökningsledares och en utredares jäv i ärendet 2808/4/01 (s. 129). BJO konstaterade i sitt avgörande bl.a. att ett klagomål mot en undersökningsledare eller utredare inte i sig orsakar jäv i förhållande till klaganden. Det krävs dessutom att relationerna mellan den misstänkte och de polismän som sköter utredningen skall anses ha blivit så spända att utredningens opartiskhet äventyras. En undersökningsledare eller utredare blir inte jävig heller av den anledningen att en misstänkt gör en brottsanmälan mot honom.

MYNDIGHETERNAS OPARTISKHET OCH ALLMÄNNA TROVÄRDIGHET

Enligt en regel som har utformats vid den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna räcker det inte att rättvisa skipas utan det måste även synas att så sker. Också i detta avseende har förvaltningsförfarandet påverkats av artikel 6 i Europarådets människorättskonvention och av det tänkesätt som denna uttrycker i fråga om rättskipningen. I finländsk rätt

kommer detta till uttryck också så att en rättvis rättegång och en god förvaltning nämns i samma grundlagsbestämmelse, dvs. 21 §. Det är i sista hand fråga om att all offentlig maktövning i ett demokratiskt samhälle skall åtnjuta medborgarnas förtroende.

Trovärdighetskravet gäller dels rättskyddsmaskineriets strukturer, dels dess funktion i enskilda fall. Domarna skall t.ex. ha en statsförfattningsrättsligt oberoende tjänsteställning och dessutom skall de behandla ärendena opartiskt samt på ett sätt som inger förtroende. Yttre omständigheter får inte ge motiverad anledning att misstänka att en myndighet eller tjänsteman är partisk. Härvid skall beaktas också om tjänstemannens tidigare verksamhet eller särskilda relation till saken enligt en objektiv bedömning kan ge motiverad anledning att betvivla tjänstemannens förmåga att handla opartiskt.

Tjänsteutövningens trovärdighet och förtroendet för dess opartiskhet beror på hur tydligt en persons tjänstemannaroll kan särskiljas från hans eller hennes övriga roller samt från bisysslor och fritidssysselsättningar. En tjänsteman skall avhålla sig från all sådan verksamhet som kan försvaga förtroendet för tjänsteutövningens opartiskhet och objektivitet. En tjänsteman skall om möjligt förebygga också obefogade misstankar mot sina tjänsteåtgärder.

JO PAUNIO gjorde i ett avgörande den bedömningen att det med tanke på klientens förtroende i vissa situationer kan vara motiverat att en socialarbetare som tidigare har deltagit i behandlingen av t.ex. ett vårdnadsärende i egenskap av barnatillsynsman, inte fortsätter att sköta ärendet i någon annan egenskap, t.ex. som upprättare av vårdnadsutredning (524/4/01). Hon konstaterade också att socialmyndigheterna inte får ta parti för den ena föräldern i en vårdnadstvist. Myndigheterna måste förhålla sig opartiskt till ärendet. Av denna anledning bör en socialmyndighet inte på begäran av en förälder som är part i en vårdnadstvist ge ett sådant utlåtande till polisen, där socialmyndigheten för fram sin egen uppfattning om sannolikheten för att den ena föräldern har gjort sig skyldig till ett brott. Ett sådant på begäran av en förälder givet utlåtande är enligt JO:s åsikt ägnat att rubba förtroendet för socialmyndighetens opartiskhet och objektivitet (2710/4/01 s. 180).

BJO RAUTIO ansåg att det var felaktigt och oförsiktig att anlita en rysk milisofficer ens som tillfällig tolk vid preliminär utredning av ett eventuellt asylärende. Det är förståeligt att asylsökande känner misstro och rentav rädsla för sitt eget lands myndigheter, i synnerhet polisen (530/4/02 s. 248).

BJO uppmärksammade en polisinsättning på hur s.k. polisbrott skall undersökas i enlighet med förundersökningslagen (1434/4/01 s. 124). Ärenden som gäller polisbrott skall efter att de registrerats överföras till en åklagare som skall verka som undersökningsledare. Samma fråga behandlades i ärendet 2025/4/02 (s. 125).

Enligt BJO:s åsikt handlade en arbetslöshetskassa felaktigt i ett ärende som gällde återkrav av en dagpenning, då den inte hade bett klaganden ge sitt samtycke till undanröjande av felaktiga beslut utan att först bereda klaganden tillfälle att bli hörd om grunderna för återkravet. Eftersom orsaken till att arbetslöshetskassan återkrävde dagpenningen var fel som den själv hade begått, var kassans förfarande enligt BJO:s åsikt inte heller förenligt med förtroendepincipen (461/4/01).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att det med tanke på uppfattningen om en domares opartiskhet var problematiskt att i ett förlikningsförslag som domstolen upprättat framfördes ett tämligen kraftigt ställningstagande om slutresultatet av huvudförhandlingen i ett mål (2372/4/02).

Luffartsverkets interna organisation för bestämmande av flygvägar föranledde enligt BJO:s åsikt kritik då ärendet granskades utifrån de krav som en god förvaltning ställer. Framförallt de som led av bullerolägenheter ifrågasatte Luffartsverkets vederbörande enhets opartiskhet vid skötseln av denna uppgift (2836/4/01 s. 252).

BJO ansåg att förtroendet för opartiskheten i myndigheternas verksamhet undergrävdes av att en stads hälsovårdsförvaltning beslöt att av stadens medel betala en parkeringsbot som påförts en biträdande stadsdirektör personligen (642/4/01 s. 219).

TJÄNSTEMÄNS UPPTRÄDANDE

Allmänhetens förtroende för tjänstemäns verksamhet hänger nära samman med hur tjänstemännen uppför sig både i och utanför tjänsten. Enligt statstjänstemannalagens 14 § skall en tjänsteman uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. Kraven kan sålunda i någon mån variera beroende på tjänsteställningen. Ett minimikrav kan dock anses vara sådant gott uppförande som förutsätts i ett normalt mänskligt umgänge. Utgångspunkten är den att parterna skall behandlas jämlikt. Orsaken till klagomål över tjänstemäns uppträdande är vanligen att detta på ett eller annat sätt anses ge uttryck för en partisk attityd. I många fall påstås det också att tjänstemän har uppträtt ohövligen eller överlägset.

JO PAUNIO konstaterade att tjänstemän inte får uttrycka sig osakligt under samtal med klienter. En god förvaltning förutsätter att klienten blir artig och sakligt bemött. En klagande uppgav att en tjänsteman hade uppmanat honom att "hålla käften" (2086/4/01). JO ansåg att en tjänsteman som gav råd om utkomststöd hade uttryckt sig osakligt och behandlat en klient på ett sätt som kränkte dennes människovärde. Tjänstemannen hade bl.a. sagt åt klienten "slakta dina hundar och gör mat av dem" och "av hundpölsarna kan du sy kläder" (253/4/02).

BJO RAUTIO kritiserade en äldre konstapels språkbruk i ett till en trafikövervakningsrapport fogat meddelande som var avsett för en annan polisman. Enligt BJO:s uppfattning uppfyllde meddelandets ordalydelse inte de krav på saklighet som uppställs i statstjänstemannalagen och polisförordningen (1875/4/01). BJO uppmärksammade en kriminalöverkonstapel på finkänslighetsprincipen i umgänget med brottsoffers anhöriga (2884/4/02 s. 125).

BJO uppmärksammade en äldre vakt på att fångar skall tilltalas sakligt och behärskat (1524/4/02 s. 103). BJO konstaterade med anledning av en fånges klagomål att utgångspunkten är den att en tjänsteman på en fånges fråga skall uppge sitt namn (733/4/03).

BJO JÄÄSKELÄINEN uppmärksammade tingsdomare och en jordrättsdomare på vikten av att uppträda på det sätt som tjänsteställningen förutsätter (581/4/02, 612/4/03 och 2839/4/02). Han uppmärksammade tjänstemännen vid en regional miljöcentral på de krav som en god förvaltning ställer i fråga om informationen till och uppträdandet mot parter (1335/4/03).

Respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna (GL 22 §)

I denna paragraf föreskrivs att det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Bestämmelsen förpliktar det allmänna att genom lagstiftning göra skapade förutsättningar för att förverkliga de grundläggande fri- och rättigheter som räknas upp i grundlagen. Detta innebär också att de ekonomiska resurserna skall inriktas på ett sätt som gör det möjligt att i praktiken förverkliga rättigheterna. Dessutom förpliktar bestämmelsen domstolarna och förvaltningsmyndigheterna att tolka lagstiftningen i en anda som är positiv med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Dessa förpliktelser betonas i flera av laglighetsövervakarnas avgöranden och ställningstaganden. Det är oftast fråga om att justitieombudsmannen styr lagtolkningen på ett sätt som beaktar de ovan nämnda rättigheterna. Justitieombudsmannen betonar emellertid också att de disponibla resurserna skall inriktas på ett sätt som i så stor utsträckning som möjligt tryggar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Detta är fallet framförallt i fråga om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. I avgörandena betonas ibland också behovet av lagstiftning som tryggar dessa rättigheter. Avgörandena och ställningstagandena refereras i samband med respektive grundläggande fri- och rättighet.

Utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet (GL 80 §)

I denna paragraf föreskrivs om utfärdande av förordningar med stöd av bemyndigande i grundlagen samt om delegering av lagstiftningsbehörighet. Enligt paragrafen skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Detta innebär att alla viktiga bestämmelser som påverkar individens rättsliga ställning skall utfärdas genom lag. Paragrafen innebär att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter inte kan utfärdas genom förordning. Även om det inte är fråga om en bestämmelse som gäller den materiella innebörden av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna har i detta avsnitt om de nämnda rättigheterna emellertid tagits in ett antal ställningstaganden i vilka laglighetsövervakarna behandlar kravet att bestämmelser skall utfärdas genom lag, i sådana fall då det är fråga om en enskild individs rättigheter och skyldigheter.

Enligt grundlagens 80 § och legalitetsprincipen kan individens rättigheter inte självständigt definieras genom förvaltningsinterna åtgärder. Myndigheterna är skyldiga att följa lag och inte förvaltningsintern styrning. Beslutsfattande som innebär offentlig maktutövning kan emellertid styras genom administrativa föreskrifter och anvisningar då denna styrning är baserad på en behörighetsbestämmelse som har utfärdats på en tillräckligt hög nivå. Folkpensionsanstalten hade utan tydliga och exakt angivna lagliga befogenheter definierat de faktiska kriterierna för beviljande av ersättning för läkemedel som används vid behandling av vissa sjukdomar. Enligt JO PAUNIOS uppfattning bör rätten att utfärda sådana föreskrifter vara baserad på ett uttryckligt bemyndigande i lag (2734/2/03 och 2343/2/01 s. 172).

För rovdjursskador på renar betalas ersättning enligt förordning. Enligt BJO RAUTIOS uppfattning skulle syftet med grundlagens 80 § bättre uppfyllas om man genom lag reglerade självriskandelens storlek och fastställandet av denna och likaså förordnandet av inspektionsmyndighet och inspektionsavgiftens maxibelopp (1221/4/01 s. 274). Samma uppfattning

framför BJO också i ett ärende som gällde utbetalning av ersättningar för rovdjursskador. I detta ärende hänvisade han, som en ytterligare grund för att utfärda en lag om utbetalningen, till bestämmelsen i grundlagens 17 § 3 mom. om samernas rätt att bevara och utveckla sin kultur (1151/4/01).

Sammanfattning

Ovanstående tvärsnitt av fallen visar än en gång att justitieombudsmannens ställningstaganden oftast gäller problem som berör myndigheters förfarande. Detta beror på att laglighetsövervakningen är av en sådan natur att den i första hand inriktas på konkreta förfaranden. Materiella rättsfrågor avgörs i allmänhet av domstolarna.

Såsom framgår av de ovanstående frågeställningarna och ställningstagandena gäller laglighetsövervakarnas avgöranden ofta rätten till personlig frihet och integritet. I flera sammanhang har de också fokuserat på skyddet för privatlivet och familjelivet. Detsamma gäller upptagningsoffentligheten, framförallt rätten att få uppgifter om handlingar som myndigheterna har i sin besittning. Också de språkliga rättigheterna och rätten till social trygghet betonas i laglighetsövervakarnas avgöranden.

Frågor om rättssäkerhet och en god förvaltning hör av tradition till kärnområdet för justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Det förefaller som om dessa frågor återkommer från ett år till ett annat: utredning av ärenden, beslut med anledning av framförda yrkanden, skäliga behandlingstider, hörande av parter, motivering av beslut samt omsorgsfullhet vid behandlingen av ärenden. Framförallt behandlingstiderna och de krav som ställs på beslutsmotiveringar har ständigt varit i blickpunkten.

4. Övervakning av teletvångsmedel och täckoperationer

TELEAVLYSSNING, TELEÖVERVAKNING OCH TEKNISK AVLYSSNING

Teletvångsmedel

Med *teleavlyssning* avses att ett meddelande som befordras till eller från en viss teleanslutning genom ett allmänt nät, i hemlighet avlyssnas eller upptas för utredning av innehållet i meddelandet. I de flesta fallen är det fråga om telefonavlyssning.

Med *teleövervakning* avses att hemliga identifieringsuppgifter inhämtas om ett telemeddelande som har mottagits till eller sänts från en teleanslutning samt att en teleanslutning tillfälligt stängs av. Identifieringsuppgifter är bl.a. adressen till en teleterminal, telefonnummer, uppgifter om tidpunkten för och längden av telekontakter samt var en viss mobiltelefon finns. Detta tvångsmedel innebär således mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna än vid teleavlyssning, eftersom ingen information om innehållet i meddelandet fås fram.

Med *teknisk avlyssning* avses att ett samtal eller annat muntligt meddelande i hemlighet avlyssnas eller upptas med hjälp av en teknisk anordning. Andra former av teknisk observation är t.ex. optisk observation. Det kan t.ex. vara fråga om att en misstänkt person avlyssnas med mikrofon och/eller iaktas med en kamera som i hemlighet har installerats på en plats där den misstänkte vistas.

Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning kallas med ett gemensamt namn för *teletvångsmedel*. De viktigaste bestämmelserna om dessa finns i tvångsmedelslagen, polislagen och tullagen. Teleavlyssning blev möjlig genom en ändring av tvångs-

medelslagen som trädde i kraft 1995. Samtidigt ändrades bestämmelserna om teleövervakning och i lagen togs in bestämmelser om observation med tekniska anordningar. Därefter har bestämmelserna om teletvångsmedel justerats flera gånger och tillämpningsområdet för dem har utvidgats. Den senaste större ändringen i tvångsmedelslagen trädde i kraft den 1 januari 2004, då polisen bl.a. fick möjlighet att med domstolstillstånd använda teknisk avlyssning i utrymmen som används för stadigvarande boende, dvs. inom kärnområdet för hemfriden (s.k. bostadsavlyssning). Samtidigt utvidgades användningsområdet för teleavlyssning bl.a. till de grövsta ekonomiska brotten och polisen fick möjlighet att inhämta uppgifter om mobila apparaters läge, dvs. tillstånd att övervaka basstationer. Ytterligare utvidgningar är under beredning. Bland de viktigaste kan nämnas en utvidgning av området för teleavlyssning i syfte att förebygga (terrorist)brott. Internationaliseringen kommer till synes också i den pågående revideringen av vissa centrala bestämmelser som gäller telebranschen. I detta sammanhang spelar också Europeiska unionen en viktig roll – t.ex. när det gäller förvaringstiderna för teleidentifieringsuppgifter.

TELETVÅNGSMEDLENS SÄRDRAG

Användningen av teletvångsmedel utgör ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter som är tryggade enligt grundlagen, särskilt skyddet för privatliv, hemfrid, förtroliga meddelanden och personuppgifter. Det är emellertid omöjligt att kräva samma offentlighet för teletvångsmedel som för andra tvångsmedel. För att teletvångsmedlen skall vara effektiva måste de åtminstone i början av en undersökning hållas hemliga för den person som är föremål för undersökningen. Föremålet för teletvångsmedel får vanligen inte genast kännedom om att tvångsmedel används. När en

ansökan om tillstånd att få använda teletvångsmedel behandlas i domstol ges personen i fråga inte heller tillfälle att bli hörd. Enligt lagen kan en domstol till och med tillåta att föremålet för teletvångsmedel inte över huvud taget behöver underrättas. Teletvångsmedlen har därför också kallats hemliga tvångsmedel. Som regel har den som är föremål för teletvångsmedel mindre möjligheter att reagera på dessa än när det är fråga om "sedvanliga" tvångsmedel, som i praktiken upptäcks direkt eller åtminstone relativt snabbt. Det kan också noteras att teletvångsmedel ofta riktas mot personer som inte misstänks för brott. T.ex. i ett samtal som avlyssnas deltar alltid också en annan part, som inte nödvändigtvis har någonting att skaffa med brottet i fråga. Det torde vara sällsynt att avlyssningstillstånd har utverkats för båda parterna i ett samtal.

När det gäller hemliga tvångsmedel är rättssäkerhetsfrågorna extra viktiga på grund av dessas särdrag, såväl när det gäller föremålen för åtgärderna som hela rättsordningens trovärdighet. Den sekretess som oundvikligen sammanhänger med användningen av teletvångsmedel innebär också att verksamhetens laglighet ifrågasätts, med eller utan anledning. Rättssäkerheten tryggas så långt som möjligt genom specialarrangemang både före och efter att ett tvångsmedel har använts.

För det första har lagstiftaren betonat vikten av att beslut om teletvångsmedel (i regel) skall fattas av en domstol utanför polisorganisationen (se t.ex. GrUU 36/2002 rd). Också vikten av efterhandskontroll har understrukits. Inrikesministeriet skall övervaka hur dessa tvångsmedel används. Övervakningen kan inte jämföras med den högsta polisledningens generella ansvar för planeringen, utvecklingen och ledningen av polisväsendet. Inrikesministeriet överlämnar årligen till justitieombudsmannen en berättelse om användningen av teleavlyssning och -övervakning samt teknisk avlyssning. Dessutom ingår i berättelsen ett avsnitt om användningen av teknisk observation i straffanstalterna. Till berättelsen bifogas Tullstyrelsens utredning om tullens användning av teletvångsmedel. Också försvarsministeriet ger årligen en berättelse om användning av teknisk avlyssning inom försvarsmakten. I justitieombudsmannens verksamhetsberättelse har i enlighet med

grundlagsutskottets ställningstagande sedan år 1995 ingått ett avsnitt om teletvångsmedel.

BESLUT OM TVÅNGSMEDEL

Teleavlyssning får användas endast med stöd av domstolsbeslut. Detta gäller i huvudsak också teleövervakning. Domstolen skall för det första ta ställning till frågan om bevisröskeln överskrids ("skälig misstanke") och till frågan om misstanken gäller ett så allvarligt brott att dessa tvångsmedel kan användas. Domstolen skall också bedöma om det finns ett konkret behov att använda teletvångsmedel vid förundersökningen av ett visst brott. Lagen förutsätter nämligen att de uppgifter som fås med hjälp av tvångsmedlet kan anses vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet.

Kriterierna är sålunda delvis mycket flexibla och ger beslutsfattaren prövningrätt. När domstolen prövar förutsättningarna för användning av tvångsmedel har den endast information från förundersökningsmyndigheten att tillgå, eftersom "motparten" inte är närvarande vid sammanträdet – utom i s.k. bostadsavlyssningsfall där ett offentlig ombud i framtiden kommer att närvara för att bevaka den persons intressen som är föremål för tvångsmedlet (givetvis utan dennas vetskap). När domstolen beslutar bevilja tillstånd skall den bl.a. bestämma tillståndets giltighetstid (i regel högst en månad i sänder) och ange vilka personer och teleanslutningar/teleadresser/teleterminaler som är föremål för åtgärden. Domstolen kan också enligt prövning förena tillståndet med andra begränsningar och villkor.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV TELETVÅNGSMEDEL

Under verksamhetsåret inkom till justitieombudsmannen relativt få klagomål som gällde teletvångsmedel. En del av ärendena var närmast av typen förfrågningar och det förekom också klagomål där klaganden – ibland på mycket vaga grunder – misstänker att samtal avlyssnas eller att han eller hon över

huvud taget står under observation. Årligen inkommer endast ett fåtal klagomål över att tvångsmedel faktiskt har använts. En orsak kan vara dessa tvångsmedels karaktär, dvs. det faktum att föremålen inte alltid får veta att denna typ av tvångsmedel över huvud taget har använts och framförallt inte hur de har använts.

Justitieombudsmannens kansli har på eget initiativ genom inspektioner också på annat sätt försökt kartlägga eventuella problem i lagstiftningen och i praktiken. Också inrikesministeriets berättelse har lett till att vissa fall tagits upp till prövning. Även om möjligheterna att ta upp ärenden till prövning på eget initiativ är relativt begränsade har det ansetts finnas särskild anledning att pröva användningen av teletvångsmedel i vissa fall. Justitieombudsmannens kansli höll under året också inofficiell kontakt med polisens högsta ledning för att komplettera den bild av användningen och övervakningen av tvångsmedel som framgår av berättelsen.

Under verksamhetsåret svarade BJO *Rautio* för övervakningen av teletvångsmedel. Ansvarig föredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare *Juha Haapamäki*. Här följer några korta referat av fall som avgjordes under verksamhetsåret.

Endast en misstänkt persons samtal får avlyssnas

Biträdande justitieombudsmannen fick ett klagomål från en man som dömts för grovt narkotikabrott. Han klagade bl.a. över att också hans hustrus samtal hade avlyssnats. Enligt vad som utretts hade centralkriminalpolisen faktiskt avlyssnat ett (endast ett) samtal mellan klagandens hustru och en utomstående person. Samtalet fördes över en anslutning som avlyssnades med stöd av ett tillstånd som avsåg klaganden. Enligt lagen får polisen emellertid avlyssna endast "telemeddlanden som den misstänkte sänder" och som "är avsedda för den misstänkte". Om någon annan än den misstänkte använder en anslutning som avlyssnas – vilket i och för sig knappast är sällsynt – måste avlyssningen av samtalet enligt BJO *Rautios* åsikt omedelbart avslutas.

Ett avlyssningstillstånd ger således inte rätt att obegränsat avlyssna den anslutning som tillståndet avser. Det är fråga om en principiellt mycket viktig gränsdragning som innebär att tvångsmedel inte får riktas mot andra telemeddlanden än den misstänktes. Även om det i detta fall inte förelåg fullständig klarhet om händelserna hade avlyssningen av samtalet enligt BJO:s åsikt överskridit gränsen för vad som av tvingande skäl måste tillåtas för identifiering av den som talar. BJO kritiserade undersökningsledaren också för att samtalets innehåll hade tagits med i en brottsanmälan, trots att det enligt hans åsikt inte kunde betraktas ens som sådan s.k. överskottsinformation som avses i tvångsmedelslagen (information som inte har något samband med ett brott eller som gäller något annat brott än det som avlyssningstillståndet avser). Dessutom uppmärksammade BJO undersökningsledaren på vikten av att grundligt klarlägga grunderna för avlyssningsförbud – i det aktuella fallet var det fråga om tidpunkten för en förlovning. Avlyssning av samtal mellan förlovningspar kan tillåtas endast i samband med synnerligen allvariga brott.

Brister i lagstiftningen

I sitt avgörande uppmärksammar BJO flera brister i lagstiftningen om teletvångsmedel. Han konstaterar för det första att det också enligt inrikesministeriets åsikt ständigt förekommer problem med användning av överskottsinformation. Överskottsinformation är information som inte har samband med ett brott eller som gäller något annat brott än det som avlyssningstillståndet har beviljats för. Enligt BJO:s uppfattning beror problemen i stor utsträckning på att lagstiftningen i detta avseende är bristfällig. Det är sålunda skäl att i lagen ta in betydligt mera utförliga föreskrifter om saken. BJO anser dessutom att det gällande förbudet mot avlyssning av rättbiträden är så vagt formulerat att det i praktiken inte på ett heltäckande sätt skyddar partssekreteressen, som måste anses vara ett väsentligt element i en rättvis rättegång.

BJO konstaterar också att det i lagen inte finns bestämmelser om s.k. informationsförmedlarsamtal (någon annan än den misstänkte förmedlar dennes information) och inte heller om hantering av teleövervakningsinformation. BJO har dessutom tagit upp

vissa problem som uppenbarligen kommer att orsakas av förvaringen av all den teleavlyssningsinformation som den ändring av tvångsmedelslagen som träder i kraft 1.1.2004 förutsätter. Det är framförallt fråga om samordning av integritetsskyddet och kravet på en rättvis rättegång. Efter lagändringen kommer också överskottsinformation att utplånas först då ärendet har avgjorts med laga kraft eller avisats. Avsikten är att förbättra den misstänktes ställning i försvarshänseende, så att han t.ex. själv skall kunna bekanta sig med allt material och förvissa sig om att polisen inte har utplånat upptagningar som han anser tala för sin oskuld. Det kan t.ex. vara problematiskt för den misstänkte att ta del av allt teleavlyssningsmaterial som gäller en medmisstänkt, om han misstänker att det innehåller någonting som är relevant också för hans vidkommande.

BJO har för kännedom underrättat justitieministeriet och inrikesministeriet om sina iakttagelser.

BJO Rautios beslut 21.10.2003, dnr 200/4/01 (föredragande Juha Haapamäki)

Användning av teleövervakningsuppgifter

Centralkriminalpolisen hade med domstolens tillstånd använt teleövervakningsuppgifter om klaganden, som misstänktes för grovt bedrägeri, för undersökning också av ett annat brott som klaganden misstänktes för. BJO Rautio anser att ett sådant förfarande inte är lagstridigt. Han konstaterar att i lagen inte finns några bestämmelser om hur teleövervakningsuppgifter får användas för undersökning av ett annat brott än det som avses i avlyssningstillståndet. I lagen föreskrivs inte heller om användning av s.k. överskottsinformation som fåtts genom teleövervakning. Även om detta uppenbarligen varit ett medvetet avgörande från lagstiftarens sida förfaller det enligt BJO:s åsikt med beaktande av erfarenheterna av den nya lagstiftningen vara skäl att överväga om det finns anledning att överväga möjligheten att i lagen ta in en bestämmelse om användning av överskottsinformation också när det gäller teleövervakning. BJO har för kännedom

meddelat justitieministeriet och inrikesministeriet sin uppfattning om saken.

BJO Rautios beslut 14.11.2003, dnr 2837/4/01 (föredragande Juha Haapamäki)

Teleövervakning får riktas endast mot den misstänkte och målsäganden

BJO Rautio beslöt med anledning av vad som framkommit vid inspektionerna av Varkaus tingsrätt och polisinspektionen i Varkausregionens härad på eget initiativ undersöka ett fall som gällde teleövervakning. Tingsrätten hade för utredning av ett brott beviljat tillstånd till övervakning av en (i förhållande till brottet) utomstående persons anslutning, som den misstänkte påstod sig ha ringt till vid en viss tidpunkt. Enligt tvångsmedelslagen kan teleövervakning emellertid inte riktas mot en teleanslutning som används av någon annan än en misstänkt eller en målsägande, sålunda t.ex. inte för en anslutning som tillhör en person i vittnesställning. I det aktuella fallet hade anslutningsinnehavaren (den misstänktes mor) gett sitt samtycke till teleövervakningen och BJO ansåg med beaktande av också denna omständighet att lagstridigheten var tämligen obetydlig. Han nöjde sig med att uppmärksamma den domare som avgjort ärendet och den kommissarie som ansökt om tillståndet på det som anförs ovan.

BJO har dessutom för kännedom meddelat justitieministeriet och inrikesministeriet sin uppfattning att det kan vara motiverat att i vissa fall tillåta teleövervakning också av anslutningar som inte tillhör en misstänkt eller målsägande – åtminstone när det är fråga om allvarliga brott och under förutsättning att anslutningsinnehavaren samtycker till detta. T.ex. i ett fall som BJO undersökt var situationen den att om det kunde påvisas att den misstänkte faktiskt ringt ett samtal som han påstod, skulle detta enligt utredningen ha utgjort ett starkt bevis för att personen i fråga, som misstänktes (och sedermera dömdes) för ett livsbrott, *de facto* hade lämnat gärningsplatsen redan före brottet och sålunda inte kunde vara gärningsman.

BJO Rautios beslut 21.10.2003, dnr 2949/2/02
(föredragande Juha Haapamäki)

Behandling av ett bristfälligt yrkande om teleövervakning

BJO Rautio har för kännedom meddelat en tingsdomare vid Tammerfors tingsrätt sin uppfattning om dennes lagstridiga förfarande vid behandlingen av ett yrkande om teleövervakningstillstånd. Tingsdomaren hade avgjort yrkandet enbart på basis av handlingar, utan att ordna i tvångsmedelslagen förutsatt behandling där den tjänsteman som framställt yrkandet (eller en av denne förordnad tjänsteman) hade varit närvarande. BJO underströk att domstolen skall trygga medborgarnas grundläggande rättigheter i synnerhet när det gäller hemliga tvångsmedel. Denna roll förutsätter uttryckligen att domstolen utreder om det finns lagliga förutsättningar för användning av tvångsmedel. Detta sker lämpligen genom det förfarande som föreskrivs i lagen.

Detta lagstridiga och uppenbart utbredda sätt att behandla yrkanden om teleövervakning har uppmärksamats redan tidigare (se JO:s berättelse 2002, s. 64). Också i samband med inspektionerna av tingsrätterna har vikten av att behandla dessa ärenden enligt lagen betonats och det är uppenbart att en ändring till det bättre har skett.

I det ovan nämnda ärendet som behandlats av Tammerfors tingsrätt var det också fråga om att en kriminalöverkommissarie vid centralkriminalpolisen hade försummat att i ett yrkande om teletvångsmedel ange en del av grunderna och även använt tolkbara uttryck. Enligt BJO:s åsikt är det viktigt att använda så exakta uttryck som möjligt och att t.ex. i yrkanden som riktas till en domstol lägga fram alla motiveringar för yrkandet. Detta gäller i synnerhet i tvångsmedelsärenden som berör medborgarnas i grundlagen tryggade grundläggande rättigheter. I fråga om s.k. hemliga tvångsmedel är domstolen i stor utsträckning hänvisad till det som den part som framställer tvångsmedelsyrkandet berättar i ärendet. Detta förutsätter att redan det skriftliga yrkandet innehåller exakta uppgifter om grunderna för tvångsmedelsyrkandet.

BJO har för kännedom meddelat kriminalöverkommisarien sin uppfattning.

BJO Rautios beslut 31.12.2003, dnr 1240/4/01
(föredragande Mikko Eteläpää)

Lakttagelser vid inspektioner av tingsrätter

Såsom framgår ovan uppmärksammas vid inspektionerna också användningen av teletvångsmedel och information för laglighetsövervakningen fås också på detta sätt. Under de senaste åren har inspektionerna av polisen bl.a. inriktats på teletvångsmedlen, och avsikten är att fortsätta med dessa inspektioner. Under verksamhetsåret fortsatte också inspektionerna av tingsrätter uttryckligen med inriktning på teletvångsmedelsärenden. Under året granskades Vasa, Uleåborg, Kemi-Torneå, Kuusamo och Tammerfors tingsrätter.

I samband med inspektionerna av tingsrätterna har det framkommit att undersökningsledarna och tingsdomarna diskuterar gränfall också inofficiellt. Om ett negativt beslut är sannolikt lämnar undersökningsledarna inte in någon ansökan alls eller också återtar de sin ansökan. Detta förklarar delvis det ringa antalet avslag på yrkanden om teletvångsmedel. BJO Rautio betonade under inspektionerna att enbart den omständigheten att förundersökningen är oavslutad inte kan utgöra en grund för att inte över huvud taget informera den misstänkte om användningen av tvångsmedel. På den grunden kan informationen endast skjutas upp. Detsamma har polisens högsta ledning enligt uppgift understrukit för undersökningsledarna. Det är viktigt att föremålet för ett tvångsmedel så ofta som möjligt underrättas om att tvångsmedel använts. Det är fråga om en central rättssäkerhetsgaranti eftersom den person som är föremål för ett tvångsmedel annars inte får veta att hans eller hennes integritet kränkts. Vid tingsrätterna diskuterades också andra problem i fråga om teletvångsmedel samt uppenbara utbildningsbehov. BJO Rautio beslöt under verksamhetsåret på eget initiativ undersöka några fall.

UPPGIFTER OM ÖVERVAKNINGEN 2003

Inrikesministeriets berättelse om användning av teleavlyssning och -övervakning, teknisk avlyssning och teknisk observation (i straffanstalter) samt om täckoperationer år 2003 anlände till riksdagens justitieombudsman i mars 2004. Liksom tidigare år medföljde som bilaga Tullstyrelsens utredning om användning av teletvångsmedel inom sitt eget förvaltningsområde. Försvarsministeriet meddelade att inom försvarsmakten inte heller år 2003 hade använts teknisk avlyssning som avses i polislagen och tvångsmedelslagen.

Inrikesministeriets rapportering till justitieombudsmannen är avsedd att komplettera den normala laglighetsövervakningen och att förbättra möjligheten att följa upp användningen av teletvångsmedel. Genom ministeriets berättelse kan övervakningen av teletvångsmedel i stor utsträckning karakteriseras som kontroll av kontrollen. Ministeriet får information om verksamheten genom sina egna inspektioner och genom kontakter med undersökningsledarna. En väsentlig del av informationen får ministeriet genom ärendehanteringssystemet TEPA där alla handlingar som gäller teleavlyssning och teleövervakning enligt tvångsmedelslagen registreras. Framförallt tidigare var det ett problem att övervakningen inte var heltäckande eftersom ministeriet inte alltid fick alla uppgifter. Enligt vad ministeriet uppger har centraliseringen av funktionerna till stor del (teleavlyssning och -övervakning enligt tvångsmedelslagen) förbättrat situationen, men under verksamhetsåret var informationen bristfällig i fråga om den tekniska avlyssningen och teleövervakningen enligt polislagen. Dessa tvångsmedel har inte ännu överförts till det ADB-baserade ärendehanteringssystemet. En svaghet i systemet har också varit den bristande jämförbarheten mellan uppgifterna för olika år. Också urvalet av statistiska uppgifter och grunderna för systemet behöver utvecklas.

Av ministeriets senaste berättelse framgår att de statistiska uppgifter som överlämnats till justitieombudsmannen för tidigare år har varit relativt bristfälliga, särskilt när det gäller teleavlyssning. Ministeriet uppger nu att antalen teleavlyssningstillstånd åren

1999–2002 har varit klart större än tidigare uppgivits. Detsamma gäller antalet teleövervakningstillstånd under år 2002. I berättelsen för år 2002 uppgavs att uppgifterna var felaktiga endast i fråga om teleavlyssningstillstånden för åren 1999 och 2000. De siffror som lagts fram i justitieombudsmannens tidigare berättelser är sålunda inte korrekta i alla avseenden. Det är närmast fråga om att s.k. fortsatta tillstånd inte har statistikförts separat. Från ministeriets sida försäkras man att de siffror som nu presenteras är tillförlitliga och att problem av denna typ inte längre borde förekomma, i synnerhet inte efter att ärendehanteringssystemet SALPA har tagits i bruk. Ett fungerande system är givetvis en grundläggande förutsättning för en trovärdig övervakning.

Det är också skäl att konstatera att inrikesministeriets berättelse och Tullstyrelsens till denna bifogade utredning om användningen av teletvångsmedel inom sitt eget område inte till alla delar är jämförbara t.ex. vad gäller de statistiska uppgifterna. Det är i och för sig märkligt att inrikesministeriet enligt lagen skall övervaka användningen av teletvångsmedel men inte har befogenhet att övervaka tullverket, som lyder under finansministeriet. Situationen torde kräva en lagändring.

Under lagstiftningens första år innehöll ministeriets rapporter till justitieombudsmannen närmast statistiska uppgifter om i vilken utsträckning tvångsmedel använts samt uppgifter om i vilken utsträckning förutsättningarna för användningen av tvångsmedel enligt ministeriets åsikt hade uppfyllts. Denna typ av information, som huvudsakligen bygger på statistik, har i praktiken inte möjliggjort någon mera ingående laglighetsövervakning i enskilda fall. Under de senaste åren har rapporteringen utvecklats i en mera konkret riktning. Samtidigt har frågan om informationens offentlighetsgrad blivit aktuell. Berättelsen för år 2002 var sålunda, liksom tidigare år, indelad i en offentlig och i en sekretessbelagd del.

I det följande presenteras en del av de från inrikesministeriet och Tullstyrelsen inkomna viktigaste statistiska uppgifterna om användningen av teletvångsmedel år 2003 (motsvarande siffror för 2002 inom parentes). Det är emellertid skäl att observera de ovan nämnda reservationerna i fråga om bristfälligheter i

statistiken. Den offentliga delen av ministeriets berättelse finns på ministeriets webbsidor.

Domstolarna beviljade polisen 1 840 teleavlyssningstillstånd (1 468 år 2002) och tullen 173 tillstånd (123). Under verksamhetsåret avlogs inte ett enda yrkande om teleavlyssning. Antalet tillstånd fortsätter sålunda att öka kraftigt. Ministeriet uppger att ett viktigare nyckeltal när det gäller att beskriva verksamhetens omfattning emellertid är antalet misstänkta som blir föremål för tvångsmedel. Polisen riktade teleavlyssning mot 414 (427) och tullen mot 46 (41) misstänkta. Trots att antalet tillstånd klart har ökat har antalet misstänkta som varit föremål för tvångsmedel sålunda rentav minskat. Föremål för polisens teleavlyssning var (utan fortsatta tillstånd) 978 (845) teleanslutningar medan 102 (76) var föremål för avlyssning från tullverkets sida.

I 89 % av fallen (83 %) använde polisen teleavlyssning i samband med förundersökning av grova narkotikabrott. I några procent av fallen var det fråga om grova och yrkesmässiga häleribrott samt om grova rån. För tullens del var det med undantag för två fall fråga om förundersökning av grova narkotikabrott.

Polisen beviljades med stöd av tvångsmedelslagen 1 948 (2 215) teleövervakningstillstånd och tullen 390 (254). Polisen använde teleövervakning mot 1 025 brottsmisstänkta (1 082) och tullen i 159 fall (136). Polisens användning av teleövervakning minskade sålunda medan tullens fortsatte att öka. Föremål för polisens teleövervakning var 1 772 teleanslutningar (1 937) och för tullens teleövervakning 324 anslutningar (215). Domstolarna avtog tre yrkanden om teleövervakning (av dessa var två tullmyndigheternas).

I fråga om teleövervakningstillstånd är det skäl att observera att om teleavlyssnings- och teleövervakningstillstånd samtidigt beviljas för samma tid har ärendet statistikförts enbart som ett teleavlyssningstillstånd. Orsaken till detta är enligt inrikesministeriet att man vid teleavlyssning automatiskt också får teleövervakningsuppgifter. Utan teleövervakningsuppgifter kan avlyssnade samtal inte sammankopplas t.ex. med vissa anslutningar, tidpunkter och platser. Enligt inrikesministeriets uppfattning inbegriper teleavlyssning, som är det strängare tvångsmedlet,

också teleövervakning och ett teleavlyssningstillstånd inkluderar sålunda också ett teleövervakningstillstånd. Om teleövervakningen däremot tidsmässigt infaller samtidigt som teleavlyssningen men dessutom inkluderar en eller flera dagars retroaktiv teleövervakning, statistikförs tillstånden separat. Det finns uppenbarligen ingen vedertagen praxis som säger om ett teleövervakningstillstånd skall begäras i samband med ett teleavlyssningstillstånd eller inte. BJO Rautio utreder denna fråga närmare.

Polisen använde under året teleövervakning i samband med förundersökning framförallt vid utredning av olika typer av narkotikabrott (36 %), grova stölder (19 %), livsbrott (5 %), grova bedrägerier (4 %) och grova rån (3 %). Också tullen använder teleövervakning framförallt i samband med olika typer av narkotikabrott (i 55 % av de misstänkta fallen). Andra stora grupper av brott som under året utreddes med hjälp av teleövervakning var grova skattebedrägerier samt yrkesmässig smuggling eller förmedling av alkoholhaltiga ämnen.

Med stöd av polislagen användes teleövervakning åtminstone 42 gånger (33). Det är skäl att observera att denna siffra enligt preliminära bedömningar kommer att växa med åtminstone flera tiotal då ministeriet har utrett hur många fall som inte inrapporterats. Med hjälp av teleövervakningsuppgifter har man vanligen sökt efter personer som själva varit utsatta för fara eller som t.ex. uttalat sådana hotelser att de ansetts utgöra ett direkt hot mot någon annans liv eller hälsa. Av berättelsen framgår inte i hur många fall det varit fråga om teleövervakning som polisen själv (i brådskande situationer) har beslutat om. Polisavdelningen har senare uppgett att över ¾ av samtliga fall, dvs. 34 fall var av detta slag. Enligt vad som framkommit under inspektionerna har två av dessa fall undersökts. Det var bl.a. fråga om huruvida ett ärendet var så brådskande att det inte fanns tid att ansöka om domstolens tillstånd.

Polisen beviljades åtminstone 31 (35) tillstånd till teknisk avlyssning, av vilka 30 med stöd av tvångsmedelslagen och ett med stöd av polislagen. Också dessa uppgifter är bristfälliga i detta skede eftersom alla fall uppenbarligen inte har inrapporterats till ministeriet. Enligt preliminära uppgifter kommer antalet fall emellertid att öka med högst ett tjugotal. I

straffanstalter användes teknisk avlyssning 14 gånger (13). Teknisk avlyssning användes huvudsakligen i samband med undersökning av grova narkotikabrott. I hela tio fall utnyttjade polisen inte beviljade tillstånd. Tullen använde teknisk avlyssning en gång. Under verksamhetsåret avlogs inte ett enda yrkande.

Enligt tvångsmedelslagen skall domstolen omedelbart underrättas om att användningen av ett tvångsmedel har avslutats och den person som varit föremål för tvångsmedlet skall informeras inom ett år, om inte domstolen beviljar undantag i detta avseende. Enligt polislagen är huvudregeln den att underrättelse skall ske, men polisen har prövningsrätt i detta avseende. Enligt ministeriets statistik underrättas domstolarna inte i samtliga fall. Under inspektionerna har gjorts iakttagelser som pekar i samma riktning. Föremålet för ett tvångsmedel underrättades år 2003 om teleavlyssning i enlighet med tvångsmedelslagen i 75 % av fallen och om teleövervakning i 85 % av fallen. Av de uppgifter som inkommit från polisen framgår inte hur ofta domstolarna beviljat tillstånd som innebär att den misstänkte inte behöver underrättas om tvångsmedel och i hur många fall anmälningstiden inte ännu har gått ut. De iakttagelser som gjorts under inspektionerna tyder på att domstolarna överraskande ofta har beviljat tillstånd att inte över huvud taget underrätta den som är föremål för tvångsmedel. I samma riktning pekar de siffror som tullen har uppgivit: i hälften av alla fall har den som varit föremål för teleavlyssning underrättats medan domstolen i 30 % av samtliga fall har beviljat tillstånd att skjuta upp underrättelsen och i 20 % av alla fall tillstånd att inte över huvud taget underrätta föremålet. I ca vart tredje fall har den som varit föremål underrättats då det varit fråga om teleövervakning enligt polislagen. Vid teknisk avlyssning beslöt domstolen i 16 fall (dvs. i över hälften av fallen) att föremålet för tvångsmedlet inte över huvud taget behövde underrättas och i två fall sköts underrättelsen upp.

Polisens undersökningsledare har gjort bedömningen att teleavlyssning och -övervakning har haft en avgörande eller viktig betydelse för utredningen i 68 % av fallen (66 %). Teleövervakningen har ansetts haft motsvarande betydelse i 57 % av fallen (58 %). Enligt tullens bedömningar är motsvarande siffror något högre, dvs. 74 % (88 %) för teleavlyssning och 72 %

(70 %) för teleövervakning. De på narkotikabrott specialiserade åklagarnas bedömningar av teleavlyssningens och teleövervakningens betydelse i de mål som de behandlat är klart högre än polisens bedömningar. Det bör visserligen observeras att de mål som dessa åklagare behandlar har genomgått en gallring. De som använt teleövervakning enligt polislagen har gjort bedömningen att detta tvångsmedel haft en avgörande eller viktig betydelse i ca 2/3 av samtliga fall. Polisen har gjort bedömningen att teknisk avlyssning haft en viktig betydelse i 27 % av samtliga fall och en ringa betydelse i 73 % av samtliga fall. Detta tvångsmedel har inte ansetts ha någon avgörande betydelse för någon förundersökning.

Bedömning

Antalet teleavlyssningstillstånd har fortsatt att öka. Ett nyckeltal som bättre beskriver omfattningen av teleavlyssningen är emellertid enligt inrikesministeriets åsikt antalet misstänkta. Detta antal minskade rentav en aning under verksamhetsåret. Det återstår att se om den nuvarande nivån när det gäller antalet misstänkta blir stabil. Antalet teleavlyssningstillstånd i förhållande till antalet misstänkta har i varje fall fortlöpande ökat (för närvarande är förhållandet 4,4:1). Detta tyder på att de som är föremål för avlyssning bl.a. har börjat använda flera anslutningar. Undersökningen av grova narkotikabrott har enligt vad ministeriet uppger också försvårats i andra avseenden. Undersökningarna tar allt längre tid i anspråk (vilket kommer till synes bl.a. i det växande antalet och den större andelen fortsatta tillstånd) och de har i större utsträckning än tidigare internationella kopplingar. Brotten begås också planmässigare än förr och gärningsmännen är bättre organiserade. Mot denna bakgrund måste det anses vara en brist att det av ministeriets berättelse inte framgår hur långa teleavlyssningsperioderna är i praktiken, dvs. hur länge avlyssningen i genomsnitt pågår i de enskilda fallen. Av ministeriets berättelse framgår i detta avseende endast statistiska uppgifter om tillstånden. Enligt vad polisavdelningen senare meddelat kan det utifrån tillståndsbeslutens antal, avlyssningens längd per tillstånd och antalet misstänkta personer som varit föremål för avlyssning beräknas att den genomsnittliga avlyssningstiden är 111 dygn.

En bidragande orsak till det ökade antalet tillstånd är också kommunikationsteknologins och lagstiftningens utveckling, som möjliggör effektivare kontroll av misstänkta personers telekommunikation. Samtidigt har förundersökningsmyndigheterna fått allt bättre möjligheter att i praktiken använda teletvångsmedel, vilket innebär att tröskeln för användning av dessa tvångsmedel har blivit klart lägre. Enligt ministeriet upplever man emellertid fortfarande på fältet lagstiftningen som invecklad och besvärlig. Detta gäller framförallt personer som sällan behöver tillämpa den.

Inrikesministeriet uppger att (enligt ministeriets uppfattning) jämförbar statistik visar att år 2000 var i Sverige ungefär lika många personer föremål för teleavlyssning som i vårt land. Därefter har siffran stigit snabbare i Sverige så att antalet där 2002 var 533 medan det hos oss var 427. En exakt jämförelse försvåras av skillnaderna i statistiken och lagstiftningen.

Också ökningen av antalet tillstånd är förenad med vissa problem. Det ökade antalet tillstånd innebär att det blir allt vanligare med teleavlyssning som kränker den personliga integriteten, då man t.ex. betänker att den avlyssnade kommunikationen alltid involverar två parter. Avlyssningen innebär sålunda oundvikligen ett ingrepp också i helft utomstående personer grundläggande rättigheter.

När det gäller teleövervakning enligt tvångsmedelslagen har situationen redan i flera års tid varit mera stabil, åtminstone på polissidan. Under verksamhetsåret minskade också antalet tillstånd.

För tullens vidkommande har användningen av såväl teleavlyssning som teleövervakning fortsatt att öka. Verksamheten är redan så omfattande att laglighetsövervakningen i allt större utsträckning måste inriktas också på tullen. Hittills har uppgifter om den, förutom genom den årliga rapporten, fått närmast genom inspektionerna av domstolarna.

Teleövervakning enligt polislagen användes under verksamhetsåret i klart flera fall än föregående år. Siffrorna för verksamhetsåret är visserligen tagna i underkant. Några tillförlitliga uppgifter finns inte att tillgå heller om den tekniska avlyssningen och det kan med fog antas att också tidigare års siffror för vissa

tvångsmedel inte nödvändigtvis är helt exakta. Undersökningsledningarna förefaller inte alltid uppfylla sin rapporteringsskyldighet. Det enda effektiva sättet också i detta avseende är att bygga upp ett liknande system som det som redan används i fråga om teleavlyssning och teleövervakning enligt tvångsmedelslagen.

En målsättning för justitieombudsmannens verksamhet är att höja nivån på inrikesministeriets rapportering och uppföljning så mycket som möjligt. Ministeriet måste klara av att verkligen följa upp och styra verksamheten. I detta avseende har det funnits en del övrigt att önska – också de viktigaste statistiska uppgifterna har delvis varit mycket bristfälliga. För närvarande pågår den "andra ronden" i förbättringen av uppföljningssystemet. Ärendehanteringssystemet SALPA skall förhoppningsvis bättre än sin föregångare kunna producera tillförlitliga och jämförbara statistiska uppgifter. Det är också skäl att koppla in t.ex. länspolisledningen och häradenas polischefer på övervakningen av hur teletvångsmedlen används. Man måste emellertid komma ihåg att den högsta polisledningen inte själv kan undandra sig denna specialövervakning som enligt lagen ankommer på den. Inrikesministeriet har meddelat att det effektiviserar övervakningen också på många andra sätt, t.ex. genom att bestämma att lagligheten av användningen, hanteringen och registreringen av alla teletvångsmedel skall granskas under år 2003. Det återstår att se vad dessa och andra effektiviseringsåtgärder får för resultat. Berättelsen har i varje fall utvecklats i en positiv riktning och samarbetet med ministeriet har skett under öppna former.

Som ett sidospår till det s.k. telespårningsärendet framgick det att polisen hade fått hemliga identifikationsdata direkt från Sonera, utan ett domstolstillstånd som lagen förutsätter. Fall av denna typ är givetvis ytterst allvarliga och kan väcka misstankar mot teletvångsmedlen (och polisen) över huvud taget. Det är emellertid positivt att fallet uppdagades uttryckligen av polisen. Bekymmersamma är också sådana fall där teleavlyssningen inte har upphört trots att tillståndstiden löpt ut. Ministeriet uppger att det under året förekom 12 sådana fall, av vilka tre berodde på vårdslöshet från polisens sida. I andra fall var det fråga om att en teleoperatör inte hade beaktat polisens begäran om avbrytande av avlyssningen. Det olovligen bandade materialet hade efter avslöjandet utplånats

och polisens högsta ledning beordrade undersökningsledarna att informera föremålet för avlyssningen om det inträffade, samtidigt som denne underrättades om själva avlyssningen. En vanligare typ av fall som förekommit också under tidigare år är t.ex. bristfällig protokollföring och överskridande av tidsgränserna för att underrätta domstolen och den misstänkte. Avsikten är att det nya SALPA-systemet skall byggas upp på ett sådant sätt att det bättre stöder protokollföringen och iakttagandet av tidsgränserna.

På grund av sina begränsade resurser kan justitieombudsmannen endast med stickprov övervaka användningen av teletvångsmedel och endast i den mån som verksamheten har dokumenterats. Det finns givetvis inga möjligheter att direkt övervaka avlyssningsverksamheten i praktiken. En viktigare begränsande faktor än resurserna är emellertid att justitieombudsmannen i egenskap av laglighetsövervakare inte kan fungera som "operativ" ledare för eller staka ut gränserna för verksamheten, t.ex. genom att ge sitt "godkännande" för anvisningarna. Eftersom laglighetsövervakningen kommer in i bilden i efterhand kan den endast komplettera de normala övervakningsmekanismerna. Inrikesministeriet och Tullstyrelsen har det primära ansvaret för övervakningen.

Justitieombudsmannen kan inte styra heller domstolarna genom bindande prejudikat eller förpliktande lagtolkningar. Detta ankommer på de oavhängiga domstolarna. Under de inspektioner som gjorts i tingsrätterna har dessa frågor behandlats från en resonans utgångspunkt. Avsikten har dels varit att ta del av domarnas erfarenheter och dels att informera om de iakttagelser som justitieombudsmannen gjort i samband med laglighetsövervakningen. I förhållande till den traditionella laglighetsövervakningen av domstolarna har steget i varje fall varit relativt långt, även om man beaktat att den dömande makten utövas av domstolarna som i detta avseende har en omfattande prövningsrätt t.ex. när det gäller lagtolkning. Detta har emellertid inte ansetts hindra att sådana tolkningar och förfaranden tas upp till behandling som laglighetsövervakaren anser vara problematiska. Det är skäl att konstatera att också domstolarna har förhållit sig på olika sätt till användningen av teletvångsmedel. Den ena ytterligheten representerar uppfattningen

att polisen inte gör några onödiga ansökningar och att man måste kunna sätta tilltro till polisen då den uppger att det finns förutsättningar för användning av tvångsmedel. Även om inspektionsiakttagelserna visar att det ibland framförda påståendet att domstolarna fungerar som "gummistämplor" som automatiskt beviljar tillstånd inte stämmer, har domstolsbehandlingen *de facto* ingen större begränsande betydelse för användningen av teletvångsmedel.

För det första ställer redan lagen en mycket låg tröskel för användning av tvångsmedel. Det krävs inte särskilt mycket för att överskrida tröskeln "skälig misstanke". De övriga krav som lagen ställer har åtminstone enligt inspektionsiakttagelserna i praktiken alltid ansetts vara för handen. Bestämmelserna är sålunda så vagt utformade att tröskeln för att få tillstånd i praktiken är låg, förutsatt att polisen uppger att den undersöker ett tillräckligt allvarligt brott. Särskilt sällsynta är emellertid inte sådana fall där domstolen åtminstone utgående från handlingarna har nöjt sig med polisens uppgift om att det t.ex. på grund av spaningsuppgifter finns en "skälig misstanke" mot personen i fråga. Det är klart att domaren som avgör ärendet alltid i stor utsträckning är beroende av de uppgifter som han eller hon fått av polisen. Det är emellertid bekymmersamt om domaren baserar sitt avgörande *enbart* på polisens slutsatser, utan att kräva tillräcklig utredning om underliggande fakta för att själv kunna pröva ärendet. Under inspektionerna har denna kritik visserligen i många fall bemötts med att denna information *de facto* ofta har fått men inte skrivits in i beslutet (på grund av att den är sekretessbelagd eller för att spara arbete). Om ett sådant förfarande godkänns blir det emellertid omöjligt att övervaka besluten och det kan inte heller annars anses vara acceptabelt att de viktigaste beslutsmotiveringarna lämnas bort.

Det är av stor betydelse att domstolarna axlar sin roll att värna om rättssäkerheten i dessa ärenden som griper in i de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. En annan möjlighet vore att utveckla tvåpartsförhållandet så att det omfattar också ärenden som gäller teletvångsmedel. I Sverige har man valt detta alternativ i fråga om teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Det offentliga ombudet skall enligt en lagändring som träder i kraft hösten 2004 (prop. 2002/03:74) uppträda som motpart till

den som framställer ett yrkande om tvångsmedel. Genom detta arrangemang anser man i Sverige att rätts-säkerheten förbättras i en situation där användnings-området för tvångsmedel utvidgas. Som motivering hänvisas också till att man på detta sätt får prejudikat. Avsaknaden av sådana är ett problem också hos oss. Ett offentligt ombud anlitas också i Finland, men endast i s.k. bostadsavlyssningsfall. Eftersom detta förfarande infördes i början av år 2004 finns det inga erfarenheter av det inom laglighetsövervakningen. Lagutskottet konstaterade år 2002 att det var motive-rat att utsträcka systemet med ett offentligt ombud till att gälla också teleavlyssning. Denna utvidgning borde enligt utskottets åsikt bedömas efter några år, då man har erfarenheter av bostadsavlyssning (LaUB 31/2002, se även GrUU 36/2002).

Intressanta som prejudikat är högsta domstolens avgöranden HD 1998:90 och 2003:128. Även om det inte längre var möjligt att påverka det överklagade avgörandet (häktning/reseförbud) i dessa fall ansåg högsta domstolen att den kunde ge ett yttrande om huruvida det fanns lagliga grunder för tvångsmedel. Motiveringarna till dessa beslut kan tolkas på så sätt att en person som varit föremål för t.ex. teleavlyssning – och i efterhand fått veta om saken – kan få tvångs-medlets laglighet prövad i högre instans även om användningen av tvångsmedlet då redan är avslutad och det inte längre är möjligt att påverka slutresultatet av det överklagade avgörandet. Det är visserligen skäl att understryka att det inte finns uppgifter om att någon försökt göra detta: det är i sista hand högsta domstolen som avgör om en ovan nämnd tolknings-möjlighet håller.

Avslutningsvis

Då riksdagen godkände den senaste utvidgningen av användningsområdet för teletvångsmedel förutsatte den att regeringen i sin berättelse över sina åtgärder 2005 utreder på vilket sätt de nya befogenheterna att använda tvångsmedel har främjat individens och samhällets säkerhet och om skyddet för de grundläggande fri- och rättigheter som omfattas av tvångs-medel är fullgott. Efter flera partiella revideringar har lagstiftningen om teletvångsmedel blivit oenhelig

och även svåröverskådlig. Också lagutskottet har med hänvisning till detta ansett att det är skäl att totalre-videra bl.a. tvångsmedelslagen (LaUB 21/2002). Det är lätt att förena sig om denna åsikt. Också i flera av BJO:s beslut som referats ovan påtalas problem i den gällande lagstiftningen. Det är sålunda nödvändigt att göra en fullständig översyn av lagstiftningen om teletvångsmedel. (tvångsmedelslagen, polislagen och tullagen). Det förefaller emellertid som om flera partiella utvidgningar av användningsområdet för teletvångsmedel är att vänta, då det föreslås att polislagen ändras så att befogenheterna att använda teletvångsmedel utvidgas.

Laglighetsgarantierna för teletvångsmedlen har i första hand samband med beslutsprocessen och med själva användningen av dem. Domstolen spelar en synnerligen central roll vid beslutsfattandet: för-utsättningarna för användning av tvångsmedel skall omsorgsfullt undersökas i varje enskilt fall. Det är också viktigt att utbilda och instruera de tjänstemän som använder teletvångsmedel. Inrikesministeriets polisavdelning och Tullstyrelsen skall noggrant följa och effektivt styra användningen av tvångsmedlen samt snabbt ingripa då fel konstateras. Justitieom-budsmannens laglighetsövervakning kan endast kom-plettera denna övervakning. Justitieombudsmannen kan inte gå i god för att teletvångsmedlen används på ett lagligt sätt.

TÄCKOPERATIONER

En ändring av polislagens bestämmelser om täckoperationer och bevisprovokation genom köp trädde i kraft i början av mars 2001. Man brukar också tala om okonventionella brottsbekämpnings- och utredningsmetoder. Reformen innebär att polisen (åtminstone på lagnivå) har fått helt nya befogenheter som anses vara nödvändiga i kampen mot grov och organiserad brottslighet. Ett syfte med lagändringen är också att samordna vår lagstiftning med lagstiftningen i övriga EU-länder, särskilt med beaktande av att brottsligheten får allt internationellare former och att polisverksamheten internationaliseras.

Genom en täckoperation inhämtar polisen information om en person eller en persongrupp och infiltrerar persongrupper. För att förhindra att täckoperationen avslöjas används vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar samt framställs eller används falska dokument. Under sin täckmantel försöker infiltratören komma så nära föremålet som möjligt och skaffa information om ett brott eller en kriminell grupp. En polisman kan t.ex. arbeta i ett föregivet yrke (som servitör, chaufför osv.). I mera avancerade täckoperationer kan en polisman gå med i en kriminell grupp, utan att direkt göra sig skyldig till olagligheter.

En täckoperation måste hållas hemlig för att den skall vara effektiv och säker. För att infiltratören inte skall upptäckas tillåter lagen att förtäckta eller vilseledande uppgifter lämnas samt t.o.m. att falska dokument används. Infiltratören kan t.ex. få en falsk identitet eller en falsk registrering av sin bil.

Polisen har rätt att ingripa i täckoperationer om det är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda allvarliga brott (samma som vid teleavlyssning) och om det finns grundad anledning att misstänka att den som information skall inhämtas om gör sig skyldig till ett allvarligt brott. Beslutsproceduren vid täckoperationer är centraliserad. Beslutet fattas av chefen för centralkriminalpolisen eller av chefen för skyddspolisen i ärenden som ankommer på skyddspolisen. Det har ansetts nödvändigt att införa detta centraliserade system för att skydda täckoperationerna och av rättssäkerhetsskäl. En skriftlig plan skall upprättas för varje

täckoperation. Dessutom skall en förteckning upprättas över t.ex. vilseledande/förtäckta registeranteckningar och falska dokument.

Övervakningen av täckoperationer

Under verksamhetsåret ankom övervakningen av täckoperationer på BJO *Rautio*. Ansvarig föredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare *Juha Haapamäki*.

Inrikesministeriet har givit en förordning om ordnandet och övervakandet av täckoperationer samt bevisprovokation genom köp (499/2001). Enligt förordningen tillsätter inrikesministeriet en styrgrupp som har i uppgift att övervaka täckoperationer och bevisprovokationer genom köp. Styrgruppen består av representanter för polisförvaltningen och skall bl.a. följa verksamheten och utbildningen, rapportera om omständigheter som är viktiga med avseende på laglighetsövervakningen samt lägga fram utvecklingsförslag.

Ministeriet skall enligt polislagen årligen ge en berättelse till riksdagens justitieombudsman om användningen av täckoperationer. Motsvarande skyldighet gäller inte bevisprovokation genom köp. För att kunna ge sin berättelse till justitieombudsmannen måste ministeriet få information om användningen av täckoperationer. I detta syfte ger centralkriminalpolisen och skyddspolisen en utredning om täckoperationerna till ministeriet. Den ovan nämnda styrgruppen skall dessutom delta i beredningen av berättelsen till justitieombudsmannen.

Berättelsen för år 2003

Under år 2002 ordnade polisen för första gången täckoperationer, visserligen i en mycket begränsad utsträckning. Endast några få beslut fattades och antalet misstänkta var färre än tio. Under verksamhetsåret har täckoperationer används i en något större utsträckning men det är fortfarande fråga om en

begränsad verksamhet vars huvudsyfte är att avslöja och reda ut grova narkotikabrott. Enligt undersökningsledarnas bedömning har täckoperationerna och bevisprovokationerna genom köp varit synnerligen betydelsefulla för inriktningen av förundersökningen.

Enligt inrikesministeriet har gränsdragningen mellan å ena sidan täckoperationer och å andra sidan bevisprovokation genom köp varit problematisk. Polisen anser det vara viktigt att falska handlingar får användas i samband med ren bevisprovokation genom köp. För att skydda verksamheten borde man enligt polisens åsikt också under en längre tid få använda falska registeranteckningar för en operation. Också möjligheten att vittna anonymt har nämnts, framförallt med beaktande av att täckoperationer och bevisprovokation genom köp skall kunna användas också som bevis och inte endast för att styra undersökningen. Det har dessutom ansetts vara ett problem att delta i täckoperationer inte har rätt att begå brott, t.ex. genom att delta i transporten av ett narkotikaparti. Också den omständigheten att det sedan 1.3.2003 är straffbart att delta i en kriminell grupps verksamhet kan i vissa situationer försätta en polisman som deltar i en täckoperation i en problematisk situation. Det är en principiellt viktig fråga om en polisman har rätt att begå brott. BJO Rautio gav i mars 2004 ett utlåtande till inrikesministeriet om ett utkast till ändring av polislagen, som behandlade bl.a. dessa frågor.

BJO Rautio har fått information om täckoperationer också i samband med sin inspektion hos centralkriminalpolisen i oktober 2003. I november bekantade sig äldre justitieombudsmannasekreterare Haapamäki hos centralkriminalpolisen med ett antal beslut, protokoll och andra dokument som gällde täckoperationer och bevisprovokation genom köp.

Bedömning

Befogenheten att genomföra täckoperationer kan anses ge polisen rätt att utan tjänsteansvar handla i strid med vissa straffrättsliga förbud (enligt grundlagsutskottets utlåtande 5/1999). En sådan tjänsteövning är anmärkningsvärd bl.a. med avseende på principen om förvaltningens lagbundenhet, som framgår

av grundlagen. Täckoperationer kan också påverka det allmänna förtroendet för tjänsteövningen. Utgående från de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna är täckoperationerna problematiska, särskilt när det gäller skyddet för privatlivet. Eftersom täckoperationer kan inkräkta på hemfridsfären har de betydelse också för denna grundläggande fri- och rättighet. Dessutom kan täckoperationer ha betydelse för den i grundlagen garanterade rätten till en rättvis rättegång. Enligt grundlagsutskottets åsikt skall domstolen förvissa sig om att denna grundläggande fri- och rättighet inte äventyras genom okonventionella metoder (GrUU 5/1999). Det återstår att se hur denna övervakning ordnas i praktiken. Ett problem kan redan vara hur domstolen (eller den misstänkte) över huvud taget får vetskap om att dessa metoder används.

Problemen när det gäller laglighetsövervakningen av täckoperationer torde åtminstone delvis vara av samma typ som vid övervakningen av teletvångsmedel – åtminstone när det gäller de särdrag som följer av verksamhetens hemliga natur. I fråga om teletvångsmedlen kan hänvisas till det som anförs ovan och konstatera här endast i korthet att ett fungerande övervakningssystem är av största vikt. Det är å andra sidan fråga om verksamhet av en sådan typ att det är ytterst viktigt att de personer som deltar i täckoperationerna har adekvat utbildning och annan nödvändig kompetens. Förutom vid utbildningen måste särskild uppmärksamhet fästas vid ledningen av verksamheten. Det är sålunda befogat att täckoperationer ordnas först efter omsorgsfulla förberedelser och utbildning. Det är inte meningen att täckoperationer skall ingå i polisens vardagliga arbetsmetoder.

I samband med inspektionsbesök hos centralkriminalpolisen kunde det konstateras att besluten om täckoperationer är resultatet av grundliga förberedelser. Det framgick också att verksamheten över huvud taget planeras och dokumenteras synnerligen omsorgsfullt och detaljerat. Genom att täckoperationerna dokumenteras underlättas bl.a. övervakningen i efterhand. En noggrann dokumentering är också viktig för de polismäns rättssäkerhet som deltar i täckoperationerna. Enligt vad som utretts har övervakningen över huvud taget prioriterats. De i täckoperationer deltagande polismännens verksamhet övervakas

regelbundet och en effektiv rapportering har ordnats ända upp till centralkriminalpolisens chef. Denne får en gång i månaden en rapport om den operativa verksamheten. BJO Rautios inspektion föranledde inga anmärkningar. Han meddelade visserligen för kännedom inrikesministeriets polisavdelning sin uppfattning om ett i samband med täckoperationer förekommande förfarande som han ansåg kräva noggrannare reglering.

I detta sammanhang är det skäl att konstatera att övervakningen (och i synnerhet möjligheterna att berätta om den i offentligheten) försvåras av att det är nödvändigt att hemlighålla täckoperationerna och de metoder som polisen använder i samband med dem. Av denna anledning kan någon utförligare redogörelse inte ges t.ex. om BJO Rautios ovan nämnda ställningstaganden.

Också internationaliseringen innebär en utmaning för övervakningen. Finländska polismän kommer sannolikt i allt större utsträckning att delta i täckoperationer utomlands (och utländska polismän i täckoperatio-

ner i Finland). Operationer av detta slag är sannolikt svårare att övervaka än "normala" nationella täckoperationer, så väl inom ramen för tjänstemaskineriet som för laglighetsövervakningens vidkommande. En finländsk polisman som arbetar i ett annat land har tjänsteansvar också för brott som han eventuellt begår utomlands. Man kan t.ex. ställa frågan om täckoperationer för att utreda narkotikabrott i vissa länder förutsätter åtgärder som är förbjudna enligt finsk lag (men inte kriminaliserade i landet i fråga). Problem kan också orsakas av att poliskulturen i andra länder eventuellt skiljer sig en hel del från vår egen.

Justitieombudsmannens övervakning har på det hela taget, också när det gäller täckoperationer, karaktären av efterhandsövervakning och den är också i bästa fall relativt översiktlig. Justitieombudsmannen kan inte staka ut gränserna för verksamheten och kan inte heller gå i god för lagligheten när det gäller denna sektor av polisverksamheten. För justitieombudsmannens kansli är det i varje fall skäl att fortsättningsvis övervaka polisens täckoperationer också utöver vad som framgår av den årliga berättelsen.

5. Laglighetsövervakningen enligt sakområden

DOMSTOLARNA OCH JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

Allmän översikt

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

Enligt fördelningen av ärenden mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgjordes domstols- och justitieförvaltningsärendena under verksamhetsåret av BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande för denna grupp av ärenden var *Terhi Mattila* till 31.8.2003 och justitieombudsmansekreterare *Terhi Arjola* 1.9–31.12.2003.

DOMSTOLSVÄSENDET UNDER VERKSAMHETSÅRET

Inom domstolsväsendet gjordes under verksamhetsåret betydande reformer. En lag om ändring av rättegångsbalken (768/2002) trädde i kraft 1.1.2003. Genom lagen effektivteras rättegångsförfarandet i tvistemål. Förberedelserna förenklas och överlappningar mellan de olika handläggningsskedena elimineras. Informationen till parterna i olika rättegångskeden förbättras samtidigt som domarens aktiva processledningsroll betonas.

Genom den ändring av rättegångsbalken som trädde i kraft den 1 oktober 2003 (381/2003) förenklas och effektivteras hovrättsförfarandet. Bestämmelserna om förberedelse i hovrätten förtydligades och den hovrättsledamot som svarar för förberedelsen fick utökade befogenheter. Förfarandena för delgivning av kallelse till huvudförhandling och för mottagande av muntlig bevisning förenklades. I lagen har också tagits in bestämmelser om ett sällningsförfarande. Om hovrätten enhälligt konstaterar att besvären inte har någon möjlighet till framgång tas de inte upp till ytterligare prövning. Genom reformen utvidgas dessutom möjligheten att söka ändring genom s.k. motändringssökande.

Också en lag om ändring av rättegångsbalkens bestämmelser om bevisning och extraordinär ändringsökande (360/2003) trädde i kraft 1.10.2003. Genom lagen förbättrades bl.a. skyddet för personer som hörs under en rättegång samt preciserades bestämmelserna om hörande av personer som inte har fyllt 15 år eller vars psykiska funktioner är störda.

Utöver dessa redan genomförda ändringar pågick under året också andra omfattande reformprojekt.

Den kommission för ändringsökande som justitieministeriet tillsatte i januari 2001 gavs i uppdrag att göra en omfattande granskning av systemet för sökande av ändring vid de allmänna domstolarna. Kommissionen överlämnade i november 2002 sitt betänkande (KB 2002:8) om fullföljd av talan till högsta domstolen och extraordinär ändringsökande. Kommissionen föreslog att procedurbestämmelserna preciseras och uppdateras. Betänkandet innehöll kommissionens förslag bl.a. till högsta domstolens sammansättning, begränsning av besvärstillstånd och självrättelse. BJO *Jääskeläinen* gav ett utlåtande om betänkande 14.3.2003 (dnr 3001/5/02). Justitieministeriet tillsatte i oktober 2003 en arbetsgrupp med

uppgift att upprätta ett justerat förslag till ändring av bestämmelserna om fullföljd av talan till högsta domstolen samt vissa andra lagar.

Statsrådet tillsatte i juni 2001 en kommitté för utvecklande av domstolsväsendet på längre sikt. Kommittén gav sitt mellanbetänkande i januari 2003 (KB 2003:1) och sitt slutbetänkande i november 2003 (KB 2003:3). Kommittén behandlar i betänkandet domstolarnas ställning i ett samhälle som förändras samt de allmänna och rättsliga utgångspunkterna för domstolarnas verksamhet. Från denna utgångspunkt skisserar kommittén upp de utmaningar för utvecklandet av domstolsväsendet som den söker svar på i betänkandet.

Projektet för förnyande av kvalificeringssystemet för domare var fortfarande aktuellt under verksamhetsåret. Justitieministeriet tillsatte i februari 2002 en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta ett förslag till kvalificeringssystem för domare, utgående från domarutbildningskommissionens betänkande som blev klart i januari 2001 (2000:5) och utlåtandena om detta. Arbetsgruppen gav sitt betänkande "Att skaffa sig kompetens som domare" (KB 2002:6) i november 2002. BJO Jämskeläinen gav ett utlåtande om betänkandet 5.2.2003 (dnr 3021/5/02).

Under verksamhetsåret pågick också en revidering av bestämmelserna om rättegångens offentlighet. Justitieministeriet tillsatte redan i maj 2000 en kommission för beredning av en totalrevidering av lagstiftningen om rättegångens offentlighet. Justitieministeriet tillsatte i december 2002 en arbetsgrupp med uppgift att utgående från det betänkande som kommissionen för rättegångens offentlighet gav i februari 2002 (KB 2002:1) samt utlåtandena om detta upprätta ett förslag till sådana bestämmelser om rättegångens offentlighet som kan tillämpas inom förvaltningsrättsskipningen. Arbetsgruppen gav sitt betänkande (KB 2003:8) i juli 2003. BJO Jämskeläinen gav sitt utlåtande om betänkande 25.9.2003 (dnr 1625/5/03).

Under verksamhetsåret pågick ett projekt för utvecklande av straffprocessen. Justitieministeriet tillsatte år 2001 en arbetsgrupp för revidering av straffprocessen. Syftet med projektet är att utgående från erhållna

erfarenheter vidareutveckla procedurnormerna för brottmål. Arbetsgruppen gav sitt slutbetänkande i november (KB 2003:11). Arbetsgruppen föreslår bl.a. att en skriftlig, summarisk straffprocess tas i bruk i sådana fall då gärningsmannen har erkänt sitt brott. I betänkandet ingår dessutom förslag som syftar till en minskning av antalet inställda huvudförhandlingar samt till en minskning av olägenheterna till följd av inställda huvudförhandlingar.

Justitieministeriet tillsatte i juni 2002 en arbetsgrupp för förlikningsförfarande. Arbetsgruppen gav sitt betänkande i mars 2003 (KB 2003:2). Arbetsgruppen föreslog att en lag stiftas om förlikning i tvistemål i allmänna domstolar. Enligt förslaget skall förlikning vara ett alternativ till rättegång. BJO Jämskeläinen gav sitt utlåtande om betänkandet 30.4.2003 (dnr 801/5/03).

Under år 2003 fortsattes revideringen av domstolsorganisationen. Bostadsdomstolarna drogs in från 1.1.2003. Den arbetsgrupp för hovrätternas domkretsindelning som justitieministeriet tillsatte i juni 2002 gav sitt betänkande med ett förslag till ändring av hovrätternas domkretsindelning (KB 2003:1) i januari 2003. I juni 2003 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp för utredning av behoven att förnya behandlingen av immateriella ärenden samt lägga fram förslag till koncentrering av behandlingen av yrkandena i samband med sådana ärenden till samma domstol.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV DOMSTOLARNA

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna och domarna följer lagen och fullgör sina skyldigheter. Detta innebär att justitieombudsmannen särskilt skall se till att rätten till en rättvis rättegång, som var och en garanteras som en grundläggande och mänsklig rättighet, förverkligas också i praktiken.

De som vänder sig till justitieombudsmannen hyser ofta alltför höga förväntningar på justitieombudsmannens möjligheter att hjälpa dem. Justitieombudsmannen kan nämligen inte i sin roll som laglig-

hetsövervakare påverka behandlingen av anhängiga domstolsärenden eller ändra domstolsavgöranden. Justitieombudsmannen kan endast ta ställning till frågan om rättskiparen har handlat inom ramen för sin lagliga prövningsrätt. Ändring måste sökas den vanliga vägen, i allmänhet hos närmaste högre instans.

Laglighetsövervakningen av domstolarna är inriktad på de procedurmässiga garantierna för rättssäkerhet. Det är ofta fråga om en bedömning av om den grundlagsenliga rätten till en rättvis rättegång har tillgodosetts. Laglighetsövervakningen inriktas framförallt på gränsområden som inte nås med andra rättsmedel. Som typiska exempel kan nämnas långa behandlingstider samt domares uppträdande och bemötande av klienter. Också beslutsmotiveringarnas saklighet har uppmärksamats. Vissa klagomålsärenden har rört sig i gränsmarkerna mellan å ena sidan domstolarnas rättskipning och å andra sidan domstolsförvaltningen. Även frågor som gäller råd och anvisning till klienter har behandlats. Genom sina ställningstaganden strävar justitieombudsmannen framförallt efter att utveckla en s.k. god domstolspraxis.

BJO Jämskeläinen går närmare in på principerna för övervakning av domstolarna i sina inledande ord till berättelsen för år 2002 (s. 19–21).

Under verksamhetsåret statistikfördes sammanlagt 220 avgöranden i kategorin domstolsärenden. Fortfarande var en betydande del av klagomålen som gällde domstolarnas rättskipning av den arten att justitieombudsmannen inte kunde befatta sig med huvudsaken.

Domstolarnas långa behandlingstider är ett problem som ofta föranleder klagomål till justitieombudsmannen. Dröjsmålen beror oftast på tingsrätternas stora arbetsbörda. I vissa fall har justitieministeriet, med anledning av klagomålsavgöranden som gällt dröjsmål, underrättats om den problematiska arbetssituationen vid tingsrätterna (dnr 3218/4/01 s. 93 och 637/4/02).

Flera klagomål har också gällt domarjäv och rättskipningens opartiskhet överlag. Det räcker inte att en domare handlar opartiskt, utan domaren måste också utåt framstå som opartisk. En domares opartiskhet kan emellertid anses ha äventyrats endast på objekti-

va grunder. BJO Jämskeläinen anser att det med tanke på uppfattningen om en domares opartiskhet var problematiskt att i ett förlikningsförslag som domstolen upprättat framfördes ett tämligen kraftigt ställningstagande om slutresultatet av huvudförhandlingen i ett mål (dnr 2372/4/02). Den nuvarande inställningen till förlikningsförfarandet har ansetts kunna minska parternas förtroende för domstolens opartiskhet. Detta problem påtalas bl.a. i betänkandet av arbetsgruppen för utveckling av förfarandet med förlikning vid domstol (KB 2003:2).

I många klagomål kritiseras också domares uppträdande och bemötande av klienter över huvud taget. Det sätt på vilket parterna i en rättegång blir bemötta är i allmänhet avgörande för om de själva anser sig ha fått en rättvis rättegång. Domarämbetet är ett uppdrag som kräver särskilt förtroende och anseende och som därför förutsätter ett korrekt uppträdande. En domare måste också i konfliktsituationer behandla parterna och deras åsikter på ett sakligt sätt. Även om de i klagomålen framförda påståendena om domares uppträdande inte alltid kan bevisas har domare emellertid i vissa fall i vägledande syfte påmint om vikten av ett korrekt uppträdande. BJO Jämskeläinen meddelade under verksamhetsåret i tre fall domare (dnr 5814/02, 2839/4/02 och 612/4/03) och i ett fall en tingsrätts nämndeman (dnr 1967/4/03) sin uppfattning om deras uppträdande.

Klagomål över processledningen har ofta haft samband med klagomål som gäller domarjäv och domares uppträdande. Processledningen har emellertid också i andra fall varit föremål för klagomål. Som exempel kan nämnas ett fall där BJO Jämskeläinen meddelade sin uppfattning om det sätt på vilket ordföranden övervakade ordningen i rättssalen (dnr 753/4/02 s. 91).

I flera klagomål framfördes synpunkter på rättegången och handlingarnas offentlighet. BJO Jämskeläinen meddelade under verksamhetsåret sin uppfattning i ett fall som gällde motivering av ett beslut om rättegång bakom stängda dörrar samt sekretessbeläggning av rättegångsmaterial (dnr 586/4/02 s. 86). I ett annat fall var det fråga om att på begäran få uppgifter om innehållet i tingsrättens bandupptagning (dnr 2207/4/02 s. 89). Det förekommer allt

oftare konflikter mellan å ena sidan mediernas ökade intresse för domstolarnas verksamhet och å andra sidan integritetsskyddet. Den gällande lagstiftningen förefaller inte alltid kunna lösa dessa problem på ett tillfredsställande sätt. En översyn av lagstiftningen om rättegångens offentlighet torde medföra en förbättring i detta avseende.

Det har också förekommit klagomål som gällt motivering av avgöranden. BJO Jämskeläinen uppmärksammade hovrättsledamöter på vikten av omsorgsfullhet vid motivering av domar. I en domsmotivering hade tagits in felaktiga faktauppgifter (dnr 2747/4/02).

Ett antal klagomål gällde också delgivning, under rättelser och stämning. I ärendet 871/4/02 (s. 92) hade en stämning delgivits svaranden efter att åtalsrätten redan preskriberats. BJO Rautio meddelade för kännedom en tingsdomare sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande. BJO Jämskeläinen uppmärksammade en tingsrätt på förutsättningarna för undersökning och avgörande att brottmål trots svarandens uttalande, eftersom det av delgivningsbesivet inte framgick vid vilket äventyr svaranden hade stämts in till sammanträdet. BJO ansåg att tingsrätten inte innan behandlingen av ärendet inleddes tillräckligt omsorgsfullt hade utrett om ärendet kunde tas till slutgiltig behandling, då den inte fäste avseende vid bristen i delgivningsbesivet (dnr 1997/4/03). I ett ärende som gällde en stämningsmans förfarande gav BJO Jämskeläinen en stämningsman en anmärkning för framtiden för dennes vårdslösa behandling av befolkningsdata för en person som bytt kön (dnr 1083/4/01 s. 285).

Inspektioner

I anslutning till ärenden som gällde teletvångsmedel inspekterade BJO Rautio Vasa tingsrätt 16.5.2003, Uleåborgs tingsrätt 28.8.2003, Kuusamo tingsrätt 29.8.2003, Kemi-Torneå tingsrätt 11–12.9.2003 och Tammerfors tingsrätt 4.12.2003. BJO Jämskeläinen gjorde en allmän inspektion av Joensuu tingsrätt 16.11.2003.

DOMSTOLSINSPEKTIONER 2003

Vasa tingsrätt	16.5.2003
Uleåborgs tingsrätt	28.8.2003
Kuusamo tingsrätt	29.8.2003
Kemi-Torneå tingsrätt	11.–12.9.2003
Joensuu tingsrätt	16.11.2003
Tammerfors tingsrätt	4.12.2003

Avgöranden

RÄTTEGÅNGENS OFFENTLIGHET

Föreningen Oikeustoimittajat ry kritiserade i ett skriftligt klagomål till riksdagens justitieombudsman Kuopio tingsrätts avgörande i ett ärende som gällde rättegångens offentlighet. Föreningen bad justitieombudsmannen utreda om Kuopio tingsrätt handlade lagenligt då den sekretessbelade ett fall som gällde grav misshandel mm. (R 02/50).

Tingsrättens beslut och rättsreglerna

Av Kuopio tingsrätts sekretessbeslut framgick att målsägandenas ombud hade bett att ett mål skulle behandlas utan att allmänheten var närvarande. Ombudet motiverade sin begäran med att ärendet gällde sådana till privatlivet hörande omständigheter av ömtålig natur som, om de offentliggjordes, skulle inverka menligt på de minderåriga målsägandenas psykiska tillstånd och utveckling. Åklagaren och svarandena motsatte sig inte ombudets begäran. Tingsrätten beslöt med stöd av 5 § 1 mom. 1 punkten samt 9 § 2 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång behandla målet inom stängda dörrar och sekretessbelade samtliga handlingar för 20 år räknat från att domen givits. Tingsrätten motiverade sitt beslut om behandling inom stängda dörrar och sekretessbe-

läggning med att det i ärendet fanns till privatlivet hörande omständigheter av ömtålig natur samt med att målsägandena var minderåriga.

BJO Jämskeläinen konstaterade att enligt 5 § 1 mom. i den nämnda lagen kan en domstol på yrkande av en part eller av annat särskilt skäl besluta att muntlig förhandling helt eller delvis skall ske utan att allmänheten är närvarande,

1) då domstolen handlägger sedlighetsbrott, mål som gäller ärekränkning eller kränkning av privatliv eller annat brottmål som gäller sådan omständighet i någons privatliv, som är av synnerligen ömtålig natur,

2) då domstolen handlägger mål angående äktenskap, faderskap, adoption, vårdnad om barn och umgängesrätt, förmynderskap eller annat sådant tvistemål eller ansökningsärende och det framförs sådana omständigheter i någons privatliv som är av synnerligen ömtålig natur, eller

3) då en person under 18 år står åtalad för brott.

I lagens 9 § 2 mom. föreskrivs att om den muntliga förhandlingen med stöd av 5 § helt eller delvis har skett inom stängda dörrar eller om där har företetts sekretessbelagda handlingar eller föremål eller yppats uppgifter som är sekretessbelagda, kan domstolen besluta att rättegångsmaterialet med undantag för tillämpade lagrum och domslutet till behövliga delar skall hållas hemligt viss tid, dock högst 40 år från det utslaget gavs.

Enligt förarbetena till lagen om offentlighet vid rättegång (RP 56/1984 rd, s. 11) kan förhandlingen enligt domstolens prövning hållas inom stängda dörrar i ett brottmål som gäller sådana omständigheter i någons privatliv som är synnerligen ömtålig natur. Bestämmelsen skall emellertid tolkas snävt. Huvudregeln är den att förhandlingen är offentlig och avvikelser från denna regel kan ske endast då det är fråga om omständigheter som är av synnerligen ömtålig natur.

Såsom BJO Jämskeläinen konstaterat i sitt beslut 15.11.2002 (dnr 779/4/01) understryker detta uttalande behovet av motiveringar i sådana fall som det här är fråga om.

Ett sådant beslut om förhandling inom stängda dörrar enligt prövning som avses i 5 § i lagen om offentlighet vid rättegång skall enligt lagens förarbeten (RP 56/1984 rd, s. 10) motiveras på normalt sätt.

I 11 kap 13 § 2 mom. i lagen om rättegång i brottmål föreskrivs om motivering av beslut. Enligt lagrummet skall ett beslut motiveras, om målet avisas, ett yrkande eller en invändning i målet förkastas eller om en motivering annars behövs. Enligt förarbetena till bestämmelsen (RP 82/1995 rd, s. 135) behöver ett beslut motiveras t.ex. då den fråga som avgörs är tolkbar från rättslig synpunkt. Däremot finns det i allmänhet inte något behov att motivera ett beslut om det innebär ett godkännande av ett sådant yrkande, t.ex. gällande rättegångsförfarandet, som den andra parten inte har motsatt sig.

Av denna anledning konstaterade BJO Jämskeläinen i sitt ovan nämnda beslut att då en domstol har godkänt en parts yrkande på förhandling inom stängda dörrar och de övriga parterna inte har motsatt sig detta, har beslutsmotiveringen inte någon betydelse med tanke på parternas rättssäkerhet. Offentlighetsprincipens betydelse inskränker sig emellertid inte till parternas rättssäkerhet. Rättegångens offentlighet är viktig del av den anledningen att medborgarna kan övervaka rättskipningen och dels också av den anledningen att offentligheten främjar medborgarnas förtroende för domstolarna. Av dessa skäl är det med tanke på principen om rättegångens offentlighet viktigt att också allmänheten får tillräcklig information om grunderna för att ett ärende behandlas inom stängda dörrar och sålunda kan bedöma hur domstolen utövat sin prövningsrätt. BJO framställde i sitt beslut att justitieministeriet överväger om det är skäl att i den nya lagen om rättegångars offentlighet ta in uttryckliga bestämmelser om att domstolsavgöranden som gäller rättegångens offentlighet skall motiveras offentligt, i synnerhet då ingen part har motsatt sig att offentligheten begränsas.

Bedömning

Motivering av sekretessbeslut

Kuopio tingsrätt beslöt med stöd av 5 § 1 mom. 1 punkten i lagen om offentlighet vid rättegång hålla huvudförhandlingen inom stängda dörrar eftersom ärendet berörde till privatlivet hörande omständigheter av ömtålig natur och eftersom målsägandena var minderåriga. Med stöd av 9 § 2 mom. i den nämnda lagen beslöt tingsrätten samtidigt i syfte att trygga de minderåriga målsägandenas utveckling att rättegångsmaterialet, med undantag för de tillämpade lagrummen och domslutet, skall hållas hemligt i 20 år från det att domen givits.

Tingsrätten hade sålunda i motiveringen till sitt beslut inte nämnt att den ansåg vissa till privatlivet hörande omständigheter i ärendet vara av en synnerligen ömtålig natur, på det sätt som lagen förutsätter. BJO ansåg tingsrättens motivering vara bristfällig till denna del.

Målsägandenas minderårighet och den omständigheten att offentligheten eventuellt kunde inverka menligt på deras psykiska tillstånd och utveckling kunde enligt lagen inte motivera förhandling inom stängda dörrar. Enligt BJO:s åsikt kunde de nämnda grunderna å andra sidan ha betydelse för bedömningen av om de till privatlivet hörande omständigheterna kunde anses vara av en synnerligen ömtålig natur. En utomstående kunde emellertid utgående från de grunder som tingsrätten nämnde i sitt beslut inte förstå den lagliga grunden för att förhandlingen hölls inom stängda dörrar.

En omständighet som i det fall som avses i klagomålet underströk behovet av en beslutsmotivering var också att det inte av brottsbenämningen (grov misshandel mm.) gick att sluta sig till att det i ärendet var fråga om sådana till privatlivet hörande omständigheter som var av en synnerligen ömtålig natur.

BJO konstaterar att det är klart att man i motiveringen till ett sekretessbeslut inte uttryckligen kan nämna de till privatlivet hörande omständigheter som är av en synnerligen ömtålig natur utan att hemlighållandet av rättegången förlorar sin betydelse. När domstolen

beslutar om förhandling inom stängda dörrar kan den emellertid formulera sin motivering på ett sådant sätt att sekretessbeläggningen inte förlorar sin betydelse men å andra sidan på ett sådant sätt att också en utomstående kan förstå grunden för sekretessbeläggningen. Eftersom domstolen sekretessbelagt hela rättegångsmaterialet kan t.ex. justitieombudsmannen inte i sitt klagomålsavgörande nämna omständigheter som gör sekretessbeläggningen begriplig för en utomstående.

BJO anser sålunda att motiveringen av tingsrättens beslut var bristfällig också i det avseendet att en utomstående inte ens efter att ha läst tingsrättens beslut kunde bilda sig en uppfattning om grunderna för att förhandlingen hölls inom stängda dörrar.

Sekretesstiden

BJO anser att den omständigheten att tingsrätten i sitt sekretessbeslut hänvisade till målsägandenas minderårighet är problematisk med beaktande av den tid för vilken tingsrätten sekretessbelade rättegångsmaterialet. Målsägandena hade det år då beslutet gavs, dvs. 2002, fyllt 17 respektive 10 år. Också den yngre av målsägandena blev myndig år 2010. Tingsrättens beslut innebär att rättegångsmaterialet är sekretessbelagt ända till år 2022. Även om risken för att målsägandenas psykiska tillstånd och utveckling skadas inte upphör i och med att de blir myndiga, blir det allt svårare att motivera sekretessbeläggningen ju äldre målsägandena blir.

De materiella förutsättningarna för sekretessbeläggning

BJO konstaterar att enligt de handlingar som han haft tillgång till kunde tingsrätten, oavsett den bristfälliga motiveringen, inom ramen för sin prövningsrätt besluta att förhandlingen skulle ske inom stängda dörrar samt om sekretessbeläggning av rättegångsmaterialet. Såsom BJO konstaterar ovan kan han inte närmare motivera sin uppfattning utan att röja det sekretessbelagda rättegångsmaterialet.

Åtgärder

BJO har med stöd av det som anförs ovan för kännedom meddelat Kuopio tingsrätt sin uppfattning om den bristfälliga motiveringen av beslutet om förhandling inom stängda dörrar samt om den långa sekretesstiden för rättegångsmaterialet.

BJO Jämskeläinens beslut 27.8.2003, dnr 586/4/02 (föredragande Terhi Mattila)

RÄTTEN ATT FÅ TA DEL AV EN LJUDUPPTAGNING PÅ BEGÄRT SÄTT

Kopiering av ljudupptagningar

En tingsrätt hade vägrat ge klaganden kopior av ljudupptagningar från en rättegång där klagande varit part.

Tingsdomaren motiverade sitt beslut att inte ge ut begärda kopior av ljudupptagningarna med lagmannens meddelande enligt rättegångsbalkens 22 kap. 9 §. I meddelandet nämndes bl.a. att bestämmelsen ger domstolen prövningsrätt och konstaterades att kopiering eller utskrift av ljudupptagningar görs endast i extrema undantagsfall. Enligt meddelandet skall en besvärslaga i regel kunna upprättas på basis av rättsens dom.

BJO Jämskeläinen gjorde följande bedömning av tingsrättens förfarande.

Enligt rättegångsbalkens 22 kap. 9 § (1054/1991) skall en bandad utsaga skrivas ut, om den domstol som har behandlat målet eller fullföljdsdomstolen anser att det behövs. Bandet får kopieras eller skrivas ut också om en part eller någon annan begär det.

Enligt 16 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet kan uppgifter lämnas ut ur en myndighetshandling muntligen eller så att handlingen läggs fram för påseende och kopiering eller får avlyssnas

hos myndigheten eller så att en kopia eller utskrift av den lämnas ut. Uppgifter om det offentliga innehållet i en handling skall lämnas ut på det sätt som begärts, om detta inte medför oskälig olägenhet för tjänsteverksamheten på grund av att antalet handlingar är stort, kopiering svår att genomföra eller någon annan därmed jämförbar orsak.

I den juridiska litteraturen har Jokela (Antti Jokela: Oikeudenkäyntikulut ja maksuton oikeusapu, Helsingfors 1995, s. 352–353) med hänvisning till rättegångsbalkens 22 kap. 9 § ansett att rättegångsbalken inte direkt garanterar en part rätt att få kopior eller utskrifter av ljudupptagningar. Jokela anser att en part emellertid har denna rätt redan till följd av lagen om allmänna handlingars offentlighet, som gällde vid den aktuella tidpunkten. Jokela anser att en möjlighet att avlyssna en ljudupptagning i domstolens lokaler inte kan ersätta denna rätt.

Enligt BJO:s åsikt är lagmannens meddelande och det på detta baserade förfarandet i det ärende som avses i klagomålet förenade med vissa problem, med beaktande av rättegångsbalkens 22 kap. 9 § (1064/1991) samt 16 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Med beaktande av också det som justitieministeriet anför i sitt utlåtande med anledning av klagomålsärendet om det reviderade rättegångsförfarandets inverkan på tingsrätternas protokoll, anser BJO att det är viktigt att parterna har möjlighet att få kopior av tingsrätternas ljudupptagningar. Eftersom t.ex. muntlig bevisning inte längre i sin helhet tas med i tingsrättens protokoll eller dom, kan en part som t.ex. överväger att överklaga domen behöva detaljerade uppgifter om innehållet i den muntliga bevisningen.

Bestämmelsen i 16 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet gäller vars och ens rätt att på det sätt som han eller hon begär få uppgifter ur en myndighetshandling. BJO understryker att en part inte kan ha sämre rätt i detta avseende. Enligt regeringens proposition (RP 30/1998 rd, s. 72–73) är utgångspunkten för bestämmelsen den att uppgifter skall lämnas på det sätt som begärts. En förutsättning för att uppgifter skall kunna lämnas på något annat än begärt sätt är att de förutsättningar som nämns i bestämmelsen uppfylls. I sin utredning motiverade

tingsrättens lagman sitt meddelande med tingsrättens resursbrist. BJO anför som sin uppfattning att en utskrift av en ljudupptagning med fog kan anses medföra oskälig olägenhet för tjänsteverksamheten. Däremot kan kopiering av en ljudupptagning i allmänhet inte kräva särskilt mycket resurser. Enligt BJO:s uppfattning inskränker sig arbetsinsatsen för kopiering av en ljudupptagning i regel till att trycka på bandspelarens startknapp och byta kassetter. Medan bandningen pågår kan den som har hand om denna utföra också andra arbetsuppgifter.

BJO konstaterar att kopiering av en ljudupptagning i allmänhet inte kan medföra sådan verklig och väsentlig oskälig olägenhet för tjänsteverksamheten som avses i 16 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Enligt förordningen om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer är kopiering av ljudupptagningar en normal prestation som prissätts i förordningen. BJO konstaterar vidare att alternativet att endast erbjuda möjlighet till avlyssning av ljudupptagningar i tingsrättens lokaler innebär att parter och andra som vill ta del av innehållet i ljudupptagningar försätts i en ojämlig ställning beroende på sin boningsort.

BJO anser att kopiering av en ljudupptagning inte kan vara ett sådant "extremt undantagsfall" som avses i det nämnda meddelandet av tingsrättens lagman. Detta kunde inte vara fallet eftersom det var fråga om principen om allmänhetens rätt att ta del av offentliga handlingar och i detta fall uttryckligen på begäran av en part. BJO konstaterar också att det med tanke på en rättvis rättegång kan vara problematiskt om en domstol på en parts vägnar bedömer behovet att kopiera en ljudupptagning. I allmänhet måste en part själv få bedöma vad han eller hon behöver för ett överklagande eller för att förbereda sig inför en rättegång. Möjligheten att på begärt sätt få uppgifter om en ljudupptagnings innehåll är viktig dels med tanke på partens rätt till en rättvis rättegång och dels med tanke på rättegångens offentlighet.

Inspelningsutrustning samt bevarande av originalupptagningar

BJO understryker att tekniska skäl inte får utgöra hinder för rätten att på begärt sätt få uppgifter om ljudupptagningar. Domstolarna skall därför ha tillgång till inspelningsutrustning som möjliggör kopiering av ljudupptagningar på ett enkelt och smidigt sätt samt på ett sätt som i så liten utsträckning som möjligt tar domstolens resurser i anspråk.

BJO anser att den situation som tingsrättens lagman beskriver i sin utredning, dvs. att parten själv kopierar en ljudupptagning och att bevarandet av originalen bygger på förtroende, inte kan anses vara tillfredsställande. BJO anser att domstolarna bör kunna ge parterna uppgifter om innehållet i ljudupptagningar på ett sådant sätt att parterna själva inte hanterar de ursprungliga upptagningarna. Även om det i klagomålsärendet var fråga om kopior konstaterade BJO samtidigt att alla som vill ha uppgifter om innehållet i ljudupptagningar inte själva har tillgång till lämplig utrustning för att avlyssna kopior av domstolars upptagningar. Domstolarna borde sålunda också kunna ordna möjlighet att enbart avlyssna ljudupptagningar.

Åtgärder

BJO meddelade för kännedom lagmannen och den tingsdomare som behandlat ärendet sin uppfattning om kopiering av ljudupptagningar. Samtidigt uppmärksammade han dem på att rätten att på begärt sätt få uppgifter om en domstols ljudupptagningar är viktig dels med tanke på parternas rättssäkerhet och dels med tanke på rättegångens offentlighet.

BJO sände beslutet till justitieministeriet för kännedom och uppmärksammade ministeriet framförallt på de krav som bör ställas på domstolarnas avspelningsutrustning. Domstolarna bör ha utrustning som gör det möjligt att utan svårighet både kopiera och avlyssna ljudupptagningar, på ett sådant sätt att klienterna inte själva hanterar originalkassetter.

BJO Jämskeläinens beslut 28.8.2003, dnr 2207/4/02 (föredragande Terhi Arjola)

ÖVERVAKNING AV ORDNINGEN I EN RÄTTSSAL

Två utomstående privatpersoner uppgav i sitt klagomål att rättens ordförande hade tillåtit en åtalad föra in en ovidkommande bildskylt i rättssalen. Enligt klagomålet kunde medierna i ca fem minuter ta bilder av den åtalade som höll skylten synligt under hela rättegången. Bilden visade ansiktet på en flicka som dödats i Imatra, med en nedsättande text. Som bilaga till klagomålet medföljde en tidning med två bilder på den åtalade med bildskylten. Det fanns inget samband mellan den dödade flickan och rättegången i fråga. Klagandena bad justitieombudsmannen ta ställning till ordförandens förfarande.

Tingsrättens lagman, som klagomålet riktades mot, gjorde en brottanmälan mot klagandena.

Ordförandens förfarande

BJO Jääskeläinen konstaterar att de till klagomålet fogade tidningsbilderna ger den uppfattningen att svaranden i början av rättegången fullt synligt visade den osakliga skylten.

Av lagmannens utredning och av det videoband som spelades in under förhandlingen framgår emellertid att sex eller sju fotografer omringade svaranden från det att han fördes in i salen tills lagmannen förbjöd fotografering. Med beaktande av vad som framgick av videobandet var det enligt BJO:s åsikt troligt att lagmannen på grund av att fotograferna stod i vägen inte såg den åtalade och den bildskylt som denne höll upp. Den osakliga bildskylten var synlig endast några minuter. Efter att fotograferna avlägsnat sig hade den åtalade enligt lagmannen vänt bildskylten med text- och bildsidan nedåt. BJO ansåg att lagmannen inte längre därefter var skyldig att ingripa i ärendet.

Utgående från det material som lagts fram i ärendet anser BJO att lagmannen inte handlade klandervärt på det sätt som påstås i klagomålet.

Den omständigheten att klaganden enligt sina planer lyckades utnyttja publiciteten för sina egna syften var emellertid ett faktum. Fallet ger sålunda anledning att på ett mera allmänt plan överväga vilka möjligheter det finns att förhindra ett störande eller osakligt uppträdande i situationer av detta slag och över huvud taget i mål där någon på ett osakligt sätt kan försöka utnyttja en exceptionellt stor publicitet.

BJO konstaterar att en efterhandsbedömning av fallet förefaller ge vid handen att en ordförande som tillåter fotografering i sammanträdesrummet också bör ge sådana anvisningar om hur fotograferingen i praktiken skall gå till att han utan hinder kan övervaka ordningen medan fotograferingen pågår. I det aktuella fallet var svarandens handlande visserligen så speciellt att det inte var möjligt att på förhand bereda sig på det. I liknande situationer kan man å andra sidan tänka sig också mera ordinära former av störande eller osakligt uppträdande – t.ex. genom ord eller åtbörder. Enligt BJO:s åsikt bör ordföranden kunna ingripa i sådana fall utgående från sina egna iakttagelser.

BJO anser att det också kan vara skäl att på förhand komma överens om hur man skall gå till väga i enskilda fall, t.ex. med domstolens personal, polisen, åklagaren, parterna eller dessas biträden samt med massmediernas representanter.

Den övriga kritiken i klagomålet

Ordföranden skall övervaka ordningen i sammanträdessalen. Det finns följaktligen enligt BJO:s åsikt ingen anledning att misstänka att de övriga tjänstemännen i rättssalen försummat sina förpliktelser.

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) kan klagomål till justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en som anser att någon övervakad vid skötseln av sin uppgift har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. BJO förstår klagandenas förvåning över att deras klagomål till justitieombudsmannen över domarens förfarande ledde till att de själva blev föremål för en brottanmälan. BJO konstaterar att justitieom-

budsmannens övervakningsbefogenhet emellertid inte omfattar åtgärder som lagmannen vidtagit med anledning av något som han anser vara brottsligt. Av denna anledning har BJO inte kunnat bedöma lagmannens förfarande till denna del.

Åtgärder

BJO har för kännedom meddelat lagmannen sin uppfattning genom att sända honom en kopia av svaret. Ärendet har inte föranlett några andra åtgärder från BJO:s sida.

BJO Jämskälärens beslut 16.5.2003, dnr 753/4/02 (föredragande Terhi Mattila)

STRAFFRÄTTSLIG PRESKRIPTION AV EN STÄMNING

Ett arbetarskyddsärende hade lämnats till åtalsprövning 18.6.2001. Ärendet tilldelades en häradsåklagare som 3.7.2001 upprättade en stämningsansökan som han 4.7.2001 tillställde tingsrätten. Ärendet tilldelades tingsdomaren 5.7.2001. Åtalsrätten i brottmålet preskriberades 20.9.2001. Stämningen delgavs svaranden först i november 2001, dvs. efter att åtalsrätten redan hade preskriberats.

Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka om tingsdomaren, häradsåklagaren eller stämningssmannen hade handlat klandervärt.

Anteckning om preskriptionstiden

BJO Rautio konstaterar att åklagaren inte med stöd av lag var skyldig att uppmärksamma domstolen på preskriptionstiden för åtalsrätten. God åklagarsed förutsätter emellertid enligt BJO:s åsikt att åklagaren uppmärksammar tingsrätten på att ett ärende är brådskande i sådana fall då det finns en risk för preskription av åtalsrätten. Risken för att åtalsrätten preskriberas varierar emellertid beroende på vilken

typ av ärende det är fråga om, vilka som stämmas in och även domstolens arbetsbörda.

Tingsrätten och åklagarämbetet hade kommit överens om ett förfarande enligt vilken åklagaren i datasystemet skulle märka ut att ett ärende var brådskande eller skriva en separat lapp i sådana fall då det fanns en risk för preskription av åtalsrätten. Tingsrätten och åklagarväsendet hade emellertid inte kommit överens om någon uttrycklig tidsgräns för sådana anteckningar. Anteckningsförfarandet var sålunda beroende av den enskilde åklagarens prövning.

Åklagaren hade lämnat in stämningsansökan till tingsrättens kansli utan någon anteckning om att ärendet var brådskande i juli 2001, dvs. ca två och en halv månad innan preskriptionstiden löpte ut. Enligt tingsdomarens utredning delgavs stämningen normalt mellan två veckor och en och en halv månad efter att ärendet inkommit till tingsrätten. Om stämningen i arbetarskyddsärendet hade delgivits inom den nämnda normala tiden skulle åtalsrätten inte ha preskriberats.

BJO konstaterar emellertid att stämningen också i ett normalt fall skulle ha hunnit delges endast ca en månad innan den preskriberades. Enligt BJO:s blev tiden mellan delgivningen och ärendets straffrättsliga preskription också i detta fall så kort att det fanns en konkret preskriptionsrisk. Under semesterperioden var preskriptionsrisken ännu större än normalt. Sålunda inställer sig frågan om en anteckning om att ärendet var brådskande hade varit befogad. Enligt BJO:s åsikt hade en sådan anteckning i varje fall varit önskvärd.

Enligt BJO:s uppfattning kunde häradsåklagaren emellertid inte kritiseras för att ha försummat sin skyldighet, med beaktande av att tingsrätten skulle delge stämningen utan dröjsmål, att åklagaren inte kände till tingsrättens delgivningspraxis samt att några klara anvisningar om när en anteckning om att ett ärende var brådskande skulle göras inte hade givits och att någon tidsgräns inte heller hade avtalats.

Delgivning av stämningen

Enligt lagen ansvarar domstolen för delgivningen av stämningar. Detta ansvar förändrades eller eliminerades inte av att tingsrätten och åklagarämbetet hade kommit överens om att brådskande ärenden skulle märkas ut. Efter att stämningsansökan 4.7.2001 inkommit till tingsrätten var åklagaren inte längre ansvarig för hur ärendet framskred. Enligt vad som framgår av handlingarna hade ärendet tilldelats tingsdomaren 5.7.2001, varefter denne ansvarade för ärendet. Handlingarna hade emellertid *de facto* enligt tingsrättens praxis överlämnats till tingssekreteraren. Tingsdomaren hade sett handlingarna först i november 2001 då åtalsrätten redan var preskriberad.

Stämningen i arbetarskyddsärendet hade delgivits först i november 2001, dvs. ca fyra månader efter att ärendet blivit anhängig i tingsrätten. Enligt BJO:s uppfattning hade stämningen inte så som lagen förutsätter delgivits utan dröjsmål.

Oavsett tingsrättens i och för sig förståeliga system för rationalisering av arbetet vilade ansvaret för att ärendet inte preskriberades i straffrättsligt avseende på den domare som hade tilldelats ärendet. Arbetsfördelningen innebar att tingsdomaren framförallt ansvarade för att arbetsuppgifterna blev vederbörligen skötta också under semestrar och arbetstoppar. Enligt BJO:s uppfattning innebar tingsdomarens övervakningsskyldighet att han borde ha gett akt på att de ärenden som han ansvarade för inte preskriberades straffrättsligt, oavsett tingssekreterarens semester eller eventuella arbetstoppar.

I sin bedömning av förfarandets klandervärdhet har BJO emellertid beaktat att det vid tingsrätten var praxis att handlingarna inte delades ut till den ansvarige domaren utan till tingssekreteraren, samt att tingsrätten och åklagarna hade kommit överens om att märka ut brådskande ärenden.

BJO anser att det med tanke på rättssäkerheten var otillfredsställande att den ansvarige domaren inte i praktiken hade tillräcklig uppsyn över ärenden som inkommit till domstolen. Tingsrättens tjänstemän föreföll i praktiken inte ha varit beredda på att åklagarens tolkning av hur brådskande en stämningsansökan var

skilde sig från tingsrättens eller på att delgivningen av en stämning av någon orsak kunde ta osedvanligt lång tid i anspråk. Det system för utmärkning av brådskande ärenden som tingsrätten och åklagarväsendet tillämpade var åtminstone i det avseendet bristfälligt att man inte hade kommit överens om någon klar tidsgräns.

BJO anser det vara ett bra alternativ att åklagaren, som i varje fall måste kontrollera när åtalsrätten preskriberas, alltid gör en anteckning om saken på stämningsansökan. Då kan tingsrätten så snart ett ärende har kommit in beakta att det är brådskande och behandla ärendet på det mest ändamålsenliga sättet. Tingsrätten och åklagarväsendet borde i varje fall med tanke på rättssäkerheten komma överens om en tidsgräns som ligger tillräckligt långt fram i tiden.

BJO har för kännedom meddelat tingsdomaren sin uppfattning om det felaktiga förfarandet. Samtidigt har BJO för framtiden uppmärksammat tingsdomaren på de problem som var förenade med tingsrättens förfarande.

BJO Rautios beslut 12.5.2003, dnr 871/4/02
(föredragande Terhi Mattila)

DRÖJSMÅL MED EN BANKRÄTTEGÅNG

I ett klagomål ställdes frågan om det var rimligt och förenligt med de grundläggande rättigheterna att en omfattande skadeståndstalan varit anhängig vid domstolen redan i nio och ett halvt år. Klagandena och 18 andra medlemmar i Lounais-Suomen Säästöpankkis styrelse krävdes på närmare 800 miljoner mark i skadestånd. Tingsrätten hade genom en mellandom år 1996 avgjort vissa processuella frågor. Därefter hade ärendet inte behandlats.

En representant för klagandena hade sedan maj 2000 försökt inleda förhandlingar med ett egenomsförvaltningsbolag, finansministeriet och Statens säkerhetsfond om möjligheterna till en förlikning. Klagandenas förlikningsförslag hade emellertid avisats.

Enligt en utredning från Statens säkerhetsfonds anvisningsnämnd överensstämde avgörandet i ärendet med vedertagen praxis, enligt vilken förlikningar skall baseras på en oavhängig domstols dom, om det inte föreligger särskilda skäl att lägga ned talan före domen. Genom detta förfarande ville man enligt anvisningsnämndens utredning trygga ett jämlikt bemötande av svarandena.

Den tingsdomare som senast behandlat ärendet ansåg att behandlingen redan mänskligt sett hade tagit en oskäligt lång tid i anspråk, med beaktande av framförallt svarandenas ställning och det sätt på vilket de påstods ha orsakats skadorna. Även om domaren strävade efter att få till stånd en förlikning kunde han emellertid inte tvinga parterna att ingå en sådan. Tingsdomaren ansåg emellertid att ärendet var av en sådan natur att en skälig förlikning hade varit den absolut bästa lösningen från samtliga parter synpunkt.

BJO Jääskeläinen konstaterar bl.a. följande i sitt avgörande.

Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att på behörigt sätt och utan dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

Enligt artikel 6 i Europarådets mänskörättskonvention skall envar vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och införa en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag, när det gäller att pröva hans rättigheter och skyldigheter eller anklagelser mot honom för brott.

Enligt 5 § i lagen om statens säkerhetsfond har fonden en anvisningsnämnd som bl.a. har till uppgift att meddela bolag som avses i lagens 1 § 4 mom. anvisningar i ärenden som hänför sig till skadestånds- och brottmål som drivs på basis av specialgranskningar samt i ärenden som gäller verkställigheten av domar som givits i dessa mål.

Europeiska mänskörättsdomstolen har under de senaste åren behandlat flera fall som gått tillämpning

av artikel 6 i mänskörättskonventionen, dvs. frågan om domstolsbehandlingen slutförts inom en skälig tid. Enligt mänskörättsdomstolen skall frågan om domstolsbehandlingen slutförts inom en skälig tid bedömas med beaktande av de särskilda omständigheterna i fallet och framförallt med beaktande av hur komplicerat fallet är, klagandens och myndigheternas handlande samt ärendets betydelse för parterna. Mänskörättsdomstolen har betonat att medlemsstaterna skall organisera sin rättskipning på ett sådant sätt att domstolarna kan garantera att envar inom en skälig tid får ett slutligt avgörande i tvister som gäller rättigheter och skyldigheter.

Enligt BJO:s åsikt anförts i utredningarna flera orsaker till den exceptionellt långa behandlingstiden. Det längsta dröjsmålet orsakades av en straffprocess som blev anhängig år 1995 och som ledde till uppehåll i de skadeståndsrättegångar som hade samband med ärendet. Av utredningarna framgår att det i sista hand var fråga om domstolens avgörande och att uppenbarligen inte heller parterna hade motsatt sig avgörandet i det skedet. Också behandlingen av detta brottmål hade emellertid tagit en synnerligen lång tid i anspråk och underrätten gav sitt avgörande i ärendet först i mars 2000. Den skadeståndsrättegång som avses i klagomålet var enligt vad tingsdomaren uppgav helt avbruten från februari 1996 till maj 2001. Enligt utredningarna hade behandlingen av ärendet fördröjts också av att målen i sin helhet var synnerligen omfattande. Tingsrätten hade utan framgång försökt få tilläggsresurser. En omständighet som fördröjde behandlingen var också att flera anställda vid tingsrätten hade bytts ut.

Enligt regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statens säkerhetsfond (RP 51/1998 rd) skall förlikningslösningar i praktiken baseras på en skadeståndsdom som vunnit laga kraft. Med beaktande av detta och utan att närmare gå in på några detaljer i detta exceptionellt omfattande mål anser BJO att det inte kan visas att anvisningsnämnden överskred sin prövningrätt då den övervägde möjligheten till förlikning.

Med beaktande av att målet i sin helhet är exceptionellt omfattande samt de övriga omständigheter som inverkat på behandlingen av ärendet kan dröjsmålet

inte anses ha berott heller på att någon annan myndighet eller en enskild tjänsteman handlat lagstridigt eller försummat sin skyldighet. Denna omständighet eliminerar emellertid enligt BJO:s åsikt inte statens ansvar när det gäller rätten till en rättvis rättegång inom en skälig tid.

Den skadeståndstalan som avses i klagomålet hade varit anhängig redan i nio och ett halvt år och var fortfarande i förberedelseskedet hos tingsrätten. I ärendet hade enligt BJO:s åsikt inte framkommit några sådana av t.ex. svarandenas egna åtgärder beroende skäl som hade inneburit att dröjsmålet med behandlingen var godtagbart med avseende på statens ansvar. Behandlingen av ärendet hade sålunda redan räckt så länge att den med beaktande av människorättsdomstolens praxis överskred den skäliga tid som avses i konventionens artikel 6.

BJO konstaterar att laglighetsövervakaren inte närmare kan ta ställning till frågan om hur det ärende som avses i klagomålet hade kunnat slutbehandlas så snabbt som möjligt. Justitieombudsmannen kan inte heller ingripa i det sätt på vilket anvisningsnämnden vid Statens säkerhetsfond utövade sin prövningsrätt. I enlighet med människorättsdomstolens praxis är emellertid staten enligt BJO:s åsikt ansvarig för att envar inom en skälig tid får ett slutgiltigt beslut i ett ärende som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter. Det ankommer uttryckligen på justitieombudsmannen att övervaka den mänskliga och grundläggande rätten till en rättvis rättegång.

Av denna anledning anser BJO det vara befogat att för kännedom meddela anvisningsnämnden vid Statens säkerhetsfond sin uppfattning att behandlingstiden för det i klagomålet avsedda ärendet eventuellt redan överskridit den skäliga tid för en rättvis rättegång som avses i 21 § i Finlands grundlag och i artikel 6 i Europarådets människorättskonvention. Beslutet har för kännedom sänts också till justitieministeriet och till lagmannen vid Salo tingsrätt.

BJO Jääskeläinens beslut 19.6.2003, dnr 3218/4/01
(föredragande Raino Marttunen)

FÅNGVÅRDEN

Allmän översikt

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV FÅNGELSERNA

Laglighetsövervakningen av fångvårdsärenden hör enligt den på kansliets arbetsordning baserade ärendefördelningen till BJO *Rautio*. Huvudföredragande var under verksamhetsåret äldre justitieombudsmannasekreterare *Harri Ojala*.

Justitieombudsmannen skall enligt sin instruktion inspektera framförallt fångelser och andra slutna inrättningar. Tillsynen över fångvården är av tradition en viktig del av justitieombudsmannens verksamhet.

Under de senaste åren har det skett flera ändringar i den fångvårdsrelaterade lagstiftningen. Av dessa kan nämnas bl.a. den år 2001 genomförda organisationsreformen som innebar att fångvården och kriminalvården hänfördes till ett gemensamt ämbetsverk, Brottspåföljdsverket. Bestämmelserna om straffverkställighet har också förnyats genom flera partiella revideringar som referats i verksamhetsberättelsen för år 2001. På basis av fängelsestraffkommitténs betänkande bereder justitieministeriet en proposition med förslag till fängelselag och lag om rannsakningsfängelse. Arbetet med propositionen har emellertid fördröjts. Det var meningen att propositionen skulle avlåtas till riksdagen redan våren 2003, men den kunde inte avlåtas ännu under verksamhetsåret. Under verksamhetsåret skedde inga större förändringar i fångvården. Riksdagen stiftade under året ett antal lagar som har betydelse för fångvården, bl.a. den nya språklagen som emellertid trädde i kraft först 1.1.2004. Det kan nämnas att fängelserna enligt den nya språklagen är officiellt enspråkiga. I en förordning av justitieministeriet föreskrivs det emellertid att vid fångvårdsväsendet finns en tvåspråkig fängelseavdelning i Helsingfors fängelse och i Sveaborgs arbetskoloni som lyder under fängelset, i Sydvästra Finlands fängelse och på Käyrä öppna fängelseavdelning som lyder under fängelset, samt i Vasa fängelse.

Bland de viktigare nyheterna under året kan anses öppnandet av Sydvästra Finlands fängelse, som i praktiken innebär att Åbofängelsernas verksamhet och förvaltning sköts inom en och samma inrättning. I slutet av verksamhetsåret inleddes också byggnadsarbetena på en ny fängelsebyggnad för Sydvästra Finlands fängelse.

Antalet fångar fortsatte att öka, även om tillväxttakten visar vissa tecken på att mattas av. Antalet fångar uppgick i slutet av verksamhetsåret till 3 562. Nästan alla fångelser är för närvarande överbefolkade. Enligt den nuvarande planen kommer inte heller den nya fängelsebyggnaden i Åbo att öka antalet fångplatser.

Enligt den drogstrategi som fångvårdsväsendet tillämpar skall drogfria avdelningar inrättas i alla slutna fångelser. Dessutom skall alla öppna anstalter vara drogfria. Arbetet för bekämpning av drogmissbruk bland fångar har gett positiva resultat. I friheten inledda avvänjningsprogram har kunnat fortsättas i fängelserna. Med vissa undantag har detta emellertid inte varit möjligt i de öppna anstalterna, bl.a. på grund av att de öppna anstalternas personal har begränsade möjligheter att övervaka användningen av läkemedel vid substitutionsbehandling. Detta problem aktualiserades också i samband med undersökningen av ett klagomål som avgjordes under verksamhetsåret (dnr 3084/4/01). BJO ansåg det var skäl att be Brottspåföljdsverket utreda möjligheterna att ordna substitutionsbehandling i öppna anstalter. Samtidigt bad han verket ge ett utlåtande om vilka åtgärder det anser vara skäl att vidta för att ordna substitutionsbehandling i öppna anstalter. Ärendet utreds fortfarande.

Europarådets antitortyrkommitté CPT gjorde en inspektion i Finland hösten 2003. På CPT:s inspektionsprogram stod Kuopiofängelset, före detta Åbo rannsakningsfängelse (Sydvästra Finlands fängelse) och Sukeva fängelse. I sin preliminära rapport, som publicerades med tillstånd av finska staten, uppmärksammade kommittén bl.a. det stora antalet s.k. rädda fångar i Sukeva fängelse och i Åbo rannsakningsfängelse samt också det redan vid kommitténs tidigare inspektionsbesök (senast 1998) konstaterade problemet att många celler fortfarande saknar wc. I Finlands fångelser finns fortfarande en hel del celler där fångarna måste uträtta sina behov i

plaståmbaren som de själva tömmer när celldörrarna öppnas på morgonen. BJO Rautio uppmärksammade detta vid sina inspektioner av Helsingfors fängelse och Åbo rannsaktionsfängelse. Enligt fångelsernas långsiktiga saneringsprogram skall problemet vara löst år 2010. BJO anser det emellertid vara skäl att be Brottspåföljdsverket utreda vilka möjligheter det finns att under väntetiden förbättra förhållandena på dessa fångelsers slutna avdelningar, t.ex. så att fångarna i större utsträckning får lämna sina celler för att utträta sina behov. Utredningen var inte ännu till alla delar klar när detta skrevs, men Brottspåföljdsverket uppger att upprättandet av en plan för hur det hela skall skötas har skrivits in i fångelsernas resultatmål för år 2004.

FÅNGKLAGOMÅL

Antalet fångklagomål fortsatte att öka under verksamhetsåret, då de uppgick till 280 (föregående år 240). Orsaken till denna utveckling förefaller vara att det växande antalet fångar leder till att flera fångelser överbefolkas vilket i sin tur leder till spänningar mellan fångarna. Som en följd av överbefolkningen har det bl.a. varit nödvändigt att placera två fångar i celler som är avsedda för en. Det har också blivit svårare att ordna arbete och andra sysselsättningar för fångarna. Riksdagens lagutskott uppmärksammade i sitt utlåtande med anledning av regeringens proposition om statsbudgeten för 2004 att utgiftsramen för justitieministeriets förvaltningsområde är snäv och i synnerhet att anslagen för fångvården inte harmonierar med fångarnas ökade behov av hälso- och sjukvård, rehabilitering och insatser mot narkotikabruk eller för att upprätthålla och utveckla programmen för minskad återfallsbrottslighet (LaUU 7/2003 rd). BJO:s iakttagelser i samband med inspektionerna stämmer överens med det som lagutskottet konstaterar i sitt utlåtande.

Under verksamhetsåret avgjordes 220 klagomålsärenden. Antalet avgöranden ökade markant jämfört med föregående år (113). Ökningen kan förklaras bl.a. med de bättre resurserna för behandling av fångärenden. Ökningen av antalet klagomålsavgöranden som ledde till åtgärder (nästan 50) är ännu mera dramatisk. År 2002 uppgick antalet sådana klagomålsavgö-

randen till endast ett tiotal. Ökningen ger emellertid inte anledning att dra den slutsatsen att nivån på fångvården skulle ha sjunkit. I de ärenden som ledde till åtgärder var det ofta fråga om tämligen obetydliga procedurfel eller ärenden där BJO ansåg det vara skäl att i vägledande syfte meddela sin uppfattning om det rätta förfarandet.

De avgjorda klagomålen gällde ärenden av varierande slag. Fångarna klagade bl.a. över användningen av tvångsmedel och disciplinär makt, över personalens uppträdande, över fängelseförhållandena (boende, kläder och rätten att inneha egendom), över sina möjligheter att hålla kontakt med omvärlden (permissioner, korrespondens, telefonanvändning osv.) samt över möjligheterna till familjebesök. En del av klagomålen gällde återkallande av beslut om placering på öppen anstalt eller förflyttningar från en anstalt till en annan. I en rätt stor utsträckning förekom också missnöje med hälso- och sjukvården i fångelset.

Fångarna klagade också över annat än fångvårdsmyndigheternas förfarande. Dessa klagomål gällde emellertid huvudsakligen straffet som de dömts till, förundersökningen eller domstolsbehandlingen.

Ställningstaganden till lagstiftningens tillstånd

UPPSKOV MED VERKSTÄLLIGHET AV FÖRVANDLINGSSTRAFF

Under verksamhetsåret inkom till justitieombudsmannens kansli inga sådana ärenden för utlåtande, som direkt gällde fångvårdsrelaterad lagstiftning. BJO Rautio observerade emellertid i samband med ett antal avgöranden vissa brister i lagstiftningen som han ansåg det vara skäl att uppmärksamma i justitieministeriet på.

Vid prövningen av ett klagomålsärende framgick det att en till förvandlingsstraff dömd person möjligheter att begära uppskov kan variera beroende på vilket förfarande som i hans fall tillämpas vid förpassningen. För närvarande är endast utmätningsmannen, inte polisen, skyldig att fråga om det finns någon upp-

skovsgrund och att informera om uppskovsmöjligheten. BJO Rautio anser att det för undvikande av ett slumpmässigt och oenhetligt bemötande är skäl att ålägga också polisen att på eget initiativ fråga om en person som har dömts till förvandlingsstraff känner till någon uppskovsgrund samt informera denne om uppskovsmöjligheten. BJO har underrättat justitieministeriet om sin ståndpunkt och framställt att det överväger eventuella åtgärder för att ändra lagstiftningen.

BJO Rautios brev till justitieministeriet 29.4.2003, dnr 997/2/03 (föredragande Anu Rita)

VILLKORLIG FRIGIVNING AV EN PERSON SOM SAMTIDIGT ÄR RANNSAKNINGSFÅNGE

Enlig vedertagen praxis som är baserad på en föreskrift av justitieministeriets fångvårdsavdelning (Brottspåföljdsverket) skall en fånge som avtjänar fängelsestraff och samtidigt rannsakas för ett annat brott inte frigges villkorligt. BJO Rautio anser att en fånge i en sådan situation som avsågs i ett klagomål *de facto* kunde berövas sin frihet på ett sätt som för närvarande inte är baserat på en tillräckligt tydlig bestämmelse. BJO påpekar också att enligt grundlagens 8 § 1 mom. skall bestämmelserna om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. BJO anser att det nuvarande förfarandet är problematiskt med avseende på den nämnda bestämmelsen i grundlagen. Eftersom problemet redan har beaktats och är föremål för lagberedning har ärendet inte föranlett andra åtgärder från BJO:s sida än att han för kännedom har meddelat justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning sin uppfattning om saken.

BJO Rautios beslut 21.5.2003, dnr 564/4/02 (föredragande Anu Rita)

Inspektionsverksamhet

INSPEKTIONER INOM FÅNGVÅRDEN 2003

Helsingfors fängelse	30.1.2003
Vilppula fängelse	3.3.2003
Konnunsuo fängelse	18.3.2003
Riihimäki fängelse	29.4.2003
Vasa fängelse	14.5.2003
Sulkava fängelse	24.6.2003
Övertorneå öppna fängelseavdelning	11.9.2003

Under fängelseinspektionerna uppmärksammades framförallt fängelsernas utrymmen och skick, fångarnas boendeförhållanden på de slutna avdelningarna och specialavdelningarna, familjerummen, fångarnas kontakter med omvärlden, möjligheterna till fritidsaktiviteter samt anstaltens disciplinära praxis. Med anstaltsledningen diskuterades utredningen av brott som fångar misstänktes för och användningen av tvångsmedel samt övervakningen av isolerade fångars hälsotillstånd. Vidare diskuterades hur överbefolkningen i fängelserna påverkar fångarnas förhållanden samt de försämrade möjligheterna att ordna selsättning för fångarna. Fångarna måste vänta långa tider på att få delta i aktiviteter. Det framgick också att rannsakningsfångar hade placerats inte bara i Vanda utan också i Helsingfors fängelse. Våren 2003 inleddes en grundlig sanering av Riihimäki fängelse. Vissa av fängelsens avdelningar måste stängas medan arbetena pågick. En del av fångarna måste också flyttas till andra redan överfulla fängelser. Under inspektionerna diskuterades också den inverkan som de överbefolkade fängelserna har på personalens arbete och trygghetskänsla. Personalen uttryckte sin oro framförallt över den allt vanligare gängbildningen i fängelserna.

Under inspektionerna har fångarna möjlighet att personligen samtala med BJO. Sammanlagt 71 fångar utnyttjade tillfället. I allmänhet kunde fångarnas ären-

den redas ut redan i samband med inspektionerna. Vissa frågor som togs upp under samtalen beslöt BJO undersöka på eget initiativ. Dessa frågor gällde bl.a. problemen med att arbetsklassificera fångar som får substitutionsbehandling och hiv-fångar samt permissionsmöjligheterna (Konnunsuo). Andra frågor som BJO undersöker på eget initiativ är wc-problemen i den norra cellavdelningen i Helsingfors fängelse samt boendeproblemen i Vasa fängelse. Ärendena är fortfarande anhängiga. I flera fall berättade fångar att de upplevde det som generande att tvingas ge urinprov under övervakning. Man hade vid inrättningarna försökt komma till rätta med detta problem bl.a. genom konstruktionsmässiga lösningar. Problemen med övervakade urintest behandlas också i klagomålsavgöranden (s. 103).

Avgöranden

URINTEST FÖR ATT AVSLÖJA ANABOLA STEROIDER

En fånge i en öppen anstalt klagade över de påföljder som han utsatts för på grund av att anabola steroider hade upptäckts i hans urinprov.

Enligt vad som utretts skall en fånge som placeras i öppen anstalt också förbinda sig att inte använda anabola steroider.

I lagstiftningen finns för närvarande inga uttryckliga bestämmelser om att drogtesta fångar för anabola steroider. BJO Rautio anser att mera talar mot än för att anabola steroider är sådana rusmedel som avses i 2 kap. 9 c § i lagen om verkställighet av straff. Enligt BJO:s åsikt innebär urintest en kränkning av den i grundlagens 7 § skyddade personliga integriteten. En sådan myndighetsåtgärd skall sålunda baseras på en uttrycklig, i lagen tillräckligt noggrant angiven grund. Det är sålunda problematiskt att med stöd av gällande lagstiftning ta urinprov för att undersöka om en fånge har använt anabola steroider. BJO anser att sådana urintest inte bör göras, men konstaterar att han inte tvivlar på att anabola steroider utgör ett hot mot anstaltsordningen. Dessutom anser han att urintest inte heller kan baseras på en fånges samtycke,

eftersom frivilligheten inte alltid är trovärdig när det är fråga om fångar i öppna anstalter. Om samtycket inte bygger på genuin frivillighet kan det inte anses berättigade till användning av tvångsmedel.

BJO har för kännedom meddelat Brottspåföljdsverket sin uppfattning om tolkningen av 2 kap. 9 § i lagen om verkställighet av straff samt sin uppfattning om frivilligt samtycke.

BJO Rautios beslut 22.4.2003, dnr 2451/4/00 (föredragande Anu Rita)

BEHANDLING AV BROTT SOM BEGÅTT UNDER PERMISSION

Vid inspektionen av Kylmäkoski fängelse framgick det att tre fångar eventuellt hade påförts disciplinärt straff för ett brott som de under sin permission begått utanför fängelset. BJO Rautio beslöt undersöka ärendet på eget initiativ.

Det framgick vid utredningen att två fångar 11.6.2002 hade påförts disciplinära straff för att de under sin permission använt narkotika och för att narkotika hade påträffats i deras celler. BJO konstaterade att fängelsedirektören hade handlat lagstridigt till den del som han påfört fångarna disciplinära straff för att de använt narkotika under sin permission. Enligt strafflagens 2 kap. 13 § 3 mom. skall en straffånge som begår brott utom anstalten åtalas vid domstol.

Den tredje fången hade 20.6.2002 påförts disciplinärstraff för användning av narkotika trots att det var oklart om fången hade använt narkotika på anstalten eller under permissionen. BJO konstaterade att påföljden i ett sådant fall kan påföras en straffånge på det sätt som föreskrivs i strafflagens 2 kap. 13 § 1 mom. Det normala förfarandet för påförande av straffrättsliga påföljder är att polisen gör en förundersökning som eventuellt leder till strafforderförfarande eller till åtalsprövning och domstolsbehandling. Den i rättssäkerhetshänseende exceptionella undantagsbestämmelsen i strafflagens 2 kap. 13 § 1 mom. skall enligt BJO:s åsikt tolkas snävt och tillämpas endast i sådana klara fall där det förelig-

ger visshet om att brott har begåtts under sådana förhållanden som avses i bestämmelsen.

BJO har dessutom meddelat sin uppfattning att gällande lag, som i vissa situationer gör det möjligt att behandla samma gärning både disciplinärt och i en normal straffprocess, i vissa situationer kan strida mot principen *ne bis in idem*, dvs. förbudet mot att straffa flera gånger för samma gärning.

BJO Rautios beslut 13.11.2003, dnr 2924/2/04 (föredragande Mikko Eteläpää)

FAMILJEBESÖK

Under verksamhetsåret avgjordes flera klagomål som gällde familjebesök. Enligt lag har en fånge rätt att ta emot gäster under övervakning. Besök av nära anhöriga kan emellertid tillåtas utan övervakning. Fångar som inte har någon möjlighet att få permission på grund av sitt långa straff får vanligen träffa nära anhöriga och andra närstående personer. Fängelsernas anvisningar och praxis när det gäller familjebesök avviker i viss mån varandra. I flera avgöranden som BJO gav under verksamhetsåret behandlas begränsningar som anstalterna uppställt för familjebesök.

BJO Rautio konstaterar att fängelsedirektören kan bevilja en fånge rätt att ta emot familjebesök enligt prövning. Fängelsedirektören skall för det första bedöma om fången har en sådan personlig relation till en person som vill träffa fången utan övervakning att det kan anses vara fråga om ett familjebesök (dvs. om besökaren är en sådan nära anhörig som avses i lagen). Ett kriterium för bedömningen är förhållandets varaktighet. En annan omständighet som fängelsedirektören skall beakta är om det med tanke på fängelseordningen är möjligt att ordna besök utan övervakning. Också i samband med denna prövning kan det vara skäl att beakta hur stabil och långvarigt förhållande det är fråga om, men vid bedömningen är det emellertid skäl att fästa avseende uttryckligen vid de krav som fängelsesäkerheten ställer. För det tredje måste fängelsedirektören beakta de utrymmen som är disponibla för familjebesök. BJO anser vidare att den omständigheten att fången ingår äktenskap

under fängelsevistelsen inte i sig är en tillräcklig grund för att anse förhållandet så oetablerat att familjebesök inte bör beviljas (dnr 2245/4/02). Enligt BJO:s åsikt kan för familjebesök inte heller uppställas olika begränsande villkor när det är fråga om en nära anhörig. Som exempel kan nämnas ett fall där en fånges fullvuxna syskon och mor förvägrades familjebesök (423/4/03). Genom att villkor uppställs blir fångar som varken har make eller barn *de facto* sörbehandlade jämfört med fångar som har familj, vilket enligt BJO:s åsikt inte är lagens syfte.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Under verksamhetsåret avgjordes flera klagomål som gällde hälso- och sjukvård. Fängelsernas hälso- och sjukvårdsresurser är knappa och personalen har allt mindre möjligheter att använda tid för att hjälpa sjuka fångar. Vissa tecken tyder också på att det har blivit svårare att komma till vård.

En fånge klagade över att en operation skjutits upp. För fången hade reserverats operationstid till Kymmenedalens centralsjukhus, men före åtgärden flyttades han till Åbo fängelse. Där fick han en remiss till Åbo stadssjukhus som återsände remissen med anteckningen "åtgärd efter frivgivning". Fångens skulle frigges om ca 1 år. Enligt BJO Rautios uppfattning sköts fångens vård upp på grund av fängelsevistelsen. Detta hade kunnat undvikas t.ex. så att fängelseläkaren i Åbo efter att fått sjukhusets svar hade utrett möjligheterna att ordna med behandling och vård på något annat håll. Den vård som fången behövde skulle man enligt vad som utretts om kösituationen ha hunnit ge under fängelsetiden, också på stads-sjukhuset. Avdelningsläkaren borde inte ha nöjt sig med att sända tillbaka remissen utan han borde ha kontaktat fängelseläkaren för att avtala om patienten skulle ställas i operationskö eller om vården kunde ordnas på något annat sätt (dnr 241/4/01).

En fånge i Helsingfors fängelse hade inte fått ställa sig i en operationskö på grund av att man på fängelssets poliklinik inte hade beaktat en konsulterande kirurgs begäran. Försummelsen berodde dels på den stora arbetsbördan vid fängelssets poliklinik och

dels på att patienten inte hade nämnt saken då han besökte polikliniken (dnr 1033/4/02).

En fånge som fått ett sjukdomsanfall klagade över personalen vid Jokela fängelse. Fången hade allvarliga hjärtsymptom som varierade i stryka. Efter att diskuterat saken med personalen var fången beredd att stanna kvar i sin cell för natten. Enligt ett läkarutlåtande som fogats till klagomålet hade fången haft en hjärtinfarkt. Enligt utlåtandet var det sannolikt att den av infarkten orsakade skadan på hjärtmuskeln hade blivit mindre om fången hade förts till sjukhus redan föregående dag. BJO Rautio konstaterar att tröskeln för att föra en fånge till professionell vård på grund av sjukdomssymptom bör vara låg och att det i osäkra fall är bättre att "vara på den säkra sidan" än att underskatta en fångens symptom. BJO har i detta fall också framfört sin uppfattning att en fånge skall föras till vård oberoende av om fången kräver det eller inte.

BJO har för kännedom meddelat Brottsförhållningsverket sin uppfattning att alla fångvaktare skall ha tillräckliga grundkunskaper om hälso- och sjukvård och vara utbildade i första hjälp. De bör också instrueras om vilka åtgärder de skall vidta då en fånge uppger sig vara sjuk (dnr 264/4/01).

I ett fall var det fråga om att lämna ut uppgifter om hälso- och sjukvård. Uppgifter om att en fånge brutit en på fängelsesjukhuset given förbindelse att vara drogfri lämnades ut till övervakningspersonalen. Detta hade senare kommit fram i samband med ett fall av narkotikainnehav, även om något straff inte påfördes för att fången brutit förbindelsen att vara drogfri. Den brutna förbindelsen ansågs inte heller ha påverkat påföljdsbedömningen av innehavsbrottet. En anteckning om saken hade emellertid blivit kvar i fångens disciplinjournal. Vid undersökningen av fångens klagomål framgick det att han gett förbindelsen att vara drogfri medan han vårdades på fängelsesjukhuset och samtidigt också gett sitt samtycke till att eventuella återfall fick anmälas till övervakningspersonalen. Den frivilliga förbindelsen innefattade i och för sig också ett bemyndigande att underrätta övervakningspersonalen. BJO ansåg emellertid att förbindelsen var problematisk. Han förenade sig om fångvårdsverkets överläkares kritik och ansåg att det inte fanns någon anledning att underrätta övervakningspersonalen om

resultaten av en hälsovårdsrelaterad screeningundersökning. Utgångspunkten var den att testresultatet som hade tillkommit inom ramen för hälsovården var hemligt. Enligt BJO:s åsikt kan man med fog fråga sig om fången då han gav sitt samtycke insåg att det kunde påverka bevisbedömningen i samband med en ordningsförseelse (dnr 1596/4/01).

EN FÅNGES PERSONLIGA INTEGRITET

BJO Rautio framförde kritik i ett fall där en fånge med handbojor kopplades till ett galler medan han utträtade sina behov. Fången hade samtyckt till förfarandet då alternativet var att en vakt skulle ha övervakat fången, som misstänktes ha dolt narkotika i sin kropp. Enligt BJO:s åsikt fanns det inget stöd i lag för förfarandet. Han ansåg att vakten gjort sig skyldig till ett allvarligt fel och till ett ytterst klandervärt förfarande. Vakten var emellertid oerfaren och hade inte fått tillräckliga instruktioner av sin chef, trots att han bett att få sådana. I ärendet aktualiserades också fängelsets förfarande då fångar efter övervakade besök tvingats att klä av sig för kroppsvisitation i en korridor framför en kamera samt förfarandet att utan lagstadgade förutsättningar göra slumpmässiga kroppsvisitationer. BJO kritiserade fängelsets förfarande också i detta avseende (dnr 1449/4/03). BJO underströk betydelsen av finkänslighetsprincipen också i ett annat ärende, där det var fråga om att kroppsvisitera en fånge i samband med en specialinspektion på en avdelning. Fångarna på avdelningen hade tvingats klä av sig i fängelsekorridoren, i två grupper om flera personer (dnr 2887/4/02).

En fånge hade tvingats klä av sig i samband med isolering och fått behålla endast kalsongerna. BJO Rautio konstaterade som sin uppfattning att det i och för sig är motiverat att en fånges kläder granskas eller byts ut innan fången placeras i en specialcell. Om en fånge emellertid placeras i en specialcell iklädd endast kalsonger måste förfarandet kunna motiveras med skäl som är beroende av fången. I anstaltens utredning hade emellertid inte hänvisats till eller annars nämnts omständigheter som tydde på att klaganden i den aktuella situationen varit särskilt farlig för sig själv

eller över huvud taget för ordningen eller säkerheten i anstalten. Skälen till isoleringen var undersökningstekniska och klaganden hade inte ställts under observation. BJO ansåg att fängelsets förfarande var felaktigt (dnr 2008/4/02).

I två fall som gällde samma fånge underströk BJO Rautio att beläggande med fängsel är en relativt kraftig åtgärd som skall vidtas endast under exceptionella omständigheter. Förfarandet innebär ett kraftigt ingrepp i den enligt grundlagen skyddade personliga integriteten. Beläggande med fängsel är en åtgärd som vidtas i sista hand och förutsättningarna skall alltid bedömas i det enskilda fallet. I det första fallet hade en fånge som var rymningsbenägen försökt skada sig och uppträtt hotfullt mot personalen efter att ha gripits då han inte återvänt efter en permission. För sin egen och andras säkerhets skull hade fången i Kuopio fängelse belagts med handbojor medan han vistades utomhus (dnr 1730/4/02).

I det andra fallet hade fången före en transport belagts med handbojor för att trygga transporten. Fången hade emellertid på grund av att transporten av oförutsedd anledning fördröjts varit tvungen att vänta två timmar inne i fängelset. BJO anser det i och för sig vara godtagbart att transporten av en fånge anses börja redan då fången inne i fängelset flyttas för att omedelbart kunna överföras till transportmedlet. Då väntetiden blev så lång som två timmar kunde det enligt BJO:s åsikt inte längre anses att beläggandet med handbojor hade samband med transporten. Eftersom det emellertid varit fråga om ett oförutsett dröjsmål som inte var beroende av det fängelse från vilket fången skulle transporteras, nöjde sig BJO med att uppmärksamma Kuopio fängelse på att handbojor får användas endast inom de gränser som anges i lagen (dnr 1769/4/02).

BEHANDLING AV FÅNGARS ANSÖKNINGAR I FÅNGELSET

BJO Rautio har flera gånger uppmärksammat fångelser på vikten av en korrekt behandling av permissionsärenden. Biträdande direktören för Uleåborgs fängelse handlade enligt BJO:s åsikt felaktigt då han

returnerade en permissionsansökan till klaganden utan att ha behandlat den på vederbörligt sätt. En fånge har rätt att få sin permissionsansökan vederbörligen behandlad och ansökan kan inte returneras till fången utan hans begäran eller samtycke. Ett sådant förfarande som avses i klagomålet kan inte motiveras med att fången kommer att förflyttas till en annan anstalt (dnr 1138/4/02).

Enligt justitieministeriets föreskrifter skall en fånge alltid utan dröjsmål underrättas om beslut på permissionsansökningar. I ett fall hade delgivningen av ett negativt beslut på en fånges permissionsansökan fördröjts på grund av att fängelsets byråsekreterare gjort ett misstag. Det var fråga om ett oavsiktligt misstag. BJO Rautio uppmärksammade Pyhäselkä fängelse på vikten av omsorgsfullhet vid delgivning av beslut på permissionsansökningar (dnr 1822/4/02).

BJO Rautio konstaterade med anledning av en fånges klagomål att besluten i permissionsärenden skall vara så tydliga och exakta att fångarna får en korrekt uppfattning om vad de grundar sig på. Ett avdelningsmöte vid Riihimäki fängelse hade i sitt utlåtande i ett permissionsärende som motivering till ett negativt beslut nämnt bl.a. att sökanden varit misstänkt för brott och beviljats åttalseftergift av åklagaren. Avslaget på permissionsansökan var emellertid inte baserat på denna misstanke utan på andra skäl, vilket emellertid inte tillräckligt tydligt hade framgått av beslutet (dnr 2688/4/02).

Det var fråga om motivering av beslut också i ett ärende som gällde direktören för Pyhäselkä fängelse. Denne hade beslutat att inte skaffa vinterskor som en fånge bett om och som kunde förses med sådana inlägg som fången (enligt läkarordination) behövde. Direktören motiverade sitt avgörande med att fången hade egna sportskor som enligt direktörens åsikt var sakliga och i gott skick. Fången ansåg att hans sportskor inte lämpade sig för vinterbruk. Till anstalten hade inte anskaffats gemensamma vinterskodon genom fångvårdsverkets försorg. BJO Rautio konstaterade att enligt 2 kap. 7 § i lagen om verkställighet av straff måste fängelset anses vara skyldigt att tillhandahålla fångarna lämpliga kläder, inklusive skor. Det har i detta avseende ingen betydelse om en fånge har tagit med sig egna lämpliga skodon till fängelset.

Om en fånge vill använda fängelsets skodon i stället för sina egna har han rätt att göra det. BJO ansåg att fängelsedirektören handlade felaktigt då han motiverade sitt negativa beslut med att fången kunde använda sina egna skodon (dnr 2544/4/02).

En fånge hade inte hörts i ett ärende som innebar att klaganden (och flera andra fångar) hade förflyttats till ett annat fängelse. BJO Rautio konstaterade att enligt fångvårdsförordningens 8 § 2 mom. skall, innan beslutet om förflyttning fattas, fången höras och skälen för förflyttningen meddelas fången. Syftet med att höra fången är att ta reda på vad fången har att anföra om förflyttningsbeslutet. Eftersom Brottspåföljdsverket har uppmärksammat direktören för Helsingfors fängelse på att fångarna skall höras innan beslut om förflyttning fattas, har ärendet inte föranlett andra åtgärder från BJO:s sida än att han för framtiden har uppmärksammat fängelset på att fångarna skall höras om förflyttningsbeslut (dnr 1826/4/02).

FÅNGVÅRDENS RESURSER OCH FÅNGARNAS BOENDE- FÖRHÅLLANDEN

BJO har i samband med inspektionerna konstaterat att överbefolkningen av fängelserna har medfört många problem. En fånge i Tavastehus fängelse klagade över att han på grund av utrymmesbristen hade placerats i en isoleringscell. Enligt vad som utretts hade man vid fängelset några gånger varit tvungen att göra på detta sätt på grund av utrymmesbristen. BJO Rautio konstaterar att en isoleringscell inte kan anses vara en lämplig plats för en fånge ens under en kort tid, då det inte är fråga om regelrätt isolering. Enligt BJO:s åsikt handlade fängelset felaktigt då det placerade fångar på isoleringsavdelningen (dnr 1925/4/03).

I Vasa fängelse hade utrymmesbristen lett till att rökfria celler inte hade kunnat ordnas för fångar som inte rökte. En fånge klagade över att han hade placerats i en resecell med rökande fångar. BJO Rautio meddelade för kännedom Brottspåföljdsverket sin uppfattning att en fånge bör ges möjlighet att utnyttja alla rättigheter som tillkommer honom enligt lag och

andra bestämmelser, också rätten att inte exponeras för tobaksrök. Med beaktande av detta är det enligt BJO:s åsikt skäl att i alla situationer säkerställa att det finns tillräckligt med rökfria rum i fängelserna (dnr 3176/4/01).

BJO fick under verksamhetsåret flera klagomål som gällde urintest. I sitt svar till en klagande konstaterade BJO Rautio att det är problematiskt att ordna testen, vilket också fångvårdsmyndigheterna medger. Enligt BJO:s åsikt kan testsituationen underlättas genom rumsarrangemang, genom en viss flexibilitet när det gäller tiden inom vilken provet skall ges samt genom att vakterna instrueras att uppträda diskret. BJO Rautio hänvisar till 1 kap 5 § 1 mom. i lagen om verkställighet av straff, där det föreskrivs att fångar skall behandlas med aktning för människovärdet (dnr 653/4/03).

PERSONALENS UPPTÄDANDE

BJO Rautio uppmärksammade en äldre vakt på att fångar skall tilltalas sakligt och behärskat, med anledning av att vakten hade tilltalat en fånge på ett osakligt sätt (dnr 1524/4/02).

Ett rättsbiträdes brev hade av misstag öppnats utan att den fånge som det var adresserat till varit närvarande. Den vakt vid Uleåborgs fängelse som gjort sig skyldig till misstaget uppmärksammades på saken redan i fängelset. BJO Rautio uppmärksammade vakten på vikten av omsorgsfullhet vid öppnandet av fångpost (dnr 2045/4/02).

BJO Rautio kritiserade en vakt vid Kylmäkoski fängelse för dennes förfarande då han beledsagade en fånge. Vakten hade i strid med reglementet hållit sitt skjutvapen synligt. Av utredningen framgick att det var motiverat att vakten var beväpnad då han beledsagade fången. Enligt utredningen hade vakten burit vapnet i ett hölster vid bältet. På grund av vapnets storlek var det i praktiken omöjligt att dölja det under tjänsteskjortan eller innanför byxorna. På grund av sommarvärmen var det besvärligt att använda ytterkläder, framförallt inomhus. Det var fråga om juli månad, som var exceptionellt varm. BJO ansåg att de skäl för förfä-

randet som framfördes i utredningen i och för sig var förståeliga. Enligt justitieministeriet får ett skjutvapen bäras synligt endast i undantagsfall, då uppdragets natur eller situationens farlighet förutsätter det. I utredningen hade inte ens påståtts att dessa kriterier var uppfyllda i det aktuella fallet (dnr 1703/4/03).

Vid Vasa fängelse hade fångarnas deltagande i tillställningar utanför fängelset begränsats. Anledningen till begränsningarna var att vissa fångar hade uppträtt störande. Begränsningarna, som hade avtalats mellan fängelsets vaktchef och fångarna, var tillfälliga. BJO Rautio konstaterade att rättigheter inte på detta sätt kan begränsas genom avtal mellan fångar och personal. Begränsningen av fångarnas fritidsaktiviteter borde ha fastställts genom disciplinärt förfarande. Brottspåföljdsverket har redan uppmärksammat anstalten på det olämpliga i att "avtala" om indragning av rättigheter. Enligt BJO:s åsikt räckte det med Brottspåföljdsverkets åtgärd i detta fall (dnr 170/4/02).

POLISEN

Allmän översikt

LAGLIGHETSÖVER- VAKNINGEN AV POLISEN

Enligt ärendefördelningen som är baserad på kansliets arbetsordning ankom laglighetsövervakningen av polisen under verksamhetsåret på BJO *Rautio*. Också JO *Paunio* och BJO *Jääskeläinen* avgjorde ett antal klagomål som gällde polisen. Huvudföredragande i polisärendena var under verksamhetsåret äldre justitieombudsmannasekreterare *Juha Haapamäki*.

Klagomålen mot polisen är en av de största grupperna av klagomål. Under verksamhetsåret avgjordes 411 klagomål över polisens verksamhet, dvs. ungefär lika många som föregående år (427). Ett antal påståenden i klagomål mot polisen avgörs dessutom i samband med klagomål som huvudsakligen riktas mot bl.a. åklagare och domstolar (och som sålunda statistikförs under dessa grupper). Ställningstaganden som gäller polisens verksamhet förekommer också i t.ex. utlännings- och språkklagomål.

Antalet klagomål mot polisen var tidigare en aning lägre (300–400). Det är svårt att efter endast två år bedöma vad som är orsaken till denna ökning – utöver den allmänna ökningen av antalet klagomål eller är det fråga om en tillfällig variation. För jämförelsens skull kan det konstateras att justitiekanslersämbetet under de senaste åren har avgjort ca 150 klagomål mot polisen. Justitiekanslersämbetet överför en del av dessa klagomål till justitieombudsmannen, eftersom justitiekanslern inte längre är skyldig att övervaka ärenden som gäller vissa i tvångsmedelslagen reglerade tvångsåtgärder som innebär frihetsinskränkning och andra former av frihetsberövande samt ärenden som gäller inrättningar där personer hålls intagna mot sin vilja (bl.a. polishäkten).

Andelen klagomål mot polisen har under de senaste åren varierat mellan 10 och 15 % av samtliga klagomål som inkommit till justitieombudsmannen. Enligt statistiken förefaller dessa klagomål också leda till åtgärdsavgöranden något oftare än genomsnittet. Un-

der verksamhetsåret ledde 94 avgöranden (22,9 %) till åtgärder, som i åtta fall var anmärkningar. Av dessa siffror kan man emellertid inte dra några långtgående slutsatser om den allmänna nivån på polisverksamheten. Det statistiska underlaget är alltför litet och materialet alltför specifikt för en sådan granskning. En förklaring till det stora antalet klagomål och den höga åtgärdsprocenten kan vara polisverksamhetens karaktär. Polisen blir ibland tvungen att göra t.o.m. kraftiga ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, mången gång i situationer som kräver snabba beslut. Ofta måste polisen utgående från relativt knapphändiga uppgifter fatta beslut om t.ex. tvångsmedel. Klaganden kan ha en helt annan syn på ett ärende än den som fattade tvångsmedelsbeslutet. Inte tillnärmelsevis alla polisiära åtgärder kan heller överklagas. Polisens verksamhet tilldrar sig ofta stor uppmärksamhet i medierna, vilket kan bidra till att medborgarna är benägna att klaga över den.

Det påstås relativt sällan att poliser gjort sig skyldiga t.ex. till direkt misshandel eller andra allvarliga missbruk. Det är tänkbart att en brottsanmälan görs direkt i fall som uppfattas som flagranta, vilket innebär att en åklagare tar ställning till en eventuell förundersökning. Detta är i och för sig motiverat också från laglighetsövervakningens synpunkt. Årligen kommer det in ungefär 500 anmälningar om s.k. polisbrott. Det är då allmänna åklagaren som leder undersökningen.

Merparten av de klagomål mot polisen som kommer in till riksdagens justitieombudsman gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. I det typiska klagomålet mot polisen anförs att förundersökningen varit bristfällig eller att ett beslut om att inte verkställa förundersökning varit felaktigt, eller också kritiseras förundersökningen för att den tagit alltför lång tid i anspråk. Ett vanligt missförstånd är att justitieombudsmannen t.ex. kan bestämma göra en ny förundersökning eller överföra en förundersökning från lokalpolisen till centralkriminalpolisen. Justitieombudsmannen kan emellertid begära förundersökning eller annars bestämma om förundersökningen endast i ärenden som faller inom ramen för justitieombudsmannens övervakningsbefogenhet (ärenden som gäller tjänstemän och andra som sköter offentliga uppdrag). Justitieombudsmannen kan sålunda inte besluta om förundersökning av brott som påstås

ha blivit begångna av privatpersoner. Ibland visar det sig att klaganden har den felaktiga uppfattningen att förundersökningen är en "subjektiv" rättighet, dvs. att polisen måste göra förundersökning alltid då någon ber om en sådan. Polisen gör emellertid förundersökning endast om den anser att det finns skäl att misstänka brott.

Klagomål över tvångsmedel anförs oftast i samband med husrannsakan och olika former av frihetsberövande. Det är inte heller ovanligt att klagomål anförs över en polismanns uppträdande eller handlande som uppfattas som partiskt.

De typer av klagomål som beskrivs ovan var allmänna också under verksamhetsåret. Under verksamhetsåret förekom det t.ex. fall där förundersökningen dragit oskäligt långt ut på tiden. I flera fall var det fråga om polisens användning av tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen (t.ex. beslag och husrannsakan). Även om händelseförloppet i den praktiska polisverksamheten ofta är så överraskande och snabb att det inte finns mycket tid att överväga eventuella tvångsmedel, understryker BJO i flera avgöranden vikten av att alltid iaktta de i lagen angivna formella förutsättningarna för användning av tvångsmedel.

I några fall aktualiserades problem vid användningen av tvångsmedel i datatekniska sammanhang. Tvångsmedelslagens bestämmelser om beslag är rätt långt utformade med tanke på en traditionell uppfattning om saker och föremål, vilket har lett till att det i praktiken förekommit problem t.ex. när det gäller förfarandet vid beslag av filer som finns på en dators hårddisk. Förfarandet blir ännu mera problematiskt om en del av datafilerna på den hårddisk som skall beslagtas har belagts med s.k. beslagsförbud. I anslutning härill gav BJO ett utlåtande om ett betänkande som givits av justitieministeriets arbetsgrupp för IT- brottslighet (se nedan s. 108).

I vissa klagomål påtalas brister i polisinskrivningarnas system för registrering av handlingar, vilket har lett till att handlingar förkommit eller att man inte med säkerhet kan säga om en handling som har sänts till en polisinskrivning har kommit fram eller inte. Detta har kunnat bero t.ex. på att inkommande handlingar inte registreras i någon journal eller motsvarande.

Tre av de åtta anmärkningar som gavs under verksamhetsåret gällde utlämnande av uppgifter om förundersökning eller polisregister. Också många andra åtgärdsavgöranden gällde denna grupp av ärenden. Detta var ägnat att bekräfta den på basis av samtal som förts under inspektionerna uppkomna uppfattningen att tillämpningen av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är allt annat än problemfri när det gäller polisverksamhet. Inom förundersökningen och polisens verksamhet iakttas allmänt två skilda principer som det är svårt att sammanjämka, dvs. principen om offentlighet i myndighetsverksamheten och sekretessprincipen. Polisens verksamhet kan emellertid inte i realitet vara öppen i alla avseenden.

Till laglighetsövervakningen av polisen hör utöver undersökningen av klagomålsärenden och ärenden som justitieombudsmannen undersöker på eget initiativ (under verksamhetsåret avgjordes 11 sådana ärenden) också inspektioner. Framförallt häradenas polisinskrivningar inspekteras.

Inspektionerna görs inte oanmält utan de förbereds genom att inspektörerna rekviderar skriftligt material från polisinskrivningarna, t.ex. utredningar om gripanden och anhållanden samt andra beslut som har samband med förundersökning, utredningar i ärenden som länge varit föremål för förundersökning, utredningar om användning av teletvångsmedel osv. Utgående från detta material kan grundligare inspektioner göras. De iakttagelser som görs under inspektionerna kan leda till att justitieombudsmannen på eget initiativ tar upp ett ärende till prövning. Inspektionsverksamheten och undersökningen av klagomål stöder varandra: på basis av klagomålen kan inspektionsverksamheten fokuseras och genom inspektionerna inhämtas användbar information för avgörandet av klagomål och över huvud taget för laglighetsövervakningen.

Vid inspektionerna av polisverksamheten utgår man från vissa prioriteringar. Särskild uppmärksamhet ägnas åtgärder som anses vara viktiga med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna eller av någon annan orsak. Vidare inspekteras områden där den övriga tillsynen och rättssäkerhetsgarantierna av en eller annan orsak inte är heltäckande (t.ex. för att möjligheter att söka ändring saknas). Till inspek-

tionsprogrammet hör naturligtvis förhållandena för frihetsberövade personer, dvs. närmast polishäktena. Som exempel på ett ärende som (delvis) tagits upp till prövning på grund av inspektioner kan här nämnas BJO Rautios nedan refererade beslut om säkerheten för personer som omhändertagits av polisen och om undersökning av dödsfall i polishäkte (dnr 2865/2/00 s. 110).

Ett specialområde inom laglighetsövervakningen är övervakningen av s.k. teletvångsmedel och täckoperationer. Dessa behandlas i ett särskilt avsnitt, s. 69.

RÄTTSLÄGET INOM FÖRVALTNINGSOMRÅDET

Polisens verksamhetsmiljö och verksamhetsformer har under de senaste åren utvecklats i en allt mera internationell riktning. Också laglighetsövervakningen ställs därför inför helt nya situationer: hur t.ex. övervaka utländska polismäns täckoperationer i Finland? Lagstiftningen om polisen har över huvud taget genomgått rätt stora förändringar under de senaste åren och polisen har fått nya befogenheter som också principiellt är betydelsefulla. Senast fick den rätt till bevisprovokation genom köp och täckoperationer. Det tar sin tid att utveckla tillämpningspraxis för den nya lagstiftningen. Också i detta avseende spelar laglighetsövervakningen en egen roll. Justitieombudsmannen kan emellertid inte ikla sig en nyckelroll när det gäller att leda verksamheten eller gå i god för tillämpningens laglighet.

Riksdagen fattade under verksamhetsåret beslut om en omfattande revidering av förundersökningslagen och tvångsmedelslagen. Lagändringen som trädde i kraft 1.1.2004 innebär bl.a. en sänkning av bevisröskeln för flera tvångsmedel (t.ex. anhållande, häktning, reseförbud, kvarstad och husrannsakan). Också användningsområdet för de tvångsmedelslagens 5 a kap. reglerade s.k. hemliga tvångsmedlen utvidgades. Den principiellt viktigaste ändringen är att s.k. bostadsavlyssning tillåts.

De biträdande justitieombudsmännen har redan flera år ansett det nödvändigt att utveckla lagbestämmel-

serna om behandlingen av personer som förvaras i polisens utrymmen (utlåtande om den s.k. häkteslagen, se JO:s berättelse 2001, s. 128). Ärendet har inte framskridit som planerat. Under verksamhetsåret gavs ingen proposition om saken (angående behovet av lagen, se nedan, beslut dnr 2865/2/00 s. 110). Enligt senaste uppgifter avlåtts propositionen till riksdagen under år 2004.

STÄLLNINGSTAGANDEN I LAGSTIFTNINGSFRÅGOR

BJO Rautio gav ett utlåtande till justitieministeriet om ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om *utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen* samt till vissa lagar som har samband med den (dnr 371/5/03). BJO Rautio hördes om ärendet också i lagutskottet. Han underströk i båda sammanhangen att den föreslagna regleringen strider mot grundlagen till den del som den gäller utlämning av finska medborgare och att lagförslaget därför förutsätter ändring av grundlagen. BJO Rautio ansåg det vara bra att utlämningsärendena överförs till tingsrätterna samt att ärendena koncentreras till ett fåtal tingsrätter. Mera problematiskt ansåg BJO det däremot vara att man utgår från att EU-ländernas myndigheter begär utlämning endast i motiverade fall. Av denna anledning underströk han vikten av att domstolarna har självständig beslutanderätt när det gäller att säkerställa att det i samband med utlämningar inte sker kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. BJO hänvisade framförallt till utvidgningen av unionen.

BJO Rautio gav justitieministeriet ett utlåtande om *ungdomsbrottskommissionens* betänkande (dnr 741/5/03). Han ansåg det vara viktigt att betona unga personers särställning inom det straffrättsliga systemet. En omständighet som accentuerar behovet av den föreslagna regleringen är enligt BJO:s åsikt det faktum, som konstaterats i samband med laglighetsövervakningen, att myndigheterna ibland är osäkra på åldersgränsen för barns och ungdomars straffrättsliga ansvar. Utgående från vad som framkommit vid laglighetsövervakningen ansåg han det vara viktigt att

i lagen ta in heltäckande bestämmelser om myndigheternas skyldighet att underrätta föräldrarna eller andra lagliga företrädare i sådana fall då en ung person är föremål för tvångsåtgärder.

BJO ansåg det vara bra att understryka vikten av en snabb behandling av brott som begåtts av unga personer. Vidare ansåg han det vara skäl att framhålla att ovillkorliga fängelsestraff har en negativ inverkan på unga personer och framhöll vikten av att utsträcka systemet med ungdomsstraff till hela landet. Från jämlikhetssynpunkt är nuläget i fråga om ungdomsstraff synnerligen problematiskt.

BJO Rautio gav justitieministeriet ett utlåtande om betänkandet av *arbetsgruppen för IT-brottslighet* (dnr 1494/5/03). Han konstaterade att det i samband med laglighetsövervakningen har kunnat konstateras att det inte alltid är klart hur t.ex. bestämmelserna om beslag tillämpas på å ena sidan på den information som finns i en dator och å andra sidan på själva utrustningen. BJO anförde som sin uppfattning att ett problem när det gäller att reglera datasystemen och datanäten är den snabba tekniska utvecklingen inom området. Eftersom regleringen eventuellt inte kan beakta allt det som den snabba tekniska utvecklingen för med sig är det nödvändigt att i lagarna använda generella uttryck ("på något annat jämförbart sätt" eller "i något annat motsvarande datasystem") för att de skall kunna tillämpas också i framtiden. BJO anser emellertid att sådana generella uttryck i straffbestämmelser är problematiska med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen och det från denna härledda kravet på exakthet i strafflagstiftningen.

BJO uppmärksammade också frågan om hur material som är belagt med beslagsförbud skall kunna skyddas mot att bli taget i beslag eller röjt i samband med att ett föremål tas i beslag. När bevis som har samband med ett misstänkt brott eftersöks t.ex. i samband med husrannsakan i en advokatbyrå (eller på någon liknande plats där det kan finnas material som är belagt med beslagsförbud) är problemen delvis desamma när husrannsakan riktas mot bevis i pappersform som när den riktas mot information i tekniska datasystem. Om materialet t.ex. finns i dokumentmappar är det nödvändigt att "bläddra igenom" hela materialet för att det material som är belagt med

beslagsförbud skall kunna separeras från det material som skall beslagtas. Om materialet innehåller delar som är belagda med bevisförbud måste den polisman som gör husrannsakan då han märker detta lämna den delen utanför beslaget (eller upphäva redan gjort beslag). Polisen har emellertid då redan tagit del av information som är belagd med förbud och även om han inte får utnyttja informationen kan han inte undgå att komma ihåg åtminstone delar av den. Om rannsakan riktas mot information i ett datasystem och informationen söks t.ex. på en för undersökningen tagen kopia av hårddisken, är situationen uppenbarligen densamma.

För undvikande av att en polisman som gör husrannsakan skall få reda på information som är belagd med bevisförbud anser BJO att ett alternativ är att anlita en utomstående, oberoende sakkunnig. En sådan sakkunnig kan bedöma till vilken del det material som är föremål för husrannsakan är belagt med bevisförbud. BJO anser att ett alternativ vore ett sådant offentligt ombud som avses i tvångsmedelslagens 5 a kap. 6 a §.

BJO Rautio gav under året justitieministeriet ett utlåtande om delbetänkandet *Människohandel, koppleri och prostitution*, som överlämnats av en arbetsgrupp vid justitieministeriet (dnr 1642/5/03). BJO ansåg sig inte i egenskap av laglighetsövervakare kunna ta ställning till den i betänkandet föreslagna straffbarheten för köp av sexuella tjänster mellan vuxna personer, eftersom frågan i stor utsträckning förutsätter en politisk avvägning. I fråga om motiveringen uppmärksammade BJO betänkandets konstaterande att köp av sexuella tjänster sannolikt inte skulle betraktas som ett separat brott utom i samband med människohandel och koppleri. Eftersom förundersökning enligt förundersökningslagens 2 § skall göras när det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts, är det enligt BJO:s åsikt problematiskt att kriminalisera en gärning som man *de facto* inte har för avsikt att eller ens kan övervaka. En sådan reglering kan lätt leda till konflikt med skyldigheten att göra förundersökning.

BJO konstaterade att det var problematiskt att utvidga området för teleavlyssning på det föreslagna sättet. Enligt grundlagen kan genom lag bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemlighe-

ten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden. Till denna del aktualiseras enligt BJO:s åsikt framförallt frågan om televållsynning skall tillåtas vid undersökning av allvarigare gärningsformer av grovt koppleri.

Grundlagsutskottet har ansett att de grövsta formerna av ekonomiska brott kan tolkas vara brott som i den bemärkelse som avses i grundlagen äventyrar säkerheten, om de som en kvalificeringsförutsättning förenas med både eftersträvande av synnerligen stor ekonomisk nytta och med särskild planmässighet vid brottets begående. Enligt förslaget kan koppleri som bedöms vara grovt på grund av den nytta som eftersträvas eller på grund av planmässighet, jämförelsas med grova ekonomiska brott. BJO anser det vara ifrågasatt hur långt sådana "jämförelser" kan sträckas om den ovan nämnda grundlagsbestämmelsen fortfarande skall ha något reellt innehåll.

Inspektionsverksamhet

Under verksamhetsåret inspekterades inrikesministeriets polisavdelning, polisavdelningen vid länsstyrelsen i Uleåborg, fem små/medelstora polisinsättningar och våldsenheten vid polisinsättningen vid Helsingfors härad. Vid polisinsättningen i Tammerfors härad diskuterades utlänningsärenden och teletvångsmedel. Vid centralkriminalpolisen diskuterades teletvångsmedel samt täckoperationer och bevisprovokation genom köp.

I samband med inspektionen av inrikesministeriets polisavdelning diskuterades polisverksamhetens nuläge och målsättningar. Polisledningen berättade om programmet Polisens vision 2010, som är en utgångspunkt för de strategiska prioriteringarna inom polisförvaltningen. Ett problem ansåg polisledningen vara bl.a. den ojämna fördelningen av polispatrullerna i landet och de knappa disponibla resurserna i förhållande till antalet uppdrag. Ett projekt för utredning av brottsbekämpningen syftar till att med de existerande resurserna förbättra brottsbekämpningen – t.ex. höja utredningsprocenten och förkorta undersökningstiderna. I fråga om bekämpningen av

ekonomiska brott konstaterades det bl.a. vara ett särskilt problem att en karriär som ekobrottsutredare inte är attraktiv för unga polismän och att ekobrottsutredarnas medelålder är oroväckande hög. Också i samband med de övriga inspektionerna framgick det att man var bekymrad över att resurserna inte räckte till samt över svårigheterna att rekrytera brottsutredare.

Under inspektionen av våldsenheten vid polisinsättningen vid Helsingfors härad diskuterades framförallt utredningen av våldsbrott mot barn. Enhetens ledning uppgav att ett problem var informationsgången, t.ex. mellan socialmyndigheterna och polisen. Stakes nya anvisningar för social- och hälsovårdens personal kommer uppenbarligen att hjälpa upp situationen. Enligt polisens uppfattning är det ytterst viktigt att polisen kopplas in i ett så tidigt skede som möjligt när det gäller utredning av misshandel och sexuellt utnyttjande av barn. BJO Rautio konstaterade att han är av samma åsikt om saken.

På polisavdelningen vid länsstyrelsen i Uleåborg och på Pudasjärvi polisinsättning diskuterades bl.a. fjärrövervakningen. Med fjärrövervakning avses att polishäktet övervakas med tekniska anordningar (t.ex. kamera och mikrofon) av personer som befinner sig någon annanstans än där de övervakade personerna förvaras. T.ex. berusade personer som förvaras i Pudasjärvi polishäkte övervakas från polisinsättningen i Uleåborg. Enligt BJO Rautios åsikt är fjärrövervakningen problematisk i många avseenden (se nedan beslut dnr 2865/2/00 s. 110).

Under inspektionerna behandlades framförallt tillgången på polisservice i olika delar av häraderna samt frågor som gällde teletvångsmedel (i fråga om de sistnämnda, se s. 69).

INSPEKTIONER INOM POLISFÖRVALTNINGEN 2003

Mänttä härads polisinrättning	4.3.2003
Vasa härads polisinrättning	16.5.2003
Uleåborgs länsstyrelse, polisavdelningen	28.8.2003
Pudasjärvi härads polisinrättning	28.8.2003
Kuusamo härads polisinrättning	29.8.2003
Kemi härads polisinrättning	12.9.2003
Helsingfors härads polisinrättning/våldsenheten	24.9.2003
Centralkriminalpolisen	17.10.2003
Inrikesministeriets polisavdelning	31.10.2003
Tammerfors härads polisinrättning	4.12.2003

Av de inspektioner som faller utanför polisförvaltningen men har nära samband med denna kan i detta sammanhang nämnas inspektionerna av inrikesministeriets räddningsavdelning (23.4.2003) och Österbottens nödcentral (16.5.2003).

Avgöranden

FRIHETSBERÖVADES RÄTTIGHETER OCH FÖRHÅLLANDEN

Övervakningen av frihetsberövade personers behandling och förhållanden är enligt lag föremål för justitieombudsmannens särskilda övervakning. Grunden för och behandlingen under frihetsberövande är relativt vanliga orsaker till klagomål. Också under inspektionerna uppmärksammas dessa omständigheter och fall som hör till denna ärendegrupp kan tas upp till prövning på eget initiativ. Ett stort antal personer, på årsnivå ca 150 000, som har berövats sin frihet på olika grunder hålls i förvar i polisens utrymmen. Frihetsberövandets längd varierar från några timmar till månader. Polishäkterna är emellertid utrustade på ett sådant sätt att de inte lämpar sig för längre tids

boende. Enligt BJO Rautios åsikt är det skäl att så snart som möjligt överföra rannsakningsfångarna till fängelse (dnr 458/4/01). Enligt en lag som är under beredning får frihetsberövade personer i regel hållas högst fyra veckor i polishäkte.

Här följer ett antal referat av ärenden som har avgjorts under verksamhetsåret.

Dödsfall i polishäkte och övervakningen av frihetsberövade

Biträdande justitieombudsman Jaakko Jonkka beslöt på eget initiativ undersöka utredningen av dödsfall i polishäkte samt uppföljningen av sådana fall. Avsikten var bl.a. att utreda hur grundligt dessa fall undersöktes och hur undersökningen hade ordnats. BJO Rautio utsträckte undersökningen till att gälla också övervakningen av frihetsberövade personer.

Undersökning och uppföljning av dödsfall i polishäkte

Undersökningen av dödsfall i polishäkte inriktas i första hand på utredning av dödsorsaken. Förundersökning görs endast om det finns skäl att anta att ett brott har begåtts. Merparten av dödsfallen i polishäkte leder inte till förundersökning.

BJO Rautio konstaterade med anledning av undersökningsmaterialet om de 27 dödsfall i polishäkte som inträffade under år 2000 att det finns stora skillnader i nivån på undersökningarna. I inget fall var undersökningen emellertid så bristfällig att den föranledde fortsatta åtgärder. Enligt BJO:s åsikt är det viktigt att dödsfall som skett i polisens utrymmen blir grundligt utredda, både med tanke på varje enskilt fall och med tanke på allmänhetens förtroende för polisen. Det är skäl att fästa avseende vid säkerställandet av nivån på undersökningarna. BJO bad sålunda inrikesministeriets polisavdelning gå igenom undersökningsmaterialet om de dödsfall i polishäkte som skett under år 2003 och rapportera om sina iakttagelser.

I fråga om undersökningsarrangemangen konstaterade BJO att dödsfall i polishäkte inte alltid blivit undersökta av någon annan instans än den polisenhet som svarat för förvaringen. Enligt BJO:s åsikt borde undersökningen i sådana fall redan för upprätthållande av undersökningens yttre trovärdighet alltid skötas av någon annan polisenhet. BJO konstaterade dessutom att samma motiveringar som anförs för att låta åklagare leda undersökningen av polisbrott kan anföras för att alltid låta en myndighet som står utanför polisorganisationen leda undersökningen av dödsfall i polishäkte. En lagändring förutsätts emellertid för att åklagare skall kunna kopplas in på undersökningen av dödsfall i polishäkte.

Dödsfall i polishäkte är alltid allvarliga fall. Genom analys av orsakerna till sådana dödsfall och av myndigheternas verksamhet kan man enligt BJO:s åsikt bättre identifiera eventuella problem – helt oberoende av om något enskilt fall leder till rättsliga påföljder eller inte. För närvarande går Polisskolan igenom undersökningsprotokollen i samband med dödsfall i polishäkte bl.a. med avseende på åtgärder för att förebygga sådana dödsfall. BJO anser att denna typ av uppföljning är ytterst motiverad. Han understryker dessutom betydelsen av att polispersonalen utbildas. Han efterlyser en höjning av utbildningsnivån för polisens vaktpersonal: flera polisrättningar anlitar som vakter personer som nästan helt saknar utbildning. Som exempel kan nämnas att en polisrättning med sysselsättningsmedel kan anställa en vakt för ett halvt år.

Övervakning av frihetsberövade

Lagstiftningen om övervakning av personer som förvaras i polisens utrymmen är tämligen knäpphändig och ingenstans finns bindande bestämmelser t.ex. om övervakningens miniminivå. BJO anser det vara ytterst önskvärt att den lag som inrikesministeriet bereder om bemötande av anhållna och gripna personer (den s.k. häkteslagen) så snart som möjligt kan behandlas i riksdagen.

BJO konstaterar som sin uppfattning att övervakningens nivå i praktiken är mycket varierande. En grundläggande orsak till detta är, såsom nämns ovan, den bristfälliga lagstiftningen. Vid inspektionerna har

bl.a. den iakttagelsen gjorts att övervakningsintervallerna vid vissa polisrättningar kan vara oroväckande långa – t.o.m. över två timmar. Också vid stora polisrättningar förekommer det att endast en vakt är i arbete och att denne har en hel del andra uppgifter som gör att han inte hela tiden kan sköta de egentliga vaktuppgifterna. Det finns i och för sig en hel del utmärkta tekniska hjälpmedel, men variationerna i polisrättningarnas utrustningsnivå är stora.

Avbrott i övervakningen

I samband med BJO Rautios inspektioner i norra Finland konstaterades att det händer att en person som tagits i förvar lämnas ensam på polisstationen då inrättningens enda patrull måste rycka ut på brådskande uppdrag. Enligt den utredning som BJO fått måste man vid 16 av vårt lands 90 polisrättningar ibland lämna en frihetsberövad person helt utan övervakning.

Inrikesministeriets polisavdelning ansåg att situationen inte var tillfredsställande men att det i praktiken inte finns någon möjlighet att ordna kontinuerlig övervakning på alla polisrättningar. Enligt BJO:s uppfattning är det alltid riskabelt att lämna en frihetsberövad person helt utan övervakning i polishäktet. Det förefaller som om man inom polisförvaltningen i stor utsträckning låter de enskilda polisrättningarna bedöma dessa risker. BJO anser att den situation som beskrivs ovan inte är godtagbar utan att lagstiftaren uttryckligen tagit ställning till saken. Senast i samband med att den s.k. häkteslagen stiftas är det enligt BJO:s åsikt skäl att i lagen uttryckligen ta in en bestämelse om huruvida och under vilka förutsättningar en frihetsberövad person kan lämnas ensam på en polisrättning. BJO konstaterar också det är troligt om det är förenligt med grundlagen att man i vissa härad i östra Finland låter privata bevakningsföretag sköta vaktuppgifter vid polisrättningar.

BJO anser att också den s.k. fjärrövervakningen är förenad med vissa problem. Riskfaktorerna är enligt hans bedömning flera vid fjärrövervakning än vid övervakning som utförs av en närvarande vakt. Det är säkert möjligt att förbättra säkerheten vid fjärrövervakning, men alla riskfaktorer kan inte elimineras.

Enligt BJO:s åsikt behövs det noggrann planering och reglering innan fjärrövervakning kan införas i större utsträckning. I sin nuvarande form kan fjärrövervakningen leda till färsituationer som enligt BJO:s åsikt inte är godtagbara.

BJO Rautios beslut 18.12.2003, dnr 2865/2/00
(föredragande Juha Haapamäki)

En gripens rätt till biträde

Klaganden hade i samband med en husrannsakan gripits som misstänkt för brott. Han ville ringa till sin jurist hemifrån, innan han fördes till polisstationen. Klaganden kritiserade polisen för att den hade hindrat honom att ringa.

Enligt förundersökningslagen har en part rätt att anlita biträde vid förundersökningen. I lagen konstateras också att "den som är misstänkt för brott och som har gripits, anhållits eller häktats har rätt att hålla kontakt med sitt biträde genom möten, brev och telefonsamtal på det sätt som närmare stadgas i lagen om rannsakningsfångelse". Enligt lagen om rannsakningsfångelse skall "rannsakningsfånge och rättegångsbiträde för honom tillåtas att upprätthålla kontakt med varandra genom sammanträffanden, brev och i mån av möjlighet genom telefonsamtal."

Inrikesministeriets polisavdelning konstaterade i sitt utlåtande med anledning av ärendet att klaganden i detta fall inte hade haft rätt att kontakta sitt biträde redan då han greps, eftersom undersökningsledaren först skall beredas tillfälle att avgöra om den person som den misstänkte namngivit är behörig att vara biträde, innan den misstänkte över huvud taget kan tillåtas kontakta sitt biträde. Enligt lagen är det undersökningsledaren som avgör om en person är behörig att vara biträde. Den gripens rätt att kontakta sitt biträde börjar enligt utlåtandet efter undersökningsledarens avgörande.

BJO konstaterade att polisavdelningens lagtolkning är godtagbar. Enligt lagen kan vem som helst inte verka som biträde och undersökningsledaren har rätt och skyldighet att kontrollera biträdets behörighet. Enligt

BJO:s åsikt förutsätter ärendets natur att undersökningsledaren innan biträdet kontaktas har möjlighet att ta ställning till det tilltänkta biträdets lämplighet.

På de grunder som anförs ovan anser BJO att polismännen vid Helsingfors härads polisrättning inte handlade lagstridigt då de hindrade klaganden att per telefon kontakta sitt biträde innan undersökningsledaren hade avgjort frågan om biträdets behörighet.

BJO underströk emellertid i sitt beslut att det på ett allmänt plan är viktigt att en misstänkt person som berövats friheten, om han eller hon så önskar, kan underrätta sitt biträde om frihetsberövandet. Detta har betydelse för att den frihetsberövade personen skall kunna förbereda sitt försvar och är viktigt också med tanke på en rättvis rättegång. BJO ansåg det sålunda vara önskvärt – dock inte obligatoriskt enligt den gällande lagstiftningen – att en gripen person kan be polisen att utan obefogat dröjsmål underrätta sitt biträde om gripandet. Biträdet skall uppfylla behörighetsvillkoren enligt förundersökningslagen. Biträdet kan sålunda bedöma grunderna för gripandet och även förutsättningarna för en eventuell häktning.

BJO meddelade inrikesministeriets polisavdelning detta för kännedom.

BJO Rautios beslut 25.6.2003, dnr 2743/4/00
(föredragande Mikko Eteläpää)

I ett annat klagomålsavgörande (dnr 2400/4/02) var klaganden missnöjd med att han inte från Björneborgs polishäkte hade fått ringa till sitt rättsbiträde utan att någon från personalen var närvarande. BJO Rautio förenade sig om inrikesministeriets polisavdelnings åsikt att polisrättningarna borde kunna ordna det så att misstänkta personer kan föra konfidentiella telefonsamtal med sina rättsbiträden.

En rannsakningsfånge förpassades till vård

En kommissarie vid Brahestads härads polisrättning hade i strid med en psykiaters observationsremiss (M1) efter beslutet om häktning av en rannsaknings-

fånge (i enlighet med tingsrättens förpassning) sänt denne till Uleåborgs fängelse för att därifrån sändas till läkare/vård. Enligt den remiss som läkaren skrev ut efter häkttningsbeslutet borde rannsakningsfången emellertid ha sänts till Ylivieska sinnessjukhus. Då kommissariens förfarande enligt vad som utretts inte hade fördröjt den fortsatta bedömningen (som ännu samma dag gjordes i Uleåborg) av rannsakningsfångens vårdbehov nöjde sig BJO Rautio med att uppmärksamma kommissarien på att vårdbeslut som fattats av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården skall iaktas, också vad gäller vårdplatsen.

BJO Rautios beslut 6.5.2003, dnr 614/4/01 (föredragande Juha Haapamäki)

I ett annat fall (dnr 458/4/01) uppmärksammade BJO Rautio Helsingfors härads polisinspektion på vikten av att säkerställa informationsgången, då en rannsakningsfånges tandvård på grund av ett avbrott i informationen hade fördröjts med en månad.

Förhållandena i ett polishäkte

BJO Rautio kritiserade i olika avgöranden bl.a. den omständigheten att en rannsakningsfånge inte hade försetts med redskap för tandvård åtminstone till dess att han själv kunde skaffa sådana (dnr 2324/4/02), att en person som tagits i förvar inte hade försetts med madrass och extra kläder i häktet (dnr 2443/4/02 och 1820/4/02) samt att bestämmelserna om behandling av rannsakningsfångar och anhållna inte på vederbörligt sätt hade hållits framlagda till påseende (dnr 3213/4/01). BJO Rautio uppmärksammade i sitt beslut dnr 458/4/01 Helsingfors härads polisinspektion på vikten av gripna personers rätt till utomhusvistelse.

Registrering av frihetsberövande

Klaganden kritiserade hans gripande. BJO Rautio konstaterade vikten av att handlingar om frihetsberövande – liksom övriga myndighetshandlingar – upprättas med iakttagande av exakthet och omsorgsfull-

het. Gärningsbeskrivningen skall enligt en objektiv bedömning vara utförlig och innehållsmässigt stödjande tillämpningen av de angivna lagrummen på ett sådant sätt att det inte kan uppkomma oklarhet om lagrummets tillämplighet. I det aktuella fallet var det till följd av den bristfälliga motiveringen tolkbart om polislagens 20 § (som angivits som grund för gripandet) över huvud taget kunde tillämpas på fallet eller om endast tillämpning av polislagens 14 § kunde komma i fråga. BJO meddelade Pedersöre härads polisinspektion sin uppfattning för kännedom (dnr 1691/4/02).

I ett annat fall som gällde Åbo härads polisinspektion var det fråga om vilken bestämmelse i polislagen som antecknades som grund för gripandet och om den angivna bestämmelsen motsvarade de faktiska händelserna – polislagens 20 § eller 11 § (dnr 1820/4/02). BJO Rautio kritiserade Joensuu härads polisinspektion för att den inte registrerat att en gripen person som rymt under en sjukhusresa hade gripits på nytt (dnr 2443/4/02). BJO Rautio uppmärksammade en kriminalinspektör vid centralkriminalpolisen på att en anhållen person omedelbart skall underrättas om orsaken till anhållandet (dnr 1365/4/01).

I fallet dnr 2868/4/01 var det fråga om registrering av ett gripande i samband med en demonstration. Klaganden hade gripits på Helsingfors salutorg i samband med en demonstration på självständighetsdagen. Gripandet gjordes av en grupp poliser som var specialiserade på att hantera stora folksamlingar, varefter andra poliser förde klaganden till polisinspektionen där han tagits i förvar. Vid en senare utredning framgick det att namnen på de poliser som gripit klaganden inte hade registrerats och att deras identitet inte heller efteråt kunde utredas.

Enligt BJO Rautios åsikt bör polisen i en sådan speciell situation som det var fråga om se till att namnen på de polismän som griper demonstranter vederbörligen dokumenteras också i sådana fall då de inte svarar för hela gripandet från början till slut. Handlingar som gäller frihetsberövande måste enligt BJO:s åsikt vara så noggrant och omsorgsfullt upprättade att händelseförloppet vid behov kan utredas efteråt och polisens verksamhet bedömas (dnr 2868/4/01).

I samband med praktiskt taget alla inspektioner har det också kunnat konstateras att grunderna för frihetsberövanden ofta registreras relativt summariskt och ibland t.o.m. felaktigt. Det är i sådana fall likväl fråga om beslut som gäller de gripnas frihet. BJO Rautio har under sina inspektioner understrukit vikten av att alla uppgifter noggrant registreras.

FÖRUNDESRÖKNINGSTIDER

Också under verksamhetsåret var det i flera avgöranden fråga om oskäligt långa förundersökningstider. Dessa fall behöver inte nödvändigtvis gälla någon enskild tjänstemans försummelser utan bl.a. sådana faktorer som stora arbetsmängder och knappa resurser samt prioriteringar inverkar på bedömningen. Också utredarnas och undersökningsledarnas förmån ansvarar för att förundersökningar inte i onödan drar ut på tiden. Finska staten kan ställas till svars för att handläggningen av brottmål drar oskäligt långt ut på tiden, oberoende av om det kan påvisas att någon enskild tjänsteman har handlat klandervärt. Här kan hänvisas till Europeiska människorättsdomstolens avgörande Kangasluoma v. Finland (20.1.2004). Det finns tecken som tyder på att förundersökningstiderna håller på att bli längre. Finland kan sålunda komma att ställas till svars flera gånger i liknande fall.

Förundersökningstiderna uppmärksammades också i samband med inspektioner och vissa fall togs under verksamhetsåret upp till prövning på eget initiativ. Utgående från tidigare års inspektioner utreddes bl.a. situationen vid Enare-Utsjoki härads polisinrättning. Detta fall refereras närmare nedan.

Dröjsmål med förundersökningar vid Enare-Utsjoki härads polisinrättning

BJO Jonkka inspekterade hösten 2000 Enare-Utsjoki härads polisinrättning. Det framgick då att relativt många förundersökningar var på hälft och att undersökningstiderna ofta var långa. Vid inspektionstid-

punkten fanns det t.ex. 36 oavslutade ärenden som varit föremål för aktiv undersökning i över ett års tid. Av dessa ärenden hade 15 ursprungligen väckts åren 1992–1997. Dröjsmålen och orsakerna till dem togs upp till prövning på eget initiativ.

Vid undersökningarna framgick det bl.a. att åtalsrätten i flera oavslutade ärenden hade hunnit preskriberas under förundersökningen. Som exempel kan nämnas följande fall:

- Målsägandena i ett ärende som gällde två fall av misshandel år 1995 hördes först då brotten redan hade preskriberats.
- Den sista undersökningsåtgärden hade gjorts i oktober 1995 med anledning av en brottsanmälan för grov misshandel, misshandel och olaga hot. Handlingarna tillställdes åklagaren först i oktober 2000, då misshandeln och det olaga hotet hade hunnit preskriberas. Åklagaren beslöt att inte väcka åtal eftersom det inte fanns tillräckliga bevis för grov misshandel.
- En person som år 1996 brottsanmäls för förskingring med mera och som vistades i Norge efterlystes först hösten 2000. Brottet preskriberades i april 2001.
- Preliminära förhör med anledning av en år 1997 gjord brottsanmälan om misshandel hölls omedelbart i juli 1997, men en undersökningsplan upprättades först över tre år senare i oktober 2000. Målsäganden meddelade sedermera att han inte hade några yrkanden och brottet preskriberades under förundersökningen i juli 2002.

I flera ärenden hade förundersökningen skjutits upp under en avsevärd tid, utan någon uppenbar eller godtagbar orsak. I dessa fall var det i allmänhet fråga om misshandel. Som exempel kan nämnas en år 1998 gjord brottsanmälan om dråpförsök. I ett tidigt skede av undersökningen ändrades brottsbenämningen emellertid till försök till grov misshandel. Efter att förhör hållits under år 1998 avbröts förundersökningen för inväntande av tilläggsutredning i form av en teckning som den misstänkte utlovat. Någon sådan inkom emellertid aldrig. Protokoll tillställdes åklagaren först i oktober 2000.

Slutsatser

BJO Rautio som avgjorde ärendet konstaterade att även om polisen enligt polislagen har rätt att prioritera uppgifter innebär detta emellertid inte att polisen har rätt att låta bli att sköta uppgifter. Långa dröjsmål får inte heller förekomma, åtminstone inte i relativt allvarliga ärenden som gäller brott mot liv och hälsa.

En bidragande orsak till de långa förundersökningstiderna vid Enare-Utsjoki härads polisinspektion har varit att ingen polis enbart arbetar som brottsutredare. Samtliga poliser utför alla slag av polisiära uppgifter. Inom polisverksamheten prioriteras utryckningsuppdrag. Den tid som återstår för förundersökning begränsas av den tid som används för andra och ofta brådskande polisuppgifter. En omständighet som ytterligare försämrar undersökningssituationen är i allmänhet också att polismännen arbetar i skift och därför ofta inte är anträffbara under dagtid. Den omständigheten att också sådana brott preskriberats under förundersökningen som det uppenbarligen skulle ha varit relativt enkelt att undersöka kan emellertid enligt BJO:s åsikt inte i alla avseenden förklaras med otillräckliga resurser.

Övervakningen av enskilda förundersökningssärenden har i praktiken varit otillräcklig. Uppföljningen har i stor utsträckning varit beroende av att utredarna på eget initiativ tagit kontakt. Detta motsvarar inte den uppgiftsbild som var tänkt för undersökningsledaren då förundersökningslagen stiftades. Det är i sista hand undersökningsledaren som svarar för förundersökningen. BJO anser att undersökningsledaren aktivt skall följa de förundersökningar som han leder, även om övervakningen på grund av antalet mål och övriga arbetsuppgifter inte kan vara särskilt detaljerad. Undersökningsledaren kan inte försumma sin viktiga övervakningsuppgift enbart med den egna arbetsituationen som motivering. RIKI-datasystemet lämpar sig dessutom utmärkt för uppföljningen.

Det råder inget tvivel om att "vanskötseln" av avslutade ärenden skulle ha uppdragats genom övervakning från chefernas sida och genom regelbundna kontroller. Bristen på övervakning förefaller i vissa fall också vara en bidragande orsak till att ärenden preskriberats. Det är – åtminstone i viss mån – förståeligt

att övervakningen försumrats, eftersom den överkonstapel som verkade som undersökningsledare själv arbetade i skift och hade också egna undersökningar att sköta. Han har inte haft särskilt goda förutsättningar att vid sidan av sina egna undersökningar också sköta övervakningsuppgifter.

Länsmannen konstaterar i sin utredning att hans möjligheter till övervakning av förundersökningarna i enskilda fall har inskränkt sig till att reda ut situationen efter att han kontaktats av parter. Befälsresurserna vid Enare-Utsjoki härads polisinspektion var klart sämre än de varit i Enare länsmansdistrikt. Före häradsreformen hade polisdistriktet haft en biträdande länsman vars arbetsinsats till uppskattningsvis 30 procent bestod av skötsel av polisuppgifter. Då den biträdande länsmanstjänsten drogs in komparerades denna arbetsinsats inte på något sätt. Länsmannen ansåg att en heltidstjänst för en kommissarie som undersökningsledare skulle hjälpa upp situationen på ett avgörande sätt.

Åtgärder

En överkonstapel och en äldre konstapel hade tilldelats flera brottmål vilkas förundersökning enligt BJO:s åsikt hade kunnat slutföras relativt enkelt varefter ärendena förts vidare till åtalsprövning. En del av brotten hade hunnit preskriberas medan undersökningen pågick. Enligt BJO:s åsikt kunde i flera fall inte anges något godtagbart skäl till dröjsmålen. De måste sålunda anses ha varit obefogade. En annan överkonstapel hade varit undersökningsledare för de flesta av dessa förundersökningar. Han hade försummat sin skyldighet att leda förundersökningarna och övervaka att de framskred. Antalet sådana förundersökningar var betydande. BJO gav de två överkonstaplarna och en äldre konstapel en anmärkning.

BJO meddelade dessutom för kännedom två andra överkonstaplar sin uppfattning om vikten av att förundersökning görs utan dröjsmål. Dessa hade försummat sin skyldighet i ett klart mindre antal fall. BJO ansåg ytterligare att en överkonstapel försummat sin skyldighet att i egenskap av undersökningsledare övervaka förundersökningar. Eftersom antalet fall där han försummat sin skyldighet var klart mindre

än antalet fall där den överkonstapel som fått en anmärkning hade försummat sin skyldighet, nöjde sig BJO med att meddela överkonstapeln sin uppfattning för kännedom. Han underrättade också häradets dåvarande länsman om sina iakttagelser.

BJO bad polisavdelningen vid Lapplands länsstyrelse följa undersökningen av brottmål vid Enare-Utsjoki härads polisinsättning framförallt i fråga om ärenden som var äldre än ett år samt senast 31.8.2004 inkomma med en utredning om situationen i distriktet.

BJO konstaterade slutligen att justitieombudsmannen i allmänhet inte befattar sig med förvaltningsinterna resursfrågor. Av tradition har det ansetts möjligt och motiverat att ingripa i fall där bristande resurser t.ex. har lett till överlånga handläggningstider och därmed till rättssäkerhetsproblem som kränker jämlikheten mellan medborgarna. Enligt BJO:s uppfattning är den situation i fråga om dröjsmål med undersökningen av brott som råder vid Enare-Utsjoki härads polisinsättning ett sådant uppenbart rättssäkerhetsproblem. Det föreföll också vara ett problem att Enare-Utsjoki härads polisinsättning hade endast en polisman i befälsställning, dvs. länsmannen som polischef. Till denna del konstaterar BJO att enligt förundersökningslagen är avsikten den att en kriminalöverkonstapel och en överkonstapel endast i undantagsfall, dvs. "av särskilda skäl" skall verka som undersökningsledare. I Enare-Utsjoki härad verkade emellertid en överkonstapel regelbundet som undersökningsledare. Speciella åtgärder för att rätta till situationen krävs på grund av att polisdistriktet är stort och speciellt i vissa avseenden. BJO har underrättat inrikesministeriet om sina iakttagelser.

BJO Rautios beslut 13.11.2003, dnr 2256/2/00 (föredragande Eero Kallio)

Åtalsrättens preskription under förundersökning

Åtalsrätten med anledning av en målsägandes brottsanmälan om hemfridsbrott och lindrig skadegörelse hade preskriberats innan polisen hunnit inleda undersökningen av ärendet. Åbo härads polisinsättning

hade inte gjort någonting åt brottsanmälan på över två år, med påföljd att åtalsrätten preskriberades.

Polisinsättningen hänvisade till att ärendena med stöd av polislagen ställts i prioriteringsordning samt till bristen på undersökningsresurser.

BJO Rautio anser att den omständigheten att polisen kan ställa sina uppgifter i prioriteringsordning inte ger den rätt att på denna grund helt låta bli att göra förundersökning i vissa fall, t.ex. i mindre betydande brottmål. Förundersökningssituationen vid Åbo härads polisinsättning är uppenbarligen svår och åtalsrättens preskription i detta enskilda ärende berodde enligt BJO:s uppfattning inte på försummelser från utredarens eller undersökningsledarens sida. Det är ett uppenbart problem att polisinsättningen i sista hand saknar allmänna förutsättningar att klara av sina uppgifter. BJO ansåg i varje fall att förfarandet i ärendet inte var förenligt med förundersökningslagen och han meddelade såväl polisinsättningen som länsstyrelsen sin uppfattning för kännedom. Dessutom har han bett länsstyrelsen inkomma med utredning om vilka åtgärder den ämnar vidta för att trygga polisinsättningens verksamhetsförutsättningar.

BJO Rautios beslut 16.6.2003, dnr 2665/4/02 (föredragande Kristian Holman)

Polisavdelningen vid Västra Finlands länsstyrelse meddelade att den inspekterat polisinsättningen i september 2003. Enligt polisavdelningen var en bidragande orsak till problemen med undersökningen av mass- och våldsbrott att polisinsättningens ledning hittills inte vidtagit tillräckliga interna åtgärder. Situationen försvåras eventuellt av vissa orsaker som är oberoende av polisinsättningens ledning, t.ex. av problemen med att rekrytera personal. Polisinsättningen har meddelat länsstyrelsen att åtgärder sedermera vidtagits för att utveckla uppföljningssystemet för pågående undersökningar samt arbetsprocesserna. Länsstyrelsen har ålagt ledningen för Åbo polisinsättning att upprätta en egen åtgärdsplan för bl.a. brottsbekämpningen. Av planen skall framgå vilka egna åtgärder polisinsättningen vidtar för att klara av sina undersökningsuppgifter. Polisens länsledning har den uppfattningen att Åbo härads polisinsättning, i likhet med de övriga polisinsättningarna i Västra

Finlands län kan klara av sina lagstadgade uppgifter genom att polisinsynningens ledning målmedvetet går in för att lösa problemen i ett tidigt skede, genom att utveckla förundersökningsprocesserna, genom arbetsfördelning mellan avdelningarna och genom att anpassa verksamhetsorganisationen efter de krav som omgivningen och uppgifterna ställer.

Dröjsmål med förundersökning och överföring av ett ärende

Klaganden gjorde i december 1999 till sin hemorts, dvs. Esbo polisinsynning, en brottsanmälan om ett misshandelsfall i Tallinn. Då ett år hade förflutit från anmälan och klaganden inte hade hört någonting om ärendet fick han veta att handlingarna om den misstänkte hade förkommit. Ett par månader senare hade klaganden fått beskedet att ärendet på nytt skulle tas upp i Torneå. Då ett halvt år förflutit från detta besked hade klaganden fortfarande inte hört någonting om sitt ärende.

Enligt vad som utretts hade ärendet efter förhöret med målsäganden överförts från Esbo till den för brottet misstänkte finländarens hemort, dvs. till polisen i Torneå. Där hade undersökningen emellertid avslutats efter förhör med den misstänkte och ärendet hade överförts till Helsingfors härads polisinsynning. Där hade förundersökningen också avslutats och handlingarna sänds vidare till centralkriminalpolisen. Handlingarna anlände till centralkriminalpolisen i februari 2000. Ärendet föranledde slutligen inga åtgärder från centralkriminalpolisens sida.

Det var inte längre möjligt att göra en heltäckande undersökning i det skede då handlingarna anlände till centralkriminalpolisen, eftersom de åtgärder som vidtagits i ärendet inte hade protokollförts tillräckligt noggrant och omsorgsfullt. Följande anteckning om ärendet gjordes i november 2000. Detta skedde emellertid på polisinsynningen i Torneå. Då hade ett av de ursprungliga förhörprotokollen redan förkommit. Esbo och Torneå slutförde gemensamt undersökningen i oktober 2001. Innan detta skedde hade ärendet ytterligare fördröjts på grund av att det varit svårt att få ett avslutande yttrande av den misstänkte.

Förundersökningen tog sammanlagt ca 22 månader i anspråk.

BJO Rautio konstaterar bl.a. följande som sitt ställningstagande.

Polisens förfarande uppfyllde inte sammantaget alla krav på en korrekt behandling av brottmål. Orsaken till att förundersökningen drog ut på tiden var Torneå och Helsingfors polisinsynningars samt centralkriminalpolisens felaktiga förfaranden och oklara rutiner. Eftersom det inte fanns något godtagbart skäl till dröjsmålet hade de handlat i strid med förundersökningslagen.

BJO anser det vara uppenbart att man i detta ärende för det första inte varit på det klara med vilken myndighet som ansvarade för förundersökningen. Detta framgick i praktiken av att ärendet upprepade gånger flyttades från en polismyndighet till en annan och protokollfördes bristfälligt. BJO framhåller i sitt beslut att han anser det vara minst sagt bekymmersamt att tjänstemännen inte känner till sin regionala behörighet, som dock är grundläggande för all myndighetsverksamhet.

Även om inrikesministeriet medgav att det inte fanns särskilda, för förundersökningsmyndigheterna utfärdade anvisningar om förundersökning av brott som har begåtts utomlands, anser Rautio att en enskild tjänsteman inte kan fritas sig från allt ansvar enbart på denna grund. BJO anser att fall som detta måste kunna skötas utan problem, i synnerhet som båda parterna är finska medborgare och anmälan har gjorts till polisen i Finland, trots att gärningen har begåtts utomlands. Det aktuella ärendet kunde varken till sin art eller till sin omfattning på något sätt anses vara sådant att det skulle ha förutsatt en så lång undersökningstid.

Också uppföljningen av handläggningen var bristfällig. Uppföljningen förefaller i första hand ha varit beroende av målsägandens aktivitet, dvs. hans kontakter med polisen, vilket inte är godtagbart. Den bristfälliga uppföljningen var enligt BJO:s uppfattning en direkt följd av att ingen enhet ansåg sig vara ansvarig för undersökningen.

Med anledning av fallet hade såväl centralkriminalpolisen som inrikesministeriet redan medan klagomålet undersöktes vidtagit åtgärder för att utfärda sådana anvisningar att situationer av detta slag kan undvikas i framtiden. BJO konstaterar att behovet av anvisningar var uppenbart och brådskande. Han har uppmärksammat de tjänstemän som hos polismyndigheterna deltagit i behandlingen av ärendet på vikten av att befogenhetsfrågan reds ut och anmälningar registreras på rätt sätt, på registreringsanteckningarnas betydelse för uppföljningen av ärenden samt på vikten av en omsorgsfull hantering av handlingar.

BJO Rautios beslut 13.11.2003, dnr 2639/4/01 (föredragande Mikko Sarja)

I ett annat liknande fall hade undersökningen av ett ärende överförs från Helsingfors härads polisinsättning, som tagit emot brottsanmälan, till Nyslotts härads polisinsättning. Den sist nämnda polisinsättningen undersökte redan ett liknande ärende där parterna var desamma som i det nya ärendet. Undersökningen hade emellertid inte inletts på den mottagande polisinsättningen eftersom överföringen hade misslyckats.

Polisinsättningarna hade olika uppfattningar om överföringsförfarandet. Enligt Helsingfors polisinsättningsåsiikt kan en överföring ske efter att man avtalat om saken per telefon och ärendet kan då "registreras i den nya utredarens namn". Enligt Nyslotts polisinsättning är det skäl att vid överföring av en undersökning iaktta det i inrikesministeriets anvisningar reglerade förfarandet, som innebär att vederbörliga överföringsanteckningar skall göras i polisens brottsanmälnings-system.

BJO Rautio konstaterar att ansvaret för att överföringsförfarandet misslyckas i ett fall som detta faller på den enhet som överför undersökningen, om denna inte på något sätt har kontrollerat att överföringen registreras hos den mottagande enheten. BJO anser att en efterhandsgranskning visat att förfarandet varit vårdslöst såväl vid överföringen av ärendet som vid mottagandet av det.

BJO har uppmärksammat polisinsättningarna på vikten av omsorgsfullhet vid överföring och mottagning av ärenden (dnr 1819/4/02).

Det var fråga om undersökning (och dröjsmål med undersökningen) av ett utomlands begånget brott i ett fall där BJO Rautio ansåg att undersökningsledaren inte borde ha fattat beslut om avslutande av undersökningen på den grunden att brottet hade begåtts utomlands, eftersom det var fråga om ett tillgreppsbrott som begåtts ombord på ett finländskt passagerarfartyg medan det låg i hamn i Stockholm. Eftersom åtminstone majoriteten de personer som förhöordes, bl.a. alla de som nämndes i brottsanmälan, hörde till tillämpningsområdet för finsk lag hade finländska polismyndigheter enligt BJO:s uppfattning kunnat undersöka ärendet. I en tolkbar situation skulle det enligt BJO:s åsiikt, både med beaktande av principen om en god förvaltning och från ändamålsenlighetssynpunkt, ha varit ett bättre alternativ att inleda undersökningen i Finland och fortsätta åtminstone tills det konstaterats om de misstänkta hörde till fartygets besättning eller passagerare. Detta skulle också utgående från grundlagens 21 § ha varit ett bättre motiverat alternativ. Den svenska polisens möjligheter att undersöka ärendet var i detta skede klart sämre.

Eftersom olika tolkningar lagts fram i ärendet och det är uppenbart att motsvarande situationer uppkommer också i framtiden har BJO framställt att inrikesministeriets polisavdelning överväger att utfärda förtydligande anvisningar om de tolkbara bestämmelserna (dnr 2028/4/01).

BJO Rautio uppmärksamade de långa förundersökningstiderna och vikten av en snabb förundersökning samt undersökningsledarens uppföljningsskyldighet också i ärendena dnr 1111/4/00, 709/4/01, 1472/4/01, 2113/4/01, 2262/4/01, 2289/4/01, 2302/4/01, 1415/4/02, 2391/4/02 och 2911/4/02.

HUSRANNSAKAN OCH BESLAG

Husrannsakan är ett ofta återkommande tema i klagomålen. I synnerhet då husrannsakningar riktas mot andra än misstänkta personers hem kan åtgärderna av förståeliga skäl väcka frågor om grunderna för polisens verksamhet. Enbart den omständigheten att en husrannsakan inte ger något resultat visar emellertid inte att tvångsmedlet använts grundlöst. Situa-

tionen måste alltid bedömas utgående från den ofta ofullständiga information som polisen hade då den beslutade om åtgärden. I samband med husrannsakingar görs ofta också beslag. Under verksamhetsåret avgjordes exceptionellt många fall av husrannsakingar som ledde till åtgärder.

Grunderna för husrannsakan och undersökning av ett skriftskolläger

En församlings ungdomsledare kritiserade Åbo härads polisinsättning för att den gjort en oanmäld undersökning, "razzia", på ett skriftskolläger. Enligt vad som utretts hade polisen gjort flera "narkotikarelaterade undersökningar" på skriftskolläger i Åbotrakten. Undersökningarna hade gjorts på begäran av Åbo och S:t Karins kyrkliga samfällighet. Polisen uppgav det var frågan om brottsförebyggande åtgärder och att det inte fanns någon konkret brottsmisstanke. Efter att lägerdeltagarna lämnat klassrummet hade en narkotikahund undersökt var och en av dem. Därefter hade hunden i 20–30 minuter undersökt lägerdeltagarnas och uppenbarligen också de församlingsanställdas rum, medan de fick vänta utanför. På klagandens skriftskolläger hittades ingenting som föranledde fortsatta åtgärder.

BJO Rautio konstaterar bl.a. följande i sitt ställningsutlåtande.

"Enligt polislagen skall polisen trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott, reda ut brott och sörja för att brott blir föremål för åtalsprövning. Polisen hade i det aktuella fallet hänvisat till att undersökningarna gjordes i syfte att i enlighet med polislagens 1 § förebygga brott, utan att det fanns någon konkret brottsmisstanke. Uppgiftsbeskrivningen i polislagens 1 § är emellertid inte någon befogenhetsbestämmelse. Den ger inte polisen befogenhet att vidta vilka åtgärder som helst för att fullgöra de nämnda uppgifterna och polisen kan sålunda inte enbart på denna grund ingripa i människors genom lag skyddade rättigheter. I fall där polisen ingriper i någons rättssfär skall befogenheten alltid vara baserad på en uttrycklig bestämmelse. Polisen kan sålunda inte slumpmässigt

t.ex. kontrollera vad en person som den möter har i sin besittning, även om sådana stickprovskontroller eventuellt kunde anses främja allmän ordning och säkerhet eller förebygga (narkotika)brott.

Tvångsmedelsbestämmelser som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätts vara exakt utformade och noggrant avgränsade. Tvångsmedel kan inte baseras enbart på polislagens 1 § som generellt anger polisens uppgifter. Det är i sista hand fråga om rättsstatsprincipen, som förutsätter att offentlig maktutövning alltid är baserad på lag.

Polisens åtgärder hade i det aktuella fallet karaktären av en undersökning. De kunde inte anses höra till polisens sedvanliga generella övervakning, som vem som helst kan bli föremål för på en allmän plats. Jag anser det vara förståeligt att klaganden kallar polisens agerande för "razzia". Ett väsentligt element i polisens tillvägagångssätt var att man på detta sätt försökte uppdaga eventuella narkotikabrott. Undersökningen var i och för sig relativt begränsad, dvs. hunden fick söka efter narkotika på lägerdeltagarna och i deras rum. En sådan i och för sig 'fokuserad' undersökning är emellertid enligt min uppfattning synnerligen effektiv trots att den inte vidrör föremålet fysiskt och inte får fram annan information än eventuellt narkotikainnehav. Enligt min åsikt ligger det emellertid ingen avgörande skillnad i om man använder en hund för undersökning av människor eller utrymmen eller t.ex. någon teknisk anordning, som också utan 'fysisk beröring' gör det möjligt att kontrollera om en person innehar någonting förbjudet.

Undersökningen av lägerutrymmena

De rum som beboddes av lägerdeltagarna och de församlingsanställda var sådana 'för boende avsedda utrymmen' som enligt strafflagen omfattas av den i grundlagen skyddade hemfridsfären. Lägerdeltagarna och framförallt de församlingsanställda kunde enligt min åsikt med fog vänta sig att deras rum, i varje fall i något avseende, ansågs höra till den privata sfären, visserligen inte till hemfridsfärens kärnområde.

Enligt min åsikt hade själva undersökningen karaktären av en husrannsakan. Utrymmena undersöktes *de facto* (bl.a.) 'för att eftersöka föremål som skall tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan ha betydelse för utredning av brottet'. Situationen förändras enligt min åsikt inte på ett avgörande sätt av den omständigheten att husrannsakan gjordes endast för att ta reda på om det fanns tecken på narkotika i rummen. Det är t.ex. inte tänkbart att polisen använder en narkotikahund för att undersöka någons hem 'i syfte att förebygga brott' med hänvisning till polislagen och under förevändningen att det inte är fråga om husrannsakan då 'ingenting rörs'.

Det är också viktigt att observera att tvångsmedelslagens definition av utrymmen som kan vara föremål för husrannsakan går klart längre än hemfridsfären. Lagstiftaren har sålunda velat skydda olika utrymmen mot polisens husrannsakan också utöver skyddet av hemfriden. Medan polisen vid förundersökning förutsätts ha (en viss grad av) brottsmisstanke t.ex. för att göra husrannsakan i ett rum, är det enligt min åsikt svårt att motivera att polisen utan någon brottsmisstanke, enbart med hänvisning till den allmänna uppgiftsbeskrivningen i polislagen, kan göra husrannsakan i samma rum.

Enligt den juridiska litteraturen kan samtycke anses vara en berättigande grund för t.ex. husrannsakan. Detta skulle gälla framförallt fall där åtgärden görs närmast i en parts eget intresse, t.ex. då en misstänkt person vill rentvå sig från misstankar. Själv förhåller jag mig ytterst reserverat till tanken att samtycke kan vara en grund som berättigar användning av tvångsmedel. En vanlig medborgare uppfattar lätt en polismans frågor eller förslag som uppmaningar eller befallningar som knappast kan negligeras. Det finns i det aktuella fallet ingen anledning att misstänka att något annat än den kyrkliga samfällighetens initiativ legat till grund för undersökningen. Denna har emellertid inte riktats enbart mot samfällighetens rättssfär utan enligt min uppfattning snarare mot skriftskoldeltagarna och de församlingsanställda som arbetade på lägre. Enligt vad som utretts hade de inte frågats om samtyckte till åtgärderna. Den kyrkliga samfälligheten kunde inte heller ge samtycke på deras vägnar. Den kyrkliga samfällighetens samtycke (eller begäran) täcker sålunda

inte ingreppet i de för åtgärden utsatta personernas rättigheter. Ett samtycke kan avse endast givarens egna rättigheter. Jag vill här uttryckligen framhålla att barns grundläggande fri- och rättigheter åtnjuter samma skydd som vuxnas. I det aktuella fallet var det dessutom fråga om barn som var så gamla att deras egen vilja enligt vår rättsordning i allmänhet tillmätts en viss betydelse.

Sammanfattningsvis konstaterar jag med hänvisning till det som jag anför ovan att undersökningen i vissa avseenden var 'lindrigare' än en sedvanlig husrannsakan. I den ingick inte öppnande av skåp eller andra kraftiga ingrepp i den privata sfären. De utrymmen som undersöktes hörde heller till hemfridens kärnområde. Också den omständigheten att polisen handlade på begäran av utrymmenas ägare visar att fallet ligger i gränsområdet för användning av tvångsmedel. Inom polisverksamheten är man emellertid ofta tvungen att ingripa i människors grundläggande fri- och rättigheter. I dessa situationer är det skäl att komma ihåg att myndigheterna är skyldiga att tolka lagen så att de av möjliga tolkningsalternativ väljer det som bäst stämmer överens med de grundläggande fri- och rättigheterna (samt de mänskliga rättigheterna). I det aktuella fallet var det inte fråga om någon sådan lagtolkning när det gällde de åtgärder som polisen vidtog enbart utgående från den allmänna befogenhetsnormen.

Med stöd av det som anförts ovan konstaterar jag att polisen under dessa förhållanden inte hade någon sådan på en uttrycklig lagbestämmelse baserad befogenhet att göra husrannsakan i de nämnda utrymmena, som åtgärdens natur enligt min uppfattning skulle ha förutsatt.

Personundersökning

Lägerdeltagarna hade enligt min åsikt ingen möjlighet att vägra att bli undersökta. Det var i praktiken fråga om ett ingrepp i en begränsat antal personers integritet genom att de undersöktes på ett sätt som, i situationer som enligt min åsikt i flera avseenden är jämförbara, har ansetts kräva stöd i en uttrycklig lagbestämmelse."

BJO Rautio konstaterar sammanfattningsvis att situationen var i någon mån tolkbar, även om han själv i sin bedömning har stannat för att polisen inte på de grunder som den anförde hade rätt att göra undersökningen på skriftskollägre. Enligt vad som utretts orsakade åtgärderna emellertid inga skador och den utgjorde inte heller något särskilt djupt ingrepp i de personers rättssfär som befann sig på skriftskollägre. BJO understryker emellertid att även om det är mycket viktigt att narkotikabrottslighet bekämpas är det skäl att alltid förvissa sig om att bekämpningsåtgärderna har stöd i lag. BJO har för kännedom meddelat biträdande polischefen i Åbo härad och de polismän som deltog i undersökningarna sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

BJO Rautios beslut 18.12.2003, dnr 1634/4/01
(föredragande Juha Haapamäki)

I fråga om grunderna för husrannsakan kan det i övrig nämnas att BJO Rautio i två klagomålsärenden har ansett att det inte fanns tillräckliga grunder för husrannsakan. I båda fallen var det fråga om husrannsakingar hos andra personer än den misstänkte eller den som polisen sökte. Lagen ställer en relativt hög tröskel för husrannsakan i sådana fall. I de aktuella fallen nöjde sig BJO med att också med beaktande av situationernas tolkbarhet meddela polisen sin uppfattning för kännedom (dnr 249/4/00 och 2743/4/00).

Närvaro vid husrannsakan

Helsingfors härads polisinrättning gjorde en husrannsakan i klubbtrymman som tillhörde motorcykelklubben Bandidos mc. De representanter för klubben som var närvarande vid husrannsakan fördes omedelbart till polishuset i Böle för förhör, varefter endast polismän fanns på platsen. Klaganden kritiserade det faktum att klubbmedlemmarna inte fick bevittna husrannsakan.

Enligt tvångsmedelslagens (TML) 5 kap. 4 § 2 mom. skall den, hos vilken husrannsakan företas eller, om han inte är närvarande, någon som hör till hans husfolk och som finns på platsen beredas tillfälle att vara närvarande vid förrättningen och att tillkalla vittne, om

detta inte fördröjer förrättningen. Avsikten med lagen är sålunda att ge den som besitter föremålet för husrannsakan tillfälle att bevaka sina intressen under förrättningen.

BJO Rautio konstaterar bl.a. följande som sitt ställningstagande.

”De närvarande klubbmedlemmarna kunde enligt min åsikt betraktas som ’husfolk’ i den bemärkelse som avses i lagrummet. Då klubbmedlemmar var närvarande när husrannsakan inleddes skulle husrannsakan inte ha fördröjts om åtminstone någon av dem hade varit närvarande under förrättningen. Det fanns sålunda ingen sådan grund som nämns i TML att förrätta husrannsakan utan att erbjuda ställets innehavare att vara närvarande vid förrättningen. TML nämner inte polisens arbetarskydd som en sådan grund.

Det är givetvis möjligt att ställets innehavare eller ett av honom tillkallat vittne uppträder på ett sådant sätt att husrannsakan omöjliggörs eller dess syfte väsentligen äventyras. Enligt min uppfattning kan dessa personer då vägras rätt att vara närvarande vid husrannsakan. En sådan situation kan nämligen enligt min åsikt med fog tolkas så att husrannsakan skulle dröjas om ställets innehavare tillåts vara närvarande. Det i lagrummet använda uttrycket om detta inte fördröjer förrättningen avser emellertid att det föreligger visshet eller åtminstone en stark sannolikhet om att så är fallet. Enligt min åsikt måste man i så fall förutsätta att det redan skett en konkret och väsentlig störning som inte kan förhindras på något annat sätt (t.ex. genom övervakning).

Någon konkret störning påstods inte ha förekommit i samband med husrannsakan. Utan att på något sätt förringa de arbetarskyddssynpunkter som kan anföras på polisarbete, ser jag i detta fall föga anledning till en sådan bedömning att polisens arbetarskydd skulle ha äventyrats om någon av klubbmedlemmarna hade tillåtit att vara närvarande under förrättningen. På platsen fanns ett stort antal polismän.

I detta ärende har enligt min åsikt inte framkommit omständigheter som tyder på att de förhören skulle ha varit så brådskande att det av denna anledning inte var möjligt att låta någon av klubbmedlemmarna bevittna husrannsakan.”

BJO Rautio anser att husrannsakan förrättades på ett sätt som stred mot TML 5 kap. 5 § 2 mom. Han har för kännedom meddelat den kriminalkommissarie som beordrat husrannsakan sin uppfattning om saken.

BJO Rautios beslut 28.10.2003, dnr 642/4/02 (föredragande Juha Haapamäki)

Ett liknande ställningstagande ingår i BJO Rautios beslut om en husrannsakan som Helsingfors härads polisinsättning ett par veckor senare gjorde i samma motorcykelklubbs utrymmen. Då fick ingen av de tre närvarande klubbmedlemmarna följa husrannsakan, även om de inte avlägsnades ur byggnaden (dnr 644/4/02). BJO kritiserade också Tavastehus härads polisinsättning för att den inte låtit antingen den person som ansvarade för utrymmena eller ordföranden för den förening som innehade utrymmena vara närvarande vid en husrannsakan, trots att deras närvaro enligt utredningen inte skulle ha fördröjt förrättningen (dnr 249/4/00).

BJO Rautio anser att också Borgå härads polisinsättning handlade lagstridigt då polisen vägrade låta en av klaganden tillkallad person vara närvarande som vittne vid en husrannsakan på den grunden att den tillkallade personen hade "en betydande kriminell bakgrund och var medlem i en kriminell motorcykelklubb". Polisen misstänkte att den tillkallade personen eventuellt försökte störa husrannsakan. Den enda grunden för att enligt tvångsmedelslagen hindra ett vittne att vara närvarande är enligt BJO att förrättningen skulle fördröjas om ett vittne tillkallades. Någon sådan grund fanns inte i skenet av de utredningar som kommit in (dnr 1420/4/03).

Registrering av tvångsmedel

Klaganden kritiserade polisen för att han inte fått svar på sina förfrågningar om vilken egendom som hade beslagtogs under en husrannsakan i hans bostad samt för att beslaget inte hade protokollförts.

Helsingfors härads polisinsättning gjorde husrannsakan i klagandens bostad i januari 2001. Klaganden fördes till polisstationen när husrannsakan inleddes.

Under husrannsakan beslagtogs narkotika och egendom som misstänktes vara stulen. Klaganden, som var narkotikapåverkad, underrättades muntligen om beslaget omedelbart efter husrannsakan. Klaganden frågade senare efter egendom som försvunnit ur bostaden och gjorde också en brottsanmälan om saken. Den polisman som hade i uppdrag att upprätta ett beslagsprotokoll upprättade detta först efter flera uppmaningar i maj 2001.

I tvångsmedelslagen föreskrivs inte särskilt om tidpunkten för upprättande av protokoll över husrannsakan och beslag. Bestämmelserna om meddelande om beslag, intyg över beslag och om sådant yrkande på att beslaget skall hållas i kraft som lämnas in till domstolen förutsätter emellertid enligt BJO Rautios åsikt att den vars egendom beslagtogs får vederbörliga uppgifter om förrättningen och att protokollet upprättas utan dröjsmål. I det aktuella fallet upprättade polismannen protokollet först över tre månader efter beslaget. Protokollet hade inte upprättats inom en skälig tid. BJO gav den äldre kriminalkonstapeln en anmärkning för det lagstridiga förfarandet. Dessutom har BJO uppmärksammat dennes chef på vikten av att omsorgsfullt iakta bestämmelserna om förundersökning och tvångsmedel då tvångsmedel protokollförts.

BJO Rautios beslut 24.1.2003, dnr 1109/4/01 och 1185/4/01 (föredragande Kari Huftunen)

BJO Rautio har uppmärksammat ett fall där protokollet över en husrannsakan inte hade upprättats inom en skälig tid också i sitt beslut dnr 249/4/00. I beslutet var det också fråga om vikten av korrekta exakta protokollsanteckningar (de brott som låg till grund för husrannsakan samt förrättningstiden). BJO kritiserade bristfälliga protokoll också i sina beslut dnr 642/4/02 (de närvarande) och dnr 643/4/02 (skador som orsakats under husrannsakan).

I ett fall som gällde beslag har BJO Rautio uppmärksammat en kriminalkommissarie vid Imatra härads polisinsättning på vikten av att individualisera beslagtagen egendom (dnr 131/4/01). I anslutning till samma förundersökning kritiserade han kriminalkommissarien också för att papp som hade beslagtogs hos en misstänkt såsom eventuellt bevis inte hade

protokollförts och påpekade för denne att föremålets innehavare alltid också utan begäran skall ges ett intyg över beslag. Dessutom anser BJO att lagen inte ger något stöd för förfarandet att förstöra pappen. Utgångspunkten är den att egendom skall förvaras som sådan (dnr 2684/4/01 och 2816/4/01).

Kopiering av ett beslagttaget dokument och upphävande av beslag

BJO Jämskeläinen konstaterar i sitt klagomålsavgörande med anledning av centralkriminalpolisens förfarande att polisen enligt hans uppfattning får ta kopior av dokument som den beslagtagit. Detta kan ofta också vara förmånligt för den person vars egendom beslagtas: han kan t.ex. få tillgång till originalhandlingar som behövs för affärsverksamhet. För bevisningsändamål räcker det i allmänhet med kopior. I det aktuella fallet väcktes emellertid frågan om ett beslag avser också kopior av beslagtagna handlingar och om bestämmelserna om t.ex. upphävande av beslag gäller kopior. BJO konstaterar bl.a. följande.

I tvångsmedelslagen finns särskilda förbud mot beslagtagande av handlingar. Om en handling trots dessa förbud emellertid kan beslagtas (och sålunda även en kopia kan tas av den) är kopian enligt BJO:s åsikt åtminstone inte alltid föremål för beslag t.ex. så att på den skall tillämpas bestämmelserna om upphävande av beslag. Som motivering för sin uppfattning anför han bl.a. följande.

I högsta domstolens avgöranden 2001:39 och 2002:85 som gällde (samma) beslag var det fråga om ett såtillvida speciellt fall att beslaget avsåg ett antal dokument som fanns på en dators hårddisk. Det var i detta fall uttryckligen fråga om kopior av handlingar för vilka beslagsförbud gällde. Av tekniska orsaker måste hårddisken kopieras i sin helhet, inklusive datafiler som inte var bevis i det aktuella brottmålet. Motiveringarna för högsta domstolens avgörande kan enligt BJO:s uppfattning inte tolkas så att de kunde tillämpas på kopior av vilket som helst beslagttaget dokument. Om den beslagtagna egendomen däremot består av dokument som senare konstateras vara belagda med beslagsförbud och beslaget av denna

anledning upphävs, är det enligt BJO:s åsikt motiverat att tolka lagen så att polisen inte kan förvara heller kopior av dessa dokument. I det fall som avses i klagomålet fanns det emellertid ingenting som tydde på att dokument som var belagda med beslagsförbud hade kopierats. Enligt BJO:s åsikt var förfarandet i ärendet inte lagstridigt heller i något annat avseende.

BJO Jämskeläinen:s beslut 12.6.2003, dnr 1786/4/01 (föredragande Juha Haapamäki)

Betydelsen av samtycke vid husrannsakan

Husrannsakan hade gjorts i klagandens bil. Enligt den utredning som upprättats av de polismän vid Enare-Utsjoki härads polisinrättning som gjort husrannsakan hade klaganden samtyckt till att bilen undersöktes. BJO Rautio konstaterar att det är skäl att förhålla sig mycket reserverat till samtycke som en grund som berättigar till användning tvångsmedel. En vanlig medborgare kan lätt uppfatta en polismans frågor som uppmaningar eller befallningar som knappast kan negligeras. Enligt BJO:s uppfattning bör en polisman inte själv nämna möjligheten att använda tvångsmedel med samtycke av den som tvångsmedlet riktas mot utan polismannen borde nöja sig med att bedöma om de i lagen angivna förutsättningarna för användningen av tvångsmedlet är uppfyllda eller inte, om användning av tvångsmedel kommer i fråga. Om den som åtgärden avser själv vill att t.ex. en husrannsakan skall förrättas, skall för honom alltid förklaras att han eller hon har rätt att utan negativa påföljder också vägra gå med på husrannsakan.

BJO Rautios beslut 25.6.2003, dnr 2765/4/00 och 2903/4/01 (föredragande Juha Haapamäki)

Det var fråga om undersökning av en bil, som enligt vad polisen uppgav hade gjorts med innehavarens samtycke, också i BJO Rautios beslut dnr 1439/4/03.

Användning av telefon under en husrannsakan

Klaganden uppgav att polisen under en husrannsakan hade begränsat hans rätt att i egenskap av bostadens innehavare använda telefon så att han fick ringa endast till sitt biträde som skulle tillkallas som vittne vid förrättningen samt till sin advokat. Polisen förbjöd honom muntligen att ringa andra samtal.

Eftersom polisen hade inte använt tvångsmedel riktade mot klagandens frihet fanns det inte heller någon laglig grund för att begränsa klagandens rätt att använda telefon under husrannsakan. Eftersom det av utredningarna inte entydigt framgick att polisen kategoriskt hindrat klaganden att använda telefon nöjde sig BJO med att för framtiden meddela Borgå härads polisinrättning sin uppfattning om förutsättningarna för att begränsa användning av telefon.

BJO Rautios beslut 4.11.2003, dnr 1420/4/03
(föredragande Kristian Holman)

ANVÄNDNING AV HANDBOJOR

Klaganden hade gripits som misstänkt för narkotikabrott. Den ene av patrullens polismän körde klagandens bil till Vanda polisinrättning för att den inte skulle bli utsatt för ofog. Det fanns sålunda endast en polis i den polisbil varmed klaganden fördes till polisinrättningen. Eftersom polismannen också körde polisbilen beslöt poliserna att sätta handbojor på klaganden för att säkra transporten. På polisinrättningen avlägsnades handbojorna omedelbart efter att klaganden visiterats för att tas i förvar.

Polisavdelningen vid Södra Finlands länsstyrelse hade den uppfattningen att det i den nämnda situationen inte fanns sådana förutsättningar för användning av maktmedel som avses i polislagen. Polisavdelningen ansåg att det av den utredning som inkommit från Vanda härads polisinrättning inte framgick någonting som motiverade bedömningen att klaganden utgjort något konkret hot mot de polisiära åtgärderna.

Förutsättningarna för användningen av maktmedel skall enligt polisledningen bedömas också utgående från deras behövlighet. Det är sålunda inte skäl att tillgripa maktmedel om det mål som eftersträvas kan uppnås också på något annat sätt. I det aktuella fallet kunde en annan polispatrull ha tillkallats. I så fall kunde den polisbil som klaganden transporterades i ha bemannats med två poliser, vilket innebär att maktmedel (dvs. handbojor) inte hade behövt användas.

Det hade inte varit nödvändigt att använda maktmedel heller i det fall att klagandens bil lämnats där den stod och senare förts till polisstationen. Då hade det givetvis funnits en risk för att bilen blivit utsatt för inbrott eller skadad.

BJO Rautio förenar sig om polisledningens ovan nämnda syn på förutsättningarna för användningen av tvångsmedel. Polispatrullen hade fattat sitt beslut i ärendet utgående från vad som var ändamålsenligt. Strävan att spara polisens resurser, vilket i detta fall innebar att en andra polispatrull inte tillkallades, får enligt BJO:s emellertid inte utgöra en grund för användning av tvångsmedel. Han har meddelat polispatrullens ledare och Vanda härads polisinrättning sin uppfattning för framtiden.

BJO Rautios beslut 31.3.2003, dnr 2841/4/00
(föredragande Eero Kallio)

BROTTSMISSTANKAR MOT POLISMÄN

När det kommer in en anmälan om att en polisman misstänks ha begått ett brott skall polisen registrera anmälan och överföra ärendet till åklagaren, som överväger fortsatta åtgärder. Endast åklagaren har befogenhet att besluta om förundersökning skall göras i ärendet och, i så fall, i vilken omfattning. Åklagarens roll som undersökningsledare i s.k. polismål har reglerats genom en ändring av förundersökningslagen som trädde i kraft redan i slutet av 1990-talet, men i praktiken förekommer det fortfarande fall där lagen inte iakttas.

Under verksamhetsåret avgjordes för det första ett fall där klaganden hade gjort brottsanmälan mot en

polisman vid Kouvola härads polisinsättning. Samma polisinsättnings undersökningsledare hade beslutat att förundersökningen i ärendet skulle avslutas. BJO Rautio konstaterade att polisen omedelbart efter att ha registrerat brottsanmälan enligt inrikesministeriets anvisningar borde ha underrättat polisens länsledning och en för undersökningen ansvarig annan polisinsättning samt den behöriga åklagaren om saken. BJO har uppmärksammat kommissarien och polisinsättningen på förfarandet enligt förundersökningslagen (dnr 1434/4/01).

I ett annat fall hade klaganden gjort en brottsanmälan till Helsingfors härads polisinsättning om att polismän gjort sig skyldiga till grov misshandel då de med hjälp av en polishund grep honom. Han påstod också att de stulit hans klocka. Brottsanmälan hade enligt mottagningsstämpeln kommit in till Helsingfors härads polisinsättning i augusti 2002. Anmälan hade inte registrerats utan den hade bifogats den i ärendet upprättade anmälan om att klaganden gripits. Ärendet hade inte heller överförts till den behöriga åklagarenheten för förordnande av en undersökningsledare. Registreringen av anmälan och överföringen av ärendet till åklagaren skedde först i februari 2003 efter att BJO begärt tilläggsutredning i ärendet. BJO Rautio uppmärksammade Helsingfors härads polisinsättning på att brottsanmälningar skall bekräftas och att anmälningarna utan dröjsmål skall registreras på behörigt sätt (dnr 2025/4/02).

EN POLISMANS UPPTÄDANDE

En brottsutredare hade för vittnen uttalat sig förringande om den gärning som undersöktes och kränkt klagandena i vittnens närvaro. Utredaren medgav själv att han handlat på ett osakligt sätt vid två vittnesförhör. Han hade på eget initiativ sänt skriftliga ursäkter till vittnena och till klagandenas ombud. BJO ansåg att det med hänsyn till detta räckte att han meddelade polismannen sin uppfattning om dennes olämpliga uppträdande (dnr 2262/4/01).

I ett annat fall underströk BJO Rautio att polisen skall uppträda finkänsligt gentemot ett brottsoffers anhöriga samt förstå att de är chockade och upprörda

över det inträffade. Samtidigt skall polisen emellertid vara mån om sin roll som en opartisk medlare. BJO ansåg att en kriminalöverkonstapel borde ha avhållit sig från att kritiskt kommentera klagandenas åsikt att offrets skador var livsfarliga, eftersom en sådan kommentar lätt kunde uppfattas som ett förringande av händelsen. BJO har för framtiden uppmärksammat kriminalöverkonstapeln på betydelsen av finkänslighetsprincipen (dnr 2884/4/02).

BJO Rautio har tagit ställning i ett ärende som gällde en polismans skyldighet att presentera sig och visa upp sitt tjänstemärke (dnr 249/4/00). Han konstaterar att huvudregeln är den att tjänstemärket skall visas upp och att tröskeln för den i polisförordningen angivna förutsättningen för uppvisandet ("vid behov") är rätt låg. Enligt BJO:s åsikt borde den äldre konstapeln bl.a. med beaktande av att det var fråga om en husrannsakan ha visat upp sitt tjänstemärke för klaganden, om detta inte var onödigt efter att polismannen vederbörligen hade presenterat sig. BJO konstaterar också att han anser det vara önskvärdt att en polisman då han utför tjänsteuppdrag presenterar sig om motiverade mot skäl inte föreligger. På detta sätt upprätthålls förtroendet för polisverksamheten. BJO konstaterar att tjänsteutövningen förutsätter att också allmänna artighetsprinciper iakttas (dnr 249/4/00). I ett annat fall var det fråga om att uppge en polismans namn för en person som var föremål för en åtgärd (dnr 320/4/01).

OFFENTLIGHET OCH INFORMATION

Utlämnande av uppgifter om en persons hälsotillstånd

Klaganden berättade att en handling som innehöll uppgifter om hans hälsotillstånd och om gripande och anhållande av honom utan hans samtycke hade lämnats ut av Tammerfors härads polisinsättning till Västra Finlands länsstyrelse och vidare till tingsrätten. Utlämnandet av handlingen hade samband med ett åtal om grundlöst frihetsberövande som klaganden hade väckt mot finska staten.

BJO Rautio konstaterar att sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut endast om det uttryckligen föreskrivs i lagen att uppgifterna får lämnas ut eller att någon har rätt att få dem. Uppgifterna om klagandens hälsotillstånd som registrerats närmast med tanke på polisens arbetarskydd var i detta fall inte nödvändiga för att bevaka statens intressen vid domstolen. I lagen föreskrivs inte uttryckligen om utlämnande av hälso-uppgifter eller om rätten att få sådana uppgifter i en situation som denna.

En kriminalöverkommissarie handlade felaktigt då han till länsstyrelsens överinspektör lämnade ut en handling om gripandet och anhållandet av klaganden på ett sådant sätt att överinspektören fick uppgifter också om klagandens hälsotillstånd. Överinspektören handlade på motsvarande sätt felaktigt då han vidarebefordrade handlingen till tingsrätten och till klagandens ombud. BJO förenade sig om dataombudsmannens yttrande att uppgiften om klagandens hälsotillstånd borde ha täckts över. BJO har gett kriminalöverkommissarien och överinspektören en anmärkning för lagstridigt förfarande.

BJO Rautios beslut 14.3.2003, dnr 2215/4/00 (föredragande Anu Rita)

BJO avgjorde också två andra fall av samma typ.

I det första fallet hade en handling som innehöll uppgifter om klagandens hälsotillstånd bifogats till ett förundersökningsprotokoll som hade sänts till åklagaren och vidare till domstolen. Därmed hade ärendet enligt klagandens uppfattning blivit offentligt. BJO Rautio konstaterade att uppgifterna om klagandens hälsotillstånd som hade registrerats med tanke på polisens arbetarskydd inte behövdes för åtalsprövningen eller vid rättegången. Polisrättningen hade handlat i strid med lagen då handlingen som innehöll sekretessbelagda uppgifter om klagandens hälsotillstånd som sådan hade fogats till förundersökningsprotokollet. Förteckningen över den tekniska undersökningen borde ha fogats till förundersökningsprotokollet på ett sådant sätt att den sekretessbelagda delen inte röjdes för utomstående. BJO har gett Tavastehus härrads polisinsättning en anmärkning för det lagstridiga förfarandet (dnr 2477/4/02).

En klagande kritiserade Nokia härrads polisinsättning för att den till hans hyresvärd för en vräkningsrättegång hade lämnat ut också uppgifter om hans hälsotillstånd. BJO Rautio konstaterar att kommissarien handlade felaktigt då han till hyresvärden, som måste anses vara utomstående i ärendet, lämnat ut sådana vård- och behandlingsuppgifter om klaganden som hade registrerats för en polisiär åtgärd. BJO har gett kommissarien en anmärkning för lagstridigt förfarande. Han har också på eget initiativ undersökt polisens förfarande då den lämnade ut andra uppgifter än de som gällde klagandens hälsotillstånd. Till denna del är undersökningen av ärendet inte ännu avslutad (dnr 2545/4/00).

Offentlighet vid förundersökning

En länsman som var chef för Enare-Utsjoki härradsämbe, härradets polischef och även undersökningsledare i ett överklagat ärende vägrade att på begäran lämna ut uppgifter om en pågående förundersökning. Han hade emellertid inte gett den som begärt uppgifterna sådana anvisningar som avses i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och inte heller någon besväransvisning. BJO Rautio har meddelat länsmannen sin uppfattning om dennes lagstridiga förfarande för kännedom (dnr 1/4/02).

I ett annat fall kritiserade BJO Rautio en undersökningsledare och en brottsutredare vid Helsingfors härrads polisinsättning för att de till ett förundersökningsprotokoll fogat med avseende på undersökningen utomstående personers stämpelskattenotor (som jämförelse), trots att dessa innehöll sekretessbelagda uppgifter. BJO anser att den relevanta informationen skulle ha förmedlats även om fallen hade "anonymiserats" (dnr 1451/4/02).

BJO Rautio anser det vara problematiskt att en undersökningsledare vid Lahtis härrads polisinsättning hade beslutat ge ut information om att stulen egendom hade hittats i en bil som varit inblandad i en plankorsningsolycka. De fem personer som färdades i bilen omkom. Åtminstone någon grad av misstanke föll på alla som färdats i bilen trots att det inte var känt om någon av dem eventuellt hade gjort

sig skyldig till brott eller om saken kunde förklaras på något annat sätt. Enligt vad som utretts kunde det inte konstateras något sådant samband mellan den stulna egendomen och plankorsningsolyckan att uppgiften som härrörde från den oavslutade förundersökningen hade behövt offentliggöras. Enligt vad som utretts föreföll informationen inte heller ha någon betydelse för utredningen av tillgreppsbrottet (dnr 2212/4/01).

Polisens och Rundradions åtgärder för att varna utomstående för en avhoppad risk beväring

En beväpnad risk beväring hoppade en majnatt 2001 av till Finland via Vainikkala. I Vainikkala trängde han in i en bostad och tillgrep en bil som han använde för att fly undan polisen till Luumäki. Där flydde han tidigt på morgonen in i skogen efter att ha skjutit på en polisbil. Då han senare samma dag påträffades hade han begått självmord. De lokala invånare som intervjuades av medierna kritiserade polisen för att den inte hade varnat dem och för att polisen glömt sin primära uppgift, dvs. att skydda befolkningen. BJO Jonkka beslöt på eget initiativ undersöka vad polisen gjort för att trygga utomståendes säkerhet.

Den natt då avhoppet skedde hade polisen, omedelbart efter att ha förvässat sig om att beväringen var farlig, klockan 4.15 bett Rundradion Ab sända en nödunderrättelse. Från polisens sida undrade man varför den begärda nödunderrättelsen hade ändrats till ett myndighetsmeddelande. Skiftarbetsledaren vid Rundradions kopplingscentral hade enligt anvisningarna ringt till den nödcentral som sänt underrättelsen för att förvissa sig om att den stämde. Samtidigt hade han med polisen diskuterat att klassificeringen av underrättelsen, dvs. om skulle sändas som en nödunderrättelse eller som ett myndighetsmeddelande. Polisen var då inte på det klara med vilketdera som kom i fråga. Samtalet resulterade i att man beslöt sända ett myndighetsmeddelande. Detta sändes 11 gånger under morgonnatten. Dessutom sändes nyhetsrapporter om händelsen.

BJO Rautio konstaterar att det är den myndighet som ber om en underrättelse eller ett meddelande som

svarar för klassificeringen och som således skall fatta beslut om den. Rundradions uppgift är att sända den underrättelse eller det meddelande som myndigheten bett om.

BJO anser vidare att det inte skett någon sådan försummelse eller sådant lagstridigt förfarande då de lokala invånarna och övriga utomstående varnades, som föranleder ett ingripande från laglighetsövervakarens sida. Även om invånarna inte hade varnats på bästa möjliga sätt var det skäl att beakta att situationen var ytterst prekär och exceptionell från polisens synpunkt. BJO understryker emellertid betydelsen av att myndigheterna samarbetar och ordnar gemensam utbildning samt vikten av att det finns beredskap för fall som detta.

BJO Rautios beslut 30.12.2003, dnr 1599/2/01
(föredragande Eero Kallio)

Länkar från webbsidor till polisens officiella sidor

BJO Rautio har för kännedom meddelat inrikesministeriets polisavdelning sin uppfattning att inrikesministeriet, trots de misstankar som riktats mot en stödförening för räddningshelikoptrar, inte borde ha förbjudit föreningen att på sina webbsidor ha en länk till polisens officiella webbsidor <http://www.poliisi.fi>.

BJO uppmärksammar samtidigt inrikesministeriet på att en god informationshantering enligt offentlighetslagen förutsätter att en myndighet skall se till att dess handlingar och datasystem samt uppgifterna i dem är behörigen tillgängliga, användbara, skyddade och integrerade samt sörja även för andra omständigheter som påverkar kvaliteten på uppgifterna. Det är sålunda skäl att på myndighetens webbsidor nämna om någon bestämd del av materialet är upphovsrättsligt skyddad och därför får anges som länk endast med tillstånd av den som upprätthåller sidorna.

BJO Rautios beslut 14.11.2003, dnr 656/4/02
(föredragande Jorma Kuopus)

REGISTRERING AV EN BROTTSANMÄLAN OCH FÖRUNDERSÖKNING

Klaganden bad med anledning av en tidningsartikel justitieombudsmannen undersöka myndigheternas förfarande i ett ärende som behandlades i skrivelsen. I skrivelsen kritiserades framförallt Helsingfors härads polisinskrivnings verksamhet vid undersökningen av ett antal brottsmisstankar som gällde en och samma person. Det var fråga om sexuella trakasserier mot huvudsakligen minderåriga flickor som hade arbetat i en butik. I skrivelsen framfördes bl.a. misstanken att den för brottet misstänkte personens kontakter till polisinskrivningen hade haft betydelse för behandlingen av undersökningsbegäran som delvis inte hade behandlats och dessutom delats upp mellan olika enheter på polisinskrivningen, med påföljd att gärningsmannens systematiska handlande inte kom fram.

Polisens förfarande föranledde BJO Rautio att vidta bl.a. följande åtgärder.

Han gav våldshoteln vid Helsingfors härads polisinskrivnings kriminalenhet och en kriminalkommissarie en anmärkning för att en av brottsanmälningarna inte hade undersökts. Ärendet hade sedermera avslutats på grund av att de misstänkta brotten preskriberats. BJO kunde inte finna något stöd för polisens uppfattning att de brott som avsågs i anmälan hade blivit undersökta i andra sammanhang.

BJO meddelade en kriminalkommissarie och en äldre kriminalkonstapel som sin uppfattning att de handlat felaktigt då anmälan om brottet hade registrerats först år 2000, trots att målsäganden hade förhört redan år 1998. Det framgick också att ärendet inte ursprungligen hade granskats med avseende på alla eventuellt tillämpliga brottsrekvisit. BJO konstaterade att polisens yrkesskicklighet förutsätter tillräckliga kunskaper i straffrätt. Prövningen av frågan om det finns skäl att misstänka att ett brott har blivit begånget skall till att börja med omfatta alla tänkbara brott. BJO meddelade för kännedom kriminalkommissarien och den äldre kriminalkonstapeln också denna uppfattning.

Ytterligare meddelade BJO en kriminalkommissarie sin uppfattning att denne inte på eget initiativ borde ha pratat med parterna om en förundersökning i vilken han inte var undersökningsledare, eftersom parterna hade uppfattat samtalet som ett försök att utöva påtryckning, för att förmå dem att avstå från straffyrkanden. Enligt vad som kunde utredas hade detta inte varit kriminalkommissariens avsikt. BJO underströk emellertid för undvikande av missförstånd vikten av att iaktta försiktighet vid samtal om brottmål som inte hör till vederbörande polismans tjänsteuppgifter.

BJO anser däremot att det inte fanns bevis för den av klagomålet framgående uppfattningen att försummelsen av förundersökningen hade varit avsiktlig och systematisk eller att det fanns något sådant samband mellan den för brotten misstänkte personen och polismännen som hade påverkat undersökningen. BJO konstaterar att de konstaterade felen var av en typ som ibland förekommer i polisverksamhet och som inte kunnat visas vara avsiktliga. Felen hade dessutom begåtts av flera personer under flera års tid.

BJO Rautios beslut 30.5.2003, dnr 2763/4/00 (föredragande Anu Rita)

FÖRFARANDET VID FÖRHÖR

En person som hördes som vittne hade åtminstone i undersökningens begynnelsekedade betraktats som eventuell misstänkt. Enligt BJO Rautios åsikt är det i sådana fall särskilt viktigt att i början av förhöret understryka att vittnet enligt rättegångsbalken har rätt att tåga om omständigheter som kan leda till åtal mot vittnet. BJO konstaterar att lagen uttryckligen förutsätter att vittnet frågas om sådana omständigheter som berättigar eller förpliktar vittnet att undandra sig vittnesmål. Överlämnandet av en blankett om vittnets skyldigheter och rättigheter ersätter enligt BJO:s åsikt inte den information som vittnet enligt lagen skall ges före förhöret. BJO har meddelat en äldre konstapel vid Enare-Utsjoki härads polisinskrivning sin uppfattning för kännedom (dnr 1/4/02).

En kriminalöverkonstapel vid Tavastehus härads polisinskrivning hade då han undersökte ett grovt narkotika-

brott själv på vittnesförhørsblanketten (bl.a. kryssat för punkten "uppgiven ställning under förundersökningen") skrivit ner vissa iakttagelser som han gjort under undersökningen. Detta protokoll hade fogats till förundersökningsprotokollet.

BJO Rautio konstaterar att lagen inte känner till sådana "självförhör" som kriminalöverkonstapeln gjort. Bestämmelserna om förhör är sålunda baserade på den enligt BJO:s åsikt naturliga utgångspunkten att förhöraren och den förhörde är två skilda personer. I det aktuella fallet var det inte fråga om ett vittnesförhör i lagens bemärkelse utan om en skriftlig utredning. Skriftliga utredningar kan emellertid enligt lagen endast komplettera ett vittnesförhör och dessutom endast av särskilda skäl. Även om det i detta fall enligt BJO:s åsikt inte framkommit någon anledning att misstänka utsagans faktiska tillförlitlighet, konstaterade BJO också att bestämmelsen om osann utsaga vid myndighetsförfarande kan tillämpas endast om vederbörande personligen har varit närvarande vid förhöret. En av de bestämmelser som skall trygga förhörets tillförlitlighet kan således inte tillämpas på "självförhör". BJO förenade sig också om det som polisavdelningen vid Södra Finlands länsstyrelse framfört om saken, dvs. att ett sådant förfarande är ägnat att väcka frågor om undersökningens tillförlitlighet, vilket i detta fall också hade skett. BJO uppmärksammade vidare den omständigheten att förhöraren vid ett sedvanligt förhör kan göra sådana iakttagelser om den förhördes uppträdande som kan ha betydelse för bedömningen av utsagans tillförlitlighet. Dessutom kan förhöraren vid behov ställa behövliga tillägsfrågor som han inte nödvändigtvis kommer att tänka på vid ett "självförhör" samt notera eventuella motstridigheter i utsagan. Vid ett "självförhör" saknas sådana utomstående infallsvinklar.

BJO har sålunda uppmärksammat kriminalöverkonstapeln på att en polisman i egenskap av vittne skall förhöras på samma sätt som vilken som helst annan person (1371/4/02).

BEHANDLING SOM MISSTÄNKT OCH AVSTÅENDE FRÅN FÖR- UNDERSÖKNING

BJO Rautio har uppmärksammat Björneborgs härads polisinsättning på att även om det inte finns några lagbestämmelser om saken skall en person inte behandlas som misstänkt för brott under en förundersökning (i detta fall antecknas som misstänkt och/eller förhöras) om någon grundad misstanke inte kan riktas uttryckligen mot honom eller henne. BJO har dessutom uppmärksammat undersökningsledaren på att en förutsättning för avstående från förundersökning anses vara att gärningsmannens skuld är klar (dnr 2885/4/01).

JÄV FÖR EN UNDER- SÖKNINGSLEDARE

Klaganden ansåg att kriminalkommisarie T vid Uleåborgs härads polisinsättning var jävig att vara undersökningsledare vid alla förundersökningar som gällde honom, eftersom T var målsägande i ett brottmål där klaganden var misstänkt. Klaganden ansåg dessutom att inte heller T:s underlydande kunde verka som utredare i ärenden som gällde honom.

Vid utredningen av ärendet framgick det att klaganden misstänktes för flera brott och att han också häktats i ärendet. Som undersökningsledare i dessa brottmål verkade kriminalkommisarie T och som utredare äldre kriminalkonstapel K.

Klaganden hade under förundersökningen spottat polisinsättningens undersökningsbiträde i ansiktet. Denne gjorde en brottsanmälan mot klaganden. Till undersökningsledare i ärendet förordnades T och till utredare K. Efter fallet med undersökningsbiträdet spottade klaganden innan häktningsrättegången började också kriminalkommisarie T i ansiktet. Också denne gjorde en brottsanmälan om saken. Till undersökningsledare förordnades kriminalkommisarie P samt till utredare K.

Kriminalkommissarie T ansåg sig vara jävig att vara undersökningsledare (endast) i det ärende där han själv var part.

BJO Rautio konstaterar bl.a. följande som sitt ställningstagande.

Av jävsgrunderna kan i detta fall närmast förundersökningslagens 16 § 1 mom. 6 punkten komma i fråga. Det gäller sålunda att bedöma om tilltron till T:s opartiskhet av andra särskilda skäl har äventyrats.

BJO anser för det första att uppkomsten av den påstådda jävsgrunden, dvs. partsställningen i spottningsärendet, har betydelse i ärendet. T hade ända från början verkat som undersökningsledare i det ärende som ledde till häktningen och även i undersökningsbiträdets ärende innan klaganden spottade på honom. Av utredningen framgår dessutom att klaganden hade hotat T på grund av dennes uppdrag.

BJO anser att en utredare och undersökningsledare bör kunna gör förundersökning på ett sådant sätt att deras personliga inställning till den misstänkte eller till andra parter inte påverkar resultatet av utredningen. Hot av det nämnda slaget och kränkningar av undersökningsledarens fysiska integritet är i sig ägnade att skapa extra spänningar mellan parterna. En sådan verkan har också den misstänktes klagomål mot utredaren eller undersökningsledaren och i ännu högre grad en brottsanmälan mot dem.

Mellan en utredare och en misstänkt person finns ofta spänningar av olika slag. I synnerhet en långt utdragen förundersökning leder lätt till sådana spänningar. Detta innebär emellertid inte nödvändigtvis att utredaren eller undersökningsledaren blir jävig. Jäv har t.ex. inte ansetts uppkomma genom klagomål mot undersökningsledaren eller utredaren. Det krävs dessutom att förhållandet mellan utredaren och den misstänkte kan anses ha blivit så spänt att undersökningens opartiskhet äventyras. Man kan inte heller utgå ifrån att en misstänkt persons brottsanmälan mot en utredare eller en undersökningsledare ovillkorligen orsakar jäv, även om brottsanmälan skapar en stark presumtion om att det finns en konflikt mellan anmälaren och den anmälda. I vissa fall kan en misstänkt person medvetet sträva efter att få en utredare

som han anser vara besvärlig eller rentav skicklig utbytt, genom att försöka göra utredaren jävig. Jävsfrågan borde sålunda alltid bedömas så att alla för bedömningen relevanta omständigheter vägs in.

Till en polisman yrkesskicklighet hör att inte låta ibland också negativa omdömen om honom påverka skötseln av sina egentliga uppgifter. I praktiken brukar en polisman också bli så "tjockhudad" att han klarar av och struntar i sedvanliga hotelser och beskyllningar. Om man godtar att en misstänkt eller någon annan med någon på förhand uttänkt kränkning eller åtgärd som överskrider en viss tröskel kan få till stånd att undersökningsledaren eller en utredare blir jävig, försätts brottsundersökningen i en ohållbar situation. Det är å andra sidan klart att en gärning som med avsikt begås för att göra någon jävig *de facto* kan få önskat resultat om föremålet reagerar så kraftigt att hans opartiskhet äventyras.

Det är tänkbart att en undersökningsledares opartiskhet kan äventyras om han är målsägande i ett ärende som gäller en viss misstänkt person. Å andra sidan innebär den omständigheten att undersökningsledaren i något annat ärende intar partsställning i förhållande till den misstänkte inte att undersökningsledaren automatiskt blir jävig att verka som undersökningsledare i andra ärenden som gäller den misstänkte. Också i detta fall måste de i ärendet relevanta och kända omständigheterna bedömas som en helhet.

Den omständigheten att kriminalkommissarie T brottsanmälde klaganden och yrkade att han skulle dömas till straff för spottningen tyder på att han uppfattade fallet som en kränkning. En brottsanmälan kan emellertid också ge uttryck enbart för en vilja att visa att fall av detta slag leder till påföljder. T:s utsagor tyder inte på något särskilt motsatsförhållande till klaganden. Av utredningen och det skriftliga materialet framgår inte heller att det under förhören eller förundersökningen i övrigt skulle ha inträffat någon ting som lett till en sådan försämring av relationerna att T:s opartiskhet som undersökningsledare i det ursprungliga brottmålet skulle ha äventyrats.

T hade då han övervägde om han eventuellt var jävig kommit till den slutsatsen att det inte fanns något skäl till att hans opartiskhet skulle ha äventyrats i det

ärende där klaganden hade häktats. BJO ansåg att T inte hade överskridit sin prövningsrätt då han gjorde bedömningen att han inte var jävig att undersöka det brottmål där klaganden hade häktats.

För jävsbedömningen räcker det emellertid inte att det kan fastställas att undersökningsledaren *de facto* handlat opartiskt. Det måste dessutom säkerställas att en utomstående betraktare inte med skäl kan ifrågasätta undersökningsledarens opartiskhet. BJO konstaterade framförallt från denna synpunkt att även om T enligt hans åsikt inte hade överskridit sin prövningsrätt då han bedömde sin jävighet, kan man med fog komma också till ett annat slutresultat. Enligt BJO:s uppfattning kunde T under de rådande förhållandena också haft goda skäl att anses sig vara jävig som undersökningsledare i ärendet. Klagandens beteende mot T var onekligen synnerligen kränkande.

BJO anser det vara fråga om en ytterst känslig situation då undersökningsledaren själv är målsägande i ett liknande brottmål. Vid bedömningen av T:s eventuella jäv med avseende på brottmålet som gällde spottandet på undersökningsbiträdet kan T sålunda på ännu starkare skäl anses vara jävig.

Utredaren K och undersökningsledaren T meddelade sin chef som sin uppfattning att jäv eventuellt förelåg i spottningsfallen och överlämnade sålunda prövningen av jävsfrågan på honom. Undersökningsledaren byttes ut i ärendet som gällde undersökningsbiträdet, vilket BJO ansåg vara ett helt korrekt avgörande.

Klaganden ansåg också att T:s underlydande var jäviga att undersöka de brottmål som gällde klaganden, eftersom förundersökningens opartiskhet äventyrades. Klaganden hade inte anfört någon närmare motivering för sitt påstående. BJO konstaterade att den omständigheten att undersökningsledaren personligen var jävig inte automatiskt innebar att undersökningsledarens underlydande var jäviga att fungera som utredare i ärendet. Frågan om utredarnas jäv måste bedömas separat för var och en av dem. Av utredningen framgår att K inte i administrativt hänseende var underställd T utan att T i vissa mål hade en chefsställning för viss tid. Enligt BJO:s uppfattning hade i ärendet inte framkommit omständigheter som gjorde K jävig att verka som utredare.

BJO Rautios beslut 19.5.2003, dnr 2808/4/01
(föredragande Eero Kallio)

LAGSTRIDIGT TAGANDE AV SIGNALEMENT

Klaganden ansåg att hans signalement felaktigt hade tagits på Lieksa härads polisinsättning, trots att åtgärden inte hade samband med någon pågående förundersökning.

Klaganden greps med stöd av polislagen då han på grund av berusning inte kunde ta vara på sig själv. Han försattes på fri fot följande morgon efter att äldre konstapel T hade tagit hans signalement. Av polisens datasystem framgick att klaganden i flera ärenden för vilka förundersökningen redan avslutats var antecknad som misstänkt för brott. Eftersom klagandens signalement inte hade tagits i samband med undersökningen av något av de tidigare ärendena, trots att så enligt T:s åsikt borde ha gjorts, beslöt T ta klagandens signalement innan han frigavs. Enligt T:s åsikt förändras enligt tvångsmedelslagens en brottsmisstänkt persons ställning inte då han döms och eftersom han fortfarande efter domen är antecknad som misstänkt i polisens datasystem kan hans signalement tas också efter en eventuell dom.

Polischefen ansåg i sitt yttrande att eftersom ärendet hade avgjorts genom en dom som vunnit laga kraft kunde den dömde inte längre betraktas som misstänkt och han kunde med anledning av det brott för vilket han dömts inte utsättas för några som helst tvångsmedel, inklusive tagande av signalement.

BJO Rautio konstaterar bl.a. syftet med att ta signalement är att den misstänkte skall kunna identifieras, brottet utredas och gärningsmannen registreras. Av tvångsmedelslagen framgår entydigt att signalement får tas på den som är misstänkt för brott. I förarbetena till förundersökningslagen och tvångsmedelslagen konstateras likaså att tvångsmedelslagen gäller enbart tvångsmedel som används för utredning av begångna brott. Enligt BJO:s uppfattning ändras en misstänkt persons status till åtalad i samma ögonblick som åtal väcks mot honom. Efter en föl-

lande dom ändras statusen som åtalad till statusen som dömd. Den brottanmälan som finns i polisens datasystem anger den misstänktes status under förundersökningen. Denna anteckning motsvarar inte nödvändigtvis verkligheten då den misstänktes processuella status förändras. Vid tillämpningen av tvångsmedelslagen måste man emellertid utgå från den misstänktes faktiska processuella status.

Straffprocessuella tvångsmedel används ofta för att ingripa i sådana individuella rättigheter som lagstiftningen normalt skyddar också mot myndighetsåtgärder. Som exempel kan nämnas att tagande av signalement i första hand riktar sig mot individens grundlagsskyddade personliga integritet. Skyddet av de grundläggande rättigheterna förverkligas emellertid inte om de bestämmelser som gör det möjligt att ingripa i dem tolkas extensivt. I det aktuella fallet hade T enligt BJO:s uppfattning tolkat tvångsmedelslagen på ett sätt som klart överskred gränsen för vad lagstiftaren uttryckligen yttrat och avsett. Den omständigheten att klagandens signalement inte hade tagits vid den tidigare förundersökningen berättigade inte polismyndigheten att ta hans signalement i ett senare skede, om de i tvångsmedelslagen angivna förutsättningarna för tagande av signalement inte var uppfyllda vid den aktuella tidpunkten. BJO anser att på detta fall inte kan tillämpas heller den specialbestämmelse som gör det möjligt att ta signalement på någon annan än en person som är misstänkt för brott.

BJO har för kännedom meddelat den äldre konstapeln sin uppfattning om dennes lagstridiga förfarande. Inrikesministeriets polisavdelning har meddelat att den vidtagit åtgärder för att avlägsna klagandens signalement ur registret.

BJO Rautios beslut 2.5.2003, dnr 2094/4/02
(föredragande Kristian Holman)

GRUNDERNA FÖR ANTAGNING TILL POLISSKOLAN

Klagandena bad justitieombudsmannen undersöka om grunderna för antagning till polisskolan är diskriminerande eftersom manliga sökande förutsätts ha

fullgjort sin värnplikt, medan detta krav inte gäller för ålänningar och inte heller för kvinnor. Justitieombudsmannen ombads också undersöka vilka möjligheter civiltjänstgörare och totalvägrare har att bli antagna till polisutbildning.

Enligt BJO Rautios åsikt har bestämmelserna om antagningsgrunderna beröringspunkter bl.a. med grundlagens jämlikhetsprincip. Det är därför viktigt att antagningen till polisutbildning regleras i lag. BJO anser att eftersom civiltjänst enligt lag godkänns som ett sätt att fullgöra försvarsskyldigheten kan av den omständigheten att en person valt civiltjänst inte dras några direkta slutsatser om vederbörandes allmänna inställning till samhället eller till upprätthållandet av allmän säkerhet och ordning i samhället. Inte heller en sådan tolkning kan göras att den som valt civiltjänst förhåller sig negativt till att använda maktmedel i polisiära uppgifter. En proposition (RP 168/2003 rd) som behandlas i riksdagen kommer ytterligare att komplicera situationen från jämlikhetssynpunkt eftersom kvinnor, ålänningar och invandrare enligt propositionen intar en särställning.

Bestämmelserna om grunderna för antagning till polisskolan har beröringspunkter med bl.a. grundlagens jämlikhetsprincip. En antagningsgrund föreslås också vara finskt medborgarskap och avsikten är dessutom att i lagen ta in bestämmelser om rättigheterna och skyldigheterna för dem som studerar vid polisläroanstalter. Det är sålunda motiverat att reglera polisutbildningen i en lag.

Totalvägran innebär en vägran att delta i alla slag av tjänstgöring inom ramen för värnpliktssystemet, inklusive civiltjänst. En totalvägrare handlar sålunda medvetet lagstridigt. Eftersom polisens uppgift är att övervaka att lagarna efterlevs förutsätts en polisman uppträda laglydigt också utanför tjänsten. BJO anser sålunda att problemen inte är desamma som i fråga om personer som fullgjort civiltjänst, om det är möjligt att i bestämmelserna om polisutbildning beakta den betydelse som en totalvägran har när det gäller bedömningen av sökandens lämplighet för polisyrket.

Särbehandlingen av kvinnor sammanhänger med lagstiftarens ståndpunkt till kravet på fullgjord värnplikt över huvud taget. BJO anser det vara motiverat att

såväl kvinnor som män kan antas till polisutbildning. Urvalsgrunderna kan temporärt utformas med beaktande av jämställdhetslagen, för att få kvinnor att söka sig till polisutbildningen.

När lagstiftningen förnyas blir det nödvändigt att ta ställning till frågan om det längre finns något behov av bestämmelser om särskilda urvalsgrunder för antagning av personer med åländsk hembygdsrätt till polisutbildning.

BJO Rautios beslut 31.12.2003, dnr 2042/2/01, 2117/2/01 och 297/4/03
(föredragande Pirkko Mäkinen)

AVLÄGGANDE AV KÖRPROV FÖR ATT FÅ UNDERVISNINGSTILLSTÅND

Klaganden kritiserade det faktum att han för att få undervisningstillstånd hade ålagts avlägga teoriprov och dessutom körprov. Han ansåg att han uppfyllde villkoren för undervisningstillstånd eftersom han hade ett ABCDE-körkort. Dessutom hade han yrkesmässigt kört timmerbil i 10 år samt buss i Finland och Europa.

Enligt vägtrafiklagen kan polisen under förutsättningar som närmare bestäms genom förordning berättiga en person som är bosatt inom dess distrikt och som innehar körkort som motsvarar undervisningsfordonets klass att meddela en annan person undervisning för erhållande av körkort. Undervisningstillstånd kan beviljas t.ex. om läraren och eleven är medlemmar av samma familj.

Avläggande av ett nytt körprov är enligt lagen inte en förutsättning för erhållande av undervisningstillstånd. Utöver körkort som motsvarar undervisningsfordonets klass krävs tre års körpraktik. I bestämmelserna om beviljande av undervisningstillstånd nämns inte möjligheten att kräva att den som ansöker om undervisningstillstånd skall avlägga ett nytt körprov.

Länsmannen i Tornedalens härad gav en förklaring enligt vilken alla som ansökt om undervisningstillstånd skall avlägga ett körprov utöver det skriftliga

provet. Länsmannen hade tolkat bestämmelserna så att polisinrättningen har prövningsrätt i fråga om de utredningar som sökanden skall ge för bedömningen av om han eller hon i fråga om sin körskicklighet skall anses vara lämplig att verka som lärare. Kravet att sökanden skall avlägga ett körprov har i relativt många fall visat sig vara motiverat såtillvida att flera lärarkandidater har konstaterats ha stora brister i sin körskicklighet.

Efter att klaganden vänt sig till polisledningen i Lapplands län behandlades ärendet vid ett möte för länets polischefer. Där konstaterades att de flesta polisinrättningarna inte krävde något körprov. Man kom då överens om att ingen av länets polisinrättningar i fortsättningen skall kräva körprov i dessa fall.

Enligt en utredning från inrikesministeriets polisavdelning ställdes i endast två härad, Reso och Salo, kravet att de som ansökte om undervisningstillstånd skulle avlägga körprov.

Polisavdelningen hänvisade i sitt yttrande till körkortsförordningen, enligt vilken det i enskilda fall kan komma i fråga att kräva körprov. BJO Rautio konstaterar att körprov endast i undantagsfall kan krävas enligt den bestämmelsen. Då skall det emellertid finnas utredning om brister i något av de ovan nämnda avseendena, t.ex. att sökanden gjort sig skyldig till sådana trafikförseelser att hans eller hennes körskicklighet kan ifrågasättas. Enligt BJO:s åsikt kan det i gränsfall vara motiverat att kräva avläggande av körprov. Klaganden hade inte ens påstått vara ett gränsfall. Enligt BJO:s åsikt kan huvudregeln inte vara den att körprov krävs.

Enligt grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt de bestämmelser som gällde vid händelseidpunkten var avläggande av ett nytt körprov inte en förutsättning för beviljande av undervisningstillstånd. Sökanden förutsattes endast avlägga ett godkänt teoriprov och ha körkort som motsvarar undervisningsfordonets klass samt minst tre års körpraktik med fordon av samma klass. Enligt BJO:s uppfattning hade kravet att sökanden skulle avlägga körprov inte stöd i lag. Länsmannen hade till denna del feltolkat bestämmelserna. Han hade emellertid följt sina föregångares praxis som innebar att alla som ansökte om undervis-

ningstillstånd i polisdistriktet förutsattes avlägga ett nytt körprov innan undervisningstillstånd beviljades. Denna praxis överensstämde emellertid inte med bestämmelserna i vägtrafiklagen och körkortsförordningen. Den var sålunda felaktigt och innebar att de som inom häradet ansökte om undervisningstillstånd inte behandlades jämlikt i förhållande till personer som var bosatta i andra härad.

BJO gav länsmannen en anmärkning för det lagstridiga förfarandet. Dessutom har han till inrikesministeriets polisavdelning gjort en framställning om att ett belopp motsvarande 220 mark, som klaganden betalat för det grundlösa körprovet, skall återbetalas till klaganden.

BJO har dessutom bett inrikesministeriets polisavdelning senast 30.4.2003 meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit för att avsluta den uppenbart lagstridiga praxisen i Salo och Reso härad.

BJO Rautios beslut 25.3.2003, dnr 1286/4/00 (föredragande Eero Kallio)

Inrikesministeriets polisavdelning uppmanade i april 2003 Reso och Salo härads polisinsättningar att ändra sin praxis för beviljande av undervisningstillstånd.

VIDTAGANDE AV ÅTGÄRDER FÖR ATT RÄDDA EN PERSON I LIVSFARA

Klaganden kritiserade polisinsättningen i Tornedalens härad för att den dröjt med att vidta räddningsåtgärder och underrätta de anhöriga till en person som befann sig i livsfara.

En äldre konstapel vid polisinsättningen fick då han på kvällen i egenskap av fältchef var ute på patrulluppdrag kännedom om ett självmordsförsök som en förbipasserande person hade lyckats avstyra. Den förbipasserande personen hade försökt komma till tals med den andre, som emellertid flytt undan. Den äldre konstapeln hade inte förrän följande morgon rapporterat saken vidare och inte heller vidtagit andra åtgärder i ärendet. Den person som tidigare hade

försökt göra självmord tog uppenbarligen livet av sig samma förmiddag och påträffades död dagen därpå.

BJO Rautio konstaterar att den äldre konstapeln i egenskap av fältchef inte hade befogenheter att besluta om spanings- och räddningsuppdrag. Sådana befogenheter har enligt inrikesministeriets föreskrift lokalpolisens jourhavande chef, som den äldre konstapeln omedelbart borde ha underrättat om saken.

Den äldre konstapeln motiverade sitt förfarande med att situationen enligt hans bedömning inte var akut och att det inte längre fanns någon risk för att personen i fråga skulle begå självmord. BJO ansåg att den äldre konstapeln utgående från den information som han fått snarare borde ha utgått ifrån att det fortfarande fanns en risk för att personen i fråga kunde begå självmord. BJO är av samma uppfattning som inrikesministeriets polisavdelning, dvs. att en akut självmordsrisk skall behandlas som ett ärende som omedelbart leder till spaning efter en försvunnen person som befinner sig i livsfara.

BJO konstaterar emellertid att riksdagens justitieombudsman i egenskap av laglighetsövervakare inte kan pröva ändamålsenligheten eller effektiviteten av polisiära åtgärder. Han kan endast bedöma om polisen har handlat i strid med lag eller sina förpliktelser. Enligt BJO:s åsikt skall polisen utan dröjsmål vidta åtgärder då någon befinner sig i livsfara. BJO anser sålunda att polisen i det aktuella fallet överskred sin prövningsrätt då den inte vidtog några som helst åtgärder under drygt 12 timmar. Polisens skyldighet att utan dröjsmål vidta åtgärder skulle i detta fall ha förutsatt åtminstone en noggrannare utredning av situationen, t.ex. genom att kontakta anhöriga till personen i fråga och spana efter honom samt genom att informera andra poliser om kännetecknen på den bil som han använde. BJO anser att det till övriga delar snarast var fråga om förfarandets ändamålsenlighet, dvs. en fråga som han inte kan ta ställning till.

BJO har för kännedom meddelat den äldre konstapeln sin uppfattning att denne överskred sina befogenheter då han fattade beslutet om spanings- och räddningsuppdraget och även sin prövningsrätt som polis då han gjorde bedömningen att ärendet inte krävde omedelbara åtgärder.

BJO konstaterar vidare att lagstiftningen om utlämnande av hälsouppgifter, i detta fall uppgifter om självmordsbenägenhet, är tolkbar. BJO anser att det till denna del är skäl att revidera lagstiftningen i överensstämmelse med de polisiära behoven, så att allvarlig fara för liv eller hälsa kan avvärras. Han har sänt sitt beslut till inrikesministeriet för att det skall beaktas i lagstiftningsarbetet.

BJO Rautios beslut 12.3.2003, dnr 2319/4/00
(föredragande Anu Rita)

Inrikesministeriets polisavdelning meddelade att den här för avsikt att i samband med en ändring av polislagen beakta möjligheten att kontakta också andra än den person som befinner sig i fara. Efter lagändringen kommer också polisens interna anvisningar att ses över.

POLISENS ROLL VID MEDDELANDE AV TILLFÄLLIGT BESÖKSFÖRBUD

Klaganden kritiserade Helsingfors härads polisinställning för att den inte vidtagit åtgärder för att meddela besöksförbud trots att en person redan länge hade utsatt klaganden och hennes barn för hot och uppträtt våldsamt.

Enligt lagen om besöksförbud avgörs ärenden som gäller besöksförbud av tingsrätten. Besöksförbud kan även meddelas tillfälligt. Också polisen kan fatta beslut om tillfälligt besöksförbud.

I detta fall kunde det inte konstateras att polisen handlat lagstridigt i klagandens ärende. BJO Rautio har emellertid konstaterat vissa problem vid tillämpningen av bestämmelsen om polisens meddelande av tillfälligt besöksförbud. Enligt BJO:s uppfattning har vissa polisinställningar som villkor för behandling av dessa ärenden uppställt att den som ber polisen meddela tillfälligt besöksförbud har ett brådskande behov av ett sådant samt att förutsättningarna för att meddela ett tillfälligt besöksförbud är relativt uppenbara. I andra fall har polisen kunnat hänvisa sökanden till tingsrätten, utan att registrera ärendet och ta upp det till behandling.

Enligt BJO:s uppfattning uppställer lagen om besöksförbud inte, på det sätt som lagen har tolkats i vissa härads, som förutsättning för meddelande av tillfälligt besöksförbud att ärendet skall vara brådskande och inte heller några andra särskilda förutsättningar. I lagen föreskrivs inte heller att polisens befogenhet att meddela tillfälligt besöksförbud är subsidiär i förhållande till tingsrättens befogenhet. BJO påpekar att avsikten med bestämmelserna om att polisen kan meddela tillfälligt besöksförbud är att underlätta offrets ställning och ge offret möjlighet att anhängiggöra sitt ärende enkelt och smidigt. BJO anser att polisen själv bör vidta åtgärder i ärendet i stället för att hänvisa dem som ber om ett tillfälligt besöksförbud till tingsrätten. BJO förenar sig om inrikesministeriets och justitieministeriets uppfattning att polisen i dessa ärenden skall registrera en s.k. S-anmälan. BJO konstaterar att det för att lagens syften skall kunna nås tydlig behövs utförligare anvisningar och mera utbildning samt samarbete mellan polisen och tingsrätterna.

BJO har för kännedom meddelat Helsingfors härads polisinställning sin uppfattning om lagens innehåll och sänt sitt beslut också till inrikesministeriets polisavdelning för att beaktas i anvisningarna och utbildningen.

BJO Rautios beslut 26.2.2003, dnr 1749/4/00
(föredragande Anu Rita)

SERVICEPRINCIPEN OCH RÅD- GIVNINGSSKYLDIGHETEN

Kommunikationen mellan medborgarna och polisen fungerar inte alltid på bästa möjliga sätt. Vid undersökningen av klagomål har det ibland kunnat konstateras att en klient inte blivit informerad om en viss situation eller att klienten haft en annan uppfattning om saken än polisen. Sådana situationer kan i praktiken inte helt undvikas men i vissa fall har det ansetts vara skäl att betona att serviceprincipen gäller bl.a. myndigheter.

BJO Rautio har uppmärksammat en överkonstapel vid Jyväskylä härads polisinställning på serviceprincipen. Klaganden hade belagts med reseförbud som högsta

domstolen upphävt. Detta beslut hade (av okänd anledning) inte förts in i polisens datasystem. Klaganden hade därefter gripits av polisen för att ha brutit mot reseförbudet – som alltså var upphävt. Klagandens advokat ville redan samma natt tillstålla polisinsättningen högsta domstolens beslut som enligt hans åsikt visade att klaganden inte hade fått gripas. Han hade i detta syfte kontaktat överkonstapeln och frågat honom om polisinsättningens faxnummer. Överkonstapeln gav inte numret med hänvisning bl.a. till svårigheten att kontrollera samtalspartnerns identitet samt att nattetid kontrollera inkommande handlingars autenticitet. Enligt BJO:s uppfattning hade serviceprincipen förutsatt att överkonstapeln gav polisinsättningens faxnummer trots att det var natt. Det kunde emellertid inte påvisas att överkonstapelns förfarande i detta fall ledde till att frihetsberövandet förlängdes (dnr 2292/4/01).

En kommissarie och en äldre konstapel vid Helsingfors härads polisinsättning meddelades för kännedom BJO:s uppfattning om den av förundersökningslagen framgående principen om minsta olägenhet. En person som var misstänkt för brott hade fått sin dator beslagtagen och därmed fräntagits den information som fanns på hårddisken, eftersom datorn efter beslaget direkt hade överlämnats till utmätningsmannen. BJO Rautio konstaterar att man borde ha frågat den misstänkte om han behövde informationen innan datorn överlämnades för utmätning. Detta skulle enligt utredningen inte ha fördröjt förundersökningen (dnr 2081/4/01).

I ett antal fall underströk BJO Rautio också att polisen alltid skall försöka ta reda på en klients egentliga avsikt samt ge klienten tydliga och tillräckliga råd om vilka åtgärder polisen eventuellt kan vidta. I fallet dnr 2606/4/02 berättade en klient att han var i den tron att polisen hade registrerat en brottsanmälan – polismannen berättade för sin del att han endast diskuterat situationen med klienten. När brottmålet sedermera började undersökas ansåg allmänna åklagaren att åtalsrätten hade preskriberats. I ärendet dnr 3113/4/02 betonade BJO Rautio att en myndighet enligt principerna för en god förvaltning skall lägga fram sin sak på ett sådant sätt att det inte finns någon risk för missförstånd. Det var fråga om hur målsäganden hade informerats om de åtgärder som vidtas

i samband med undersökning av målsägandebrott. BJO Rautio uppmärksammade en kommissarie vid Vasa härads polisinsättning på att det av brev som sänds till medborgare i tjänsteärenden klart skall framgå om det t.ex. är fråga endast om informell information och inte om ett officiellt beslut. Klaganden hade uppfattat kommissariens brev som ett beslut om att inte göra förundersökning. Kommissarierna erinrades dessutom om att en god förvaltning förutsätter att skriftliga förfrågningar besvaras (dnr 2350/4/02). BJO Rautio anser att det hör till en god förvaltning att polisen tar reda på om en klient vill göra en brottsanmälan eller endast be polisen vidta omedelbara åtgärder på grund av att ett besöksförbud har överträtts (dnr 2537/4/02). I fallet dnr 816/4/03 konstaterade BJO Rautio med hänvisning bl.a. till serviceprincipen att polisen omedelbart borde ha omhändertagit hittegods och inte låta upphittaren svara för omhändertagandet.

MOTIVERING OCH REGISTRERING AV BESLUT

Det är ett grundläggande krav att myndigheter skall motivera beslut. Vid prövningen av klagomål mot polisen och i samband med inspektioner av polisens verksamhet uppdagas ofta bristfälligt motiverade beslut. T.ex. beslut om att inte göra förundersökning kan ibland helt sakna motivering eller också är motiveringen synnerligen knapphändig. Det är ibland med beaktande av ärendets natur förstället att motiveringen inte är särskilt utförlig. Det förekommer å andra sidan också fall där beslutsfattaren inte ens själv är på det klara med vilken bestämmelse ett avgörande är baserat på. Som exempel kan nämnas fall där förhör redan hållits (och förundersökningen sålunda inletts) men där det ändå med stöd av förundersökningslagens 2 § beslutas att någon förundersökning inte skall göras. I detta sammanhang aktualiseras också frågan om registrering av beslut o.dyl.: i samband med utredning av klagomålsärenden förekommer det att polisen till stöd för sitt handlande hänvisar till helt nya och från de antecknade beslutsgrunderna avvikande fakta och paragrafer (se också avsnittet om registrering av frihetsberövanden, s. 113).

Polisens beslut och förfarande i ett djurskyddsärende

Klaganden (nedan A) ansåg att Helsingfors härads polisinställning i strid med lagen omhändertagit hans åtta hundar. Enligt A:s åsikt satte sig polisen över förvaltningsdomstolens beslut enligt vilket hundarna skulle återlämnas till honom. A kritiserade också det faktum att några av hundarna hade sålts.

Händelseförlopp

Polisen gjorde en djurskyddsinspektion hos A och omhändertog med stöd av djurskyddslagen fem hundar som vistades utomhus i kölden. A meddelade då att han avstod också från sina tre övriga hundar. I polisens beslut konstateras att det på grund av A:s upprepade förseelser och överträdelser av förbud och föreskrifter inte var ändamålsenligt att återlämna hundarna till honom. Dessutom nämns i beslutet att det skall iaktas oberoende av ett eventuellt överklagande.

A överklagade beslutet och Helsingfors förvaltningsdomstol gav ca en och en halv månad senare ett interimistiskt beslut som förbjöd verkställighet av polisens beslut samt bestämde att hundarna skulle återlämnas till A, med motiveringen att sådan extrem köld som rådde vid tidpunkten för (polisens) beslut inte längre förutsatte att hundarna sköttes på annat håll.

Två hundar återlämnades till A men de övriga hade redan hunnit säljas.

I sitt senare avgörande i huvudsaken förkastade förvaltningsdomstolen A:s överklagande av beslutet att ordna brådslande skötsel för hundarna. Förvaltningsdomstolen konstaterade emellertid att det på grund av förändrade förhållanden inte längre fanns förutsättningar för att sköta hundarna på annat håll, varför hundarna skulle återlämnas. Stadsfogden i Helsingfors ansåg att förvaltningsdomstolens beslut inte kunde läggas till grund för verkställighet mot hundarnas nya ägare, eftersom dessa inte hade någon anledning att ifrågasätta lagligheten av sitt förvärv.

Bedömning av polisens förfarande

I djurskyddslagen föreskrivs att om det behövs av djurskyddsskäl får bl.a. polisen vidta omedelbara åtgärder för att trygga ett djurs välbefinnande. I detta syfte kan för djuret skaffas vård någon annanstans eller en skötare eller foder eller andra ämnen som är absolut nödvändiga för djurets välbefinnande eller, om detta inte är möjligt eller ändamålsenligt, djuret avlivas eller sändas till slakt eller säljas på auktion eller på annat sätt till gängse pris. I ett sådant beslut får föreskrivas att beslutet skall följas trots att ändring söks, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat.

BJO Rautio anser att den överkonstapel som fattade beslut i ärendet inte överskred eller missbrukade sin prövningsrätt när det gällde omhändertagandet av hundarna och inte heller då han beslöt att det inte var ändamålsenligt att återlämna djuren till A.

BJO anser emellertid att överkonstapelns beslut inte till alla delar var tillräckligt klart. I beslutet borde för det första tydligare och mera i detalj ha konstaterats vilka åtgärder beslutet avsåg (vård hos utomstående och försäljning) samt hur åtgärderna motiverades, t.ex. en närmare individualisering av de tidigare konstaterade "upprepade förseelserna och överträdelsena av anvisningar och föreskrifter". Om något beslut om försäljningen inte hade fattats ännu på inspektionsdagen skulle det enligt BJO:s åsikt å andra sidan ha varit motiverat att fatta ett separat beslut om saken.

Den mest problematiska punkten i överkonstapelns beslut är enligt BJO:s åsikt föreskriften att beslutet skulle iaktas trots att det överklagats. Beslutet ledde till att hundarna såldes innan förvaltningsdomstolen efter A:s överklagande hann bestämma att hundarna skulle återlämnas.

Enligt BJO:s åsikt är det lätt att se motiveringen till ett sådant förfarande (av polisen) t.ex. i en situation där man vid en inspektion påträffar djur vilkas tillstånd obestridligen är så kritiskt att det vore uppenbart grymt att hålla dem vid liv och man därför beslutar avliva djuren omedelbart. I det aktuella fallet hade det inte utretts att hundarnas tillstånd i och för sig särskilt kritiskt, även om vissa omedelbara åtgärder (dvs. utomstående vård) i och för sig kunde motiveras.

Enligt BJO:s åsikt är det ett betydande beslut att slutgiltigt frånta ägaren djuren. Man borde utöver djurens välbefinnande ha beaktat också ägarens rättssäkerhet. Ett sådant avgörande skiljer sig på grund av sin slutgiltiga karaktär från andra brådskande åtgärder (vård, föda, medicinering). Om det föreskrivs att beslutet skall följas trots att det överklagas innebär detta att ägaren *de facto* fråntas rätten att överklaga beslutet om det verkställs innan förvaltningsdomstolen hinner ta ställning i ärendet. I förarbetena till lagrummet konstateras att det skall tillämpas i sådana fall där missförhållandena i djurskyddshänseende är av en sådan art att det inte kan anses vara godtagbart att avhjälpandet av dem fördröjs så att de fortsätter under en eventuell besvärprocess.

Enligt BJO:s uppfattning är det skäl att tillämpa föreskrifter av det nämnda slaget med stor urskiljning och endast om det finns övertygande bevisning. Som exempel kan nämnas att tingsrätten i det aktuella fallet hade förkastat åtalet för djurskyddsbrott på grund av bristande bevisning. Detta kan anses vara en klart avvikande bedömning av situationens allvarighet från djurskyddssynpunkt jämfört med polisens och veterinärernas. Med beaktande av ärendets betydelse borde en sådan föreskrift i varje fall motiveras separat.

Förhållandena var också i övrigt sådana att hundarna, med beaktande av möjligheten att överklaga beslutet och ärendets betydelse, enligt BJO:s åsikt inte borde ha sålts förrän förvaltningsdomstolen tagit ställning i ärendet. Avsikten med polisens åtgärder var i första hand att skydda hundarna så att de slapp lida i kölden. Detta syfte uppnåddes redan genom att hundarna placerades i djurskyddsforeningens vård.

BJO anser av de skäl som nämns ovan att det utan tvivel hade varit mera motiverat att i detta fall avstå från att verkställa beslutet. Enligt BJO:s åsikt kan överkonstapeln emellertid inte anses ha överskridit sin prövningsrätt heller till denna del.

Allmänna frågor som aktualiseras i fallet

Enligt BJO:s uppfattning bör polisen ha närmast en biträdande roll i djurskyddsärenden, även om polisen enligt lagen har befogenhet att fatta också mycket

betydelsefulla beslut. Veterinärer har i egenskap av sakkunniga avsevärt mycket bättre förutsättningar att göra situationsbedömningar och avgöra vilka åtgärder som behövs i situationer av detta slag. Om en veterinär inte genast kan fås till platsen är det i allmänhet möjligt att åtminstone diskutera situationen t.ex. per telefon.

Om polisen emellertid i brådskande fall själv måste besluta vilka åtgärder som skall vidtas är det enligt BJO:s åsikt skäl att den inskränker sina beslut till endast sådana nödvändiga och akuta åtgärder som behövs för att trygga djurs välbefinnande. I det fall som avses i klagomålet kunde polisen t.ex. ha fattat beslut om att djuren omedelbart skulle överlämnas till någon utomstående för vård, varefter en veterinär kunde ha avgjort frågan om djuren över huvud taget hade kunnat återlämnas till sin ägare, liksom även vilka åtgärder som i så fall skulle vidtas (avlivning/försäljning).

BJO har för kännedom meddelat överkonstapeln sin uppfattning om i vilka avseenden hans beslut kunde kritiseras. Dessutom sände BJO sitt beslut för kännedom bl.a. till Helsingfors härads polisinrättning, inrikesministeriets polisavdelning samt till jord- och skogsbruksministeriet.

BJO Rautios beslut 13.1.2003, dnr 1035/4/01 (föredragande Juha Haapamäki)

I det följande refereras några andra fall inom samma ämnesområde som avgjorts under verksamhetsåret.

BJO Rautio kritiserade en överkonstapel som verkat som undersökningsledare för dennes beslut att avsluta en förundersökning. I stället för en motivering nämndes i beslutet endast "andra skäl". Överkonstapeln uppgav att förundersökningen borde ha avbrutits istället för att den avslutades. BJO konstaterade också att även om ett besluts formella karaktär saknar betydelse när det gäller förutsättningarna för fortsatt undersökning av klagandens brottanmälan, borde beslutet ha motiverats på vederbörligt sätt (dnr 1177/4/03). I ett annat fall uppmärksammade BJO undersökningsledaren på vikten av att beslut motiveras omsorgsfullt. Undersökningsledaren hade som motivering till sitt beslut angivit förundersökningsla-

gens 43 §, trots att beslutet *de facto* baserades på lagens 2 § (dnr 1316/4/02).

I fallet dnr 2406/4/02 var det fråga om en begäran om tilläggsundersökning. BJO Rautio kritiserade en undersökningsledare för att i ett förundersökningsprotokoll inte hade antecknats att en parts begäran om tilläggsundersökning inte hade bifallits. BJO också att den i grundlagen uttryckta principen om en god förvaltning förutsätter att också grunderna för ett sådant beslut protokollförs. I fallet dnr 1066/4/03 uppmärksammades polisen på skyldigheten att registrera brottsanmälningar.

BJO Rautio konstaterade i ett fall som gällde registrering av användningen av maktmedel att även om det inte finns några exakta bestämmelser om saken skall registreringen vara så noggrann att den ger en tillförlitlig och objektiv bild av vilka maktmedel som använts och om de använts på ett korrekt sätt samt om användningen av maktmedel kan anses vara försvarlig också enligt en efterhandsbedömning. Anteckningen "nödvändigt att lite spreja" uppfyllde enligt BJO:s uppfattning inte dessa krav (dnr 2753/4/02).

NOGGRANNHET VID TJÄNSTEUTÖVNING

För att vara behörig förutsätts tjänsteutövningen vara omsorgsfull. Det sker emellertid ofrånkomligen fel som måste sättas på vårdslöshetens konto. BJO Rautio avgjorde under verksamhetsåret bl.a. följande fall som gällde polisförvaltningen.

Klaganden var efterlyst men han kunde gripas och förhöras, varefter undersökningsledaren återkallade efterlysningen. Den äldre konstapel som hade till uppgift att registrera återkallandet av efterlysningen glömde emellertid att göra detta. Eftersom efterlysningen förblev i kraft i polisens datasystem greps klaganden på nytt på grund av samma efterlysning. Med beaktande av att det tämligen snart kunde utredas att efterlysningen var obefogad och klaganden varit berövd sin frihet mindre än två timmar samt med beaktande av att polisrättningen i sitt yttrande dessutom berättade att den uppmärksammat sina anställda på

vikten av att återkalla efterlysningar, nöjde sig BJO Rautio med att uppmärksamma den äldre konstapeln på vikten av att i polisens datasystem omedelbart införa uppgifter om att efterlysningar återkallats (dnr 129/4/03).

Bland mindre betydande fall kan nämnas ett där handlingar förkommit på inrikesministeriets polisavdelning (dnr 1833/4/02), ett fall där antalet beslagtagna patroner räknades eller antecknades felaktigt (dnr 1668/4/01), ett fall där det förekom smärre brister i ett förundersökningsprotokoll (dnr 2878/4/02) och ett fall av vårdslöshet vid förhör i ett handräckningsärende (dnr 2302/4/01).

Polisens förfarande i vissa situationer som har samband med barns rättigheter refereras i avsnittet "Barns rättigheter". I dessa fall var det fråga om polisens handräckning till socialmyndigheter (se s. 180–181). Dessutom kan i anslutning till detta ämnesområde nämnas för det första ett fall där BJO Rautio kritiserade polisen för att en misstänkt person som inte fyllt 18 år hade förhörts utan förhörsvittne. Inte heller hade barnets förmyndare eller socialmyndigheterna underrättats om förhöret (dnr 2182/4/01). I ett annat fall ansåg BJO att polisen inte borde ha lämnat ett 8-årigt barn ensamt hemma då barnets far hämtades till förhör (dnr 2937/4/01).

Slutligen kan nämnas några fall som gäller polisen men som refereras i andra avsnitt av denna berättelse. Ett av fallen gäller användning av teletvångsmedel (se s. 71), ett gäller språket vid förundersökning (se s. 284), ett gäller polisens förfarande då den inte godkände passfoton där muslimska kvinnor använder huvudduk (se s. 246) och ett gäller dröjsmål med handläggningen av utlänningsärenden i Helsingfors (se s. 249).

ÅKLAGARVÄSENDET

Allmän översikt

I detta avsnitt behandlas laglighetsövervakningen av de allmänna åklagarna. Tidigare ansågs t.ex. klagomål mot militärjurister i egenskap av åklagare vid militära rättegångar vara ärenden som gällde försvarsmakten. Numera ankommer åklagaruppgifterna också i militära ärenden på de allmänna åklagarna.

Klagomålen mot åklagare avser ofta också polisens förfarande. Likaså kan åklagares förfarande behandlas i samband med klagomål mot domstolar och polisen. Liksom under tidigare år har huvudregeln varit den att ett klagomål hänförs till den grupp som det huvudsakligen gäller. T.ex. klagomål mot åklagare som undersökningsledare i polisbrottsärenden är i allmänhet i så hög grad inriktade på förundersökning att de nästan undantagslöst statistikförs som klagomål mot polisen. Eftersom varje avgörande noteras endast en gång i statistiken är antalet klagomål över åklagares förfarande sålunda i verkligheten något större än statistiken visar.

Enligt den på arbetsordningen baserade fördelningen av ärenden ankom åklagarärendena under verksamhetsåret på BJO *Rautio*. Huvudföredragande var referendarierådet *Eero Kallio*.

Åklagarens förändrade roll behandlades i slutet av verksamhetsåret 2002 också i offentligheten, närmast till följd av att det hade framförts misstankar om att åklagare inte väckt åtal i vissa fall som borde ha avgjorts av en domstol. Riksåklagare Matti Kuusimäki tog upp frågan i början av år 2003 i en intervju som 13.1.2003 publicerades i dagstidningen Kaleva. Kuusimäki var bekymrad över den stora ökningen av antalet fall där åklagare beviljat åtalseffergift av påföljdsnatur. Han uppskattade att antalet sådana fall hade ökat med nästan tvåtusen jämfört med föregående år. Också biträdande justitieombudsmannen uppmärksammade problemet i samband med sina inspektioner 2002. Som exempel kan nämnas ett fall där åklagaren beslutat om åtalseffergift på grund av den misstänktes otillräcklighet, trots att utredningen om otillräckligheten inte var särskilt omfattande.

Ärendet prövades på eget initiativ (dnr 2842/4/02). Riksåklagaren meddelade i sitt utlåtande 4.2.2003 med anledning av en utredningsbegäran att vid Riksåklagarämbetet gjordes en ny åtalsprövning av detta beslut samt av ett annat beslut om åtalseffergift som beviljats på grund av otillräcklighet. Riksåklagaren ansåg att det i båda fallen hade varit ett bättre alternativ att föra ärendet till en domstol. Ärendet behandlas fortfarande både vid Riksåklagarämbetet och vid justitieombudsmannens kansli.

UTVECKLINGEN AV ÅKLAGARVÄSENDET

Riksåklagaren svarar bl.a. för den allmänna ledningen och utvecklingen av åklagarverksamheten samt för övervakningen av åklagarna. Han har också rätt att meddela allmänna föreskrifter och anvisningar om åklagarverksamheten.

Åklagarna leder undersökningen av brott som polismän misstänks ha begått. Genom att undersökningen leds av en tjänsteman som inte hör till polisorganisationen undviks misstankar om undersökningens opartiskhet. Enligt riksåklagarens reviderade föreskrift 10.2.2003 (RÅ: 2003:3) bestäms undersökningsledaren schematiskt på så sätt att till undersökningsledare utses en åklagare från ett annat härad än den misstänkte polisen. Riksåklagaren utfärdade 28.1.2002 en anvisning till åklagare som är undersökningsledare i sådana ärenden. I anvisningen behandlas bl.a. samarbetet med polisen, inledande av undersökning med anledning av att maktmedel använts samt säkerställande av brådskannde åtgärder. Inom polisförvaltningen förekommer fortfarande problem med tillämpningen av lagrummet, vilket framgår av avsnittet om polisen.

Åklagarväsendet utvecklades också genom att möjligheterna till samarbete ökades. I detta syfte har samsamarbetsområdena bildats. Samsamarbetsområdena kom igång med sin verksamhet i början av 2003. Justitieministeriet gav 26.9.2002 på framställning av riksåklagaren ett beslut om den nya områdesindelningen. Riksåklagaren gav 16.1.2003 en föreskrift om hur samarbetet skall ordnas inom samsamarbetsområ-

dena. Föreskriften trädde i kraft den 1 februari. Utanför områdesindelningen lämnades Helsingfors och Åland samt Kittilä och Lapska armens härad. Landet är indelat i sammanlagt 16 samarbetsområden. En av områdets ledande åklagare förordnas till områdets chef för två år. Varje åklagarenhet bevarar emellertid sin självständighet. Chefen för samarbetsområdet svarar för att sakkunskapen inom området utnyttjas på bästa möjliga sätt till nytta för hela området. Vid behov kan chefen dessutom jämna ut arbetsbördan inom områdets enheter och skall vända sig till Riksåklagarämbetet först när han eller hon har konstaterat att ett ärende inte kan skötas med samarbetsområdets resurser. Samarbetsområdena skall ha en verksamhetsplan på ett års sikt. Området har en egen ledningsgrupp som förutom områdeschefen som ordförande består av de andra åklagarenheternas chefer och åtminstone en representant för kanslipersonalen. Inom riksåklagarämbetet har man fördelat ansvaret för samarbetsområdena mellan flera statsåklagare.

För speciella mål inrättades redan år 2000 ett system med s.k. nyckelåklagare. Orsaken var att vissa brottstyper är så sällsynta att det inte är ändamålsenligt att ge alla åklagare en sådan specialutbildning för dem som en framgångsrik skötsel av ärendena skulle kräva. Det finns särskilda nyckelåklagare för tio sektorer. T.ex. när det gäller miljöbrott, narkotikabrott, IT-brott, arbetsbrott och ekonomiska brott samt brott mot kvinnor och barn kan de övriga åklagarna vända sig till de specialutbildade åklagarna. Nyckelåklagarna utbildar också de övriga lokala åklagarna inom sina egna områden.

Åklagarväsendets utbildningsverksamhet har varit mycket omfattande med över hundra utbildningsdagar per år, vilket innebär ca 3 000 elevdagar årligen. I utbildningen deltog även andra grupper, såsom representanter för polisen, tullen och domstolarna. På motsvarande sätt har åklagarna deltagit i utbildning som andra har ordnat. Riksåklagarämbetet har också fortsatt sitt system med praktik för biträdande åklagare. För närvarande är situationen dessvärre den att långt ifrån alla de som fått utbildning som biträdande åklagare har fått jobb inom åklagarväsendet.

Också styrrelationen mellan justitieministeriet och Riksåklagarämbetet samt behovet av att utveckla

denna har aktualiserats i olika sammanhang. I sin 8.10.2003 daterade revisionsberättelse (nr 62/2003) gjorde Statens revisionsverk en utvärdering av styrrelationen och konstaterade att den har präglats av en viss otydlighet. Detta ansågs delvis förklarat med att Riksåklagarämbetet inte har verkat som centralt ämbetsverk för åklagarväsendet särskilt länge och delvis med att justitieministeriet inte förrän den kriminalpolitiska avdelningen inrättades har haft någon enhet som har kunnat fokusera på åklagarväsendet. Ytterligare en bidragande orsak var enligt berättelsen åklagarnas roll inom rättskipningen. Statens revisionsverk ansåg sig se tecken på att det finns ett behov att utveckla samarbetet mellan justitieministeriet och Riksåklagarämbetet. Statens revisionsverks iakttagelser härrör från tiden mellan januari 2002 och mars 2003.

Både justitieministeriet och Riksåklagarämbetet har själva noterat behovet att förtydliga styrrelationen. Detta gäller särskilt i fråga om innehållet i den kriminalpolitik som justitieministeriet avser att driva i hela landet och som Riksåklagarämbetet i egenskap av ansvarigt ämbetsverk bidrar till att genomföra. Om denna sektor av styrningen råder det rätt stor enighet. Utvärdering och uppföljning av den kriminalpolitik, och därmed också målen för de lokala enheterna, som lagts fast i samband med resultat samtalen kunde vara ett sätt att mäta åklagarväsendets effektivitet. Statens revisionsverk ansåg att justitieministeriet med det snaraste bör definiera innehållet i den kriminalpolitiska styrningen av åklagarväsendet och föra in diskussionen om detta i resultatstyrningen av Riksåklagarämbetet.

Riksåklagare Matti Kuusimäki har för sin del framhållit att han förväntar sig att justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning i detta avseende finner sin roll som en ny och viktig aktör (Akkusastoori 1/2004).

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV ÅKLAGARVÄSENDET

Största delen av klagomålen mot åklagarna gällde åtalsprövningen, framförallt dess slutresultat. I viss mån har klagomål emellertid också anförts över långa behandlingstider samt över beslutsmotiveringar.

Justitieombudsmannen och riksåklagaren har försökt undvika överlappande tillsyn över åklagarna samt undersökning av samma ärenden. Det har blivit praxis att justitieombudsmannen har överfört klagomål av s.k. besvärstyp, som gäller åtalsprövning, till riksåklagaren i andra ärenden än sådana som gäller justitieombudsmannens övervakningsbehörighet. Riksåklagaren kan då inom ramen för sin befogenhet göra en ny åtalsprövning, vilket justitieombudsmannen inte kan göra. I ett sådant fall kan justitieombudsmannen endast bedöma lagligheten av allmänna åklagarens åtgärder. Det har ansetts vara förenligt med klagandens helhetsintresse att dessa klagomål över åtalsprövning överförs till riksåklagaren. Till riksåklagaren överfördes under verksamhetsåret fem klagomål. Året innan överfördes på motsvarande sätt sex klagomål. Under tidigare år har antalet överförda mål legat runt tio.

Klagomål anfördes i viss mån också över riksåklagarens verksamhet. I dessa var det oftast fråga om att klaganden var missnöjd med riksåklagarens avgörande av klagandens yrkande på ändring av en lägre åklagares avgörande. BJO Rautio kritiserade i sitt beslut (dnr 562/4/01) ett förfarande av en vid tidpunkten för avgörandet redan pensionerad biträdande riksåklagare och den statsåklagare som varit föredragande i ärendet. Av biträdande riksåklagarens beslut att inte väcka åtal framkom enligt BJO ingen bevisning till stöd för åtalet och bevisningens värde hade inte heller till alla delar prövats tillräckligt.

Under verksamhetsåret avgjordes 36 klagomål mot åklagare. Året innan var antalet sådana avgöranden 46 och föregående år 42. Trenden är nedåtgående – vid millennieskiftet uppgick antalet avgöranden till 60.

Under verksamhetsåret resulterade sex klagomål i åtgärder. I samtliga fall ledde klagomålen till att BJO meddelade sin uppfattning. I fyra fall som statistikfördes som polisklagomål kritiserades även åklagaren. Antalet åtgärdsbeslut förefaller ha stabiliserat sig på denna nivå. Det totala antalet åtgärder var detsamma i fjol. I ett fall var åtgärden visserligen anmärkning.

En statsåklagare meddelade som ställföreträdare för riksåklagaren 11.7.2003 att han övertagit åtalsprövningen i ett ärende som BJO hade överfört till

Riksåklagarämbetet. I ärendet hade i ett material som tillställts klaganden ingått en 22.11.1995 daterad åtalsskrift, men klaganden hade aldrig hade instämt till rätten. Statsåklagaren meddelade som ställföreträdare för riksåklagaren att han inte kommer att väcka åtal i ärendet eftersom åtalsrätten redan preskriberats.

I tre fall kritiserades häradsåklagare för att de inte hade fattat beslut att inte väcka åtal. I det första fallet hade åklagaren visserligen skriftligt meddelat målsäganden att han inte kommer att väcka åtal (dnr 7747/4/00). I det andra fallet hade häradsåklagaren utan att ens registrera ärendet returnerat handlingarna i ett brottmål till polisen. Åklagaren hade fått målet efter att det redan preskriberats. Åklagaren borde ha registrerat ärendet och därefter fattat beslutet att inte väcka åtal (dnr 709/4/01).

I det tredje fallet hade en person som misstänktes för misshandel framställt ett straffanspråk till polisen mot en ordningsvakt på ett fartyg för att denne hade sprutat fårgas i ansiktet på honom. Polisen hade förhört ordningsvakten endast som vittne. Till den del fallet gällde polisen refereras ärendet i polisavsnittet (dnr 2636/4/02).

I ett fall framförde BJO Rautio kritik mot att åtalsprövningen tagit oskäligt lång tid i anspråk. Åtalsprövningen tog nästan ett och ett halvt år i anspråk, vilket kunde anses en lång tid med hänsyn till ärendets natur. Med beaktande av de mål som ställts upp för åklagarväsendet ansåg BJO Rautio (oavsett uppgifterna om den svåra arbetssituationen) att det var ägnat att förvåna att man inte inom den tid som vid resultat-samtalen inom åklagarväsendet uppställts som mål för åtalsprövning, dvs. sex månader, ens hade inlett den tilläggsutredning som åtalsprövningen krävde. Även Riksåklagarämbetet hade flera gånger uppmärksammat samma åklagaravdelning på de långa åtalsprövningstiderna och avtalat om en tidtabell för avgörande av ärenden som legat för åtalsprövning i över ett år (dnr 3114/4/02).

Inspektionsverksamhet

Justitieombudsmannen har relativt sällan inspekterat åklagarämbeten. Efter reformen av åklagarväsendet har den interna övervakningen blivit bättre. Justitieombudsmannen har därför inte ansett det vara ändamålsenligt att utöka dessa inspektioner. Det har visat sig vara en fungerande lösning att inspektera det lokala åklagarämbetet samtidigt som polisinspektionen. På detta sätt får man information bl.a. om det allt viktigare samarbetet mellan polisen och åklagarna. Det blir också lättare att skapa sig en bild av eventuella problem i förundersökningen och åklagarverksamheten.

Frågor som i samband med åklagarinspektionerna har tilldragit sig särskild uppmärksamhet har – utöver samarbetsfrågorna – varit uppföljningen av behandlingstiderna i åtalsprövningsärenden, nivån på motiveringarna till beslut om åtalsföreläggelse samt hur målen för straffprocessreformen har uppnåtts i åklagarnas arbete. Det har också funnits orsak att följa upp praxis för framförande av målsägandes privaträttsliga anspråk vid brottmålsrättegångar. Också under detta verksamhetsår uppmärksammades speciellt fall där det förekommit familjevåld.

INSPEKTIONER AV ÅKLAGARVÄSENDET 2003

Mänttä häradssämbete, åklagaravdelningen	4.3.2003
Kuusamo häradssämbete, åklagaravdelningen	29.8.2003
Kemi häradssämbete, åklagaravdelningen	12.9.2003

Inspektionerna visade att åtalsprövningstiderna var relativt korta. Vid de inspekterade åklagaravdelningarna ansågs det vara en brist att åklagarna inte hade tillträde till polisens brottsdatasystem (RIKI). I flera fall skulle åtalsprövningen underlättas avsevärt om åklagarna hade tillgång till uppgifter t.ex. om huruvida samma person hade begått andra gärningar som

undersöktes eller var föremål för åtalsprövning någon annanstans. I vissa fall hade avsaknaden av sådana uppgifter t.o.m. lett till felbedömningar. Justitieförvaltningens s.k. SAKARI-system ansågs långsamt och delvis klumpigt i sina funktioner.

Åklagarna ansåg det nuvarande straffprocessuella systemet vara bra för underrätternas vidkommande. De framhöll också att huvudförhandlingarna fungerar bra. Vid åklagarenheterna i Kuusamo och Kemi förhöll man sig positivt till att representanter för Rovaniemi hovrätt var benägna att komma till tingsrättsorterna för att genomföra muntliga förhandlingar. Hälften av de muntliga förhandlingarna i överklagade mål från Kemi tingsrätt hölls i Kemi.

I samband med varje inspektion fästes särskild vikt vid ärenden som gällde familjevåld. I de fall där målsäganden tog tillbaka sin anmälan redde åklagarna noggrant ut bakgrunden, omständigheterna och situationen innan de fattade sina beslut. Besluten att inte väcka åtal var få i familjevåldsärendena trots att målsägandena återtagit sin anmälan.

Åklagarna vid de inspekterade avdelningarna ansåg att redan det tidigare systemet med samarbetsområdet var bra. Det utgjorde ett stöd för små åklagarenheter t.ex. då åtalsprövningen i ett omfattande ärende krävde en åklagares arbetsinsats under en lång tid. I sådana fall kunde hjälp fås från en annan åklagarenhet inom samarbetsområdet.

Situationen var densamma i jävsfall. Det hade dessutom uppstått närområdessamarbete inom samarbetsområdena. Åklagaravdelningarna i t.ex. Kemi och Torneå har redan under några års tid ordnat semestervikariat och i någon mån också fördelat arbete sinsemellan.

Avgöranden

ÅTALSPRÖVNING I ÄREN DEN SOM BILDAR EN HELHET

I ett brev till justitieombudsmannen kritiserade klaganden en häradsåklagares förfarande då denne inte hade underrättat klaganden om sitt åtalseftergiftsbeslut rörande en viss person före tingsrättsbehandlingen av ett annat brottmål som hänförde sig till samma helhet. Klaganden framhöll att åklagaren på detta sätt hade berövat klaganden möjlighet att själv väcka åtal mot gärningsmannen i samband med den pågående rättegången.

I det aktuella fallet var det fråga om huruvida också en annan person (en dykarförmän) hade brutit mot sjötrafiklagen eller genom oaktsamhet vållat klagandens sons död. Häradsåklagaren hade väckt åtal mot en person som framfört en båt med utombordsmotor i samband med dykningar. Föaren förlorade herraväldet över båten och törnade mot dykprojektets moderfartyg. En passagerare i båten miste livet vid olyckan. Häradsåklagaren hade i sin åtalsprövning inte beaktat om dykarförmannen, som deltog i dykningarna, hade försummat sin övervakningsskyldighet på ett sådan sätt att det straffrättsliga ansvaret kunde utsträckas även till honom. Dessutom hade häradsåklagaren överfört ärendet till en semestervikarierande åklagare som hade utfört åtalsprövning först efter att tingsrätten hade dömt båtföraren till straff för sjötrafikbrott och dödsvållande.

Innan klaganden vände sig till justitieombudsmannen hade han klagat hos Riksåklagarämbetet i samma ärende. Biträdande riksåklagaren ansåg att häradsåklagaren handlade felaktigt när han i samband med åtalsprövningen inte beaktade den subsidiära åtalsrätt som utgör en del av målsägandens rättsskydd, trots att han utifrån förundersökningsmaterialet visste att målsäganden hade framställt straffanspråk mot personen i fråga. Biträdande riksåklagaren tilldelade häradsåklagaren en anmärkning för detta.

BJO Rautio förenade sig om den kritik som biträdande riksåklagaren hade framfört. BJO konstaterade att det korrekta förfarandet i ett fall som detta hade varit att

utföra åtalsprövning mot de båda misstänkta samtidigt, eller åtminstone på ett sådant sätt att eventuella straffanspråk hade kunnat behandlas i samma rättegång. Mot bakgrunden av 1 kap. 14 § i lagen om rättegång i brottmål och 1 § i lagen om allmänna åklagare ansåg BJO att häradsåklagarens förfarande var klart felaktigt.

Vid prövning av klagandens yrkande att åtal skulle väckas mot åklagaren konstaterade BJO att enligt strafflagens 40 kap. 11 §, sådan den lydte vid tiden för åtalsprövningen, kan en tjänsteman dömas till varning eller böter för brott mot tjänsteplikt av akt-samhet, om tjänstemannen vid tjänsteutövning på något annat sätt än som avses i 5 § 2 mom. bryter mot eller underlåter att uppfylla sin tjänsteplikt enligt stadganden eller föreskrifter som skall iakttas vid tjänsteutövning och om gärningen inte med hänsyn till sin menlighet eller skadlighet eller andra omständigheter som har samband med den är ringa bedömd som en helhet.

För att en gärning skall anses straffbar förutsätts det således att tjänsteplikten baserar sig på stadganden eller föreskrifter som skall iakttas vid tjänsteutövning och att gärningen inte på de grunder som nämns i lagen som helhet bedömd kan anses ringa. Det finns inga absoluta bestämmelser om hur åtalsprövning skall utföras i ett fall som detta, där två misstänkta personers gärningar har kopplingar till varandra, utan det är alltid delvis fråga om ändamålsenlighet. BJO underströk att även om han utifrån bestämmelserna om rättegång i brottmål och åklagarens verksamhet ansåg att åklagaren handlat felaktigt, var det skäl att konstatera att för att förfarandet skulle kunna anses straffbart hade ytterligare uppställts de ovan nämnda villkoren både i fråga om det felaktiga förfarandets rättsliga grund och i fråga om dess verkningar och betydelse som helhet.

Vid bedömningen av hur åklagarens förfarande hade påverkat klagandens rättsställning beaktade BJO bl.a. att biträdande riksåklagaren i sitt avgörande med anledning av klagandens skrivelse hade gjort en ny åtalsprövning i fråga om den person som nämndes i klagomålet. Biträdande riksåklagaren hade kommit fram till att det inte förelåg lagliga förutsättningar att väcka åtal mot denne för sjötrafikförseelse eller

dödsvällande. Den vikarierande häradsåklagare som utfört den första åtalsprövningen hade kommit fram till samma slutsats.

Med stöd av det som anförs ovan samt med beaktande även av att biträdande riksåklagaren redan hade tilldelat häradsåklagaren en anmärkning för det felaktiga förfarandet, har ärendet inte föranlett andra åtgärder från BJO:s sidan än att han för framtiden meddelat häradsåklagaren sin uppfattning om det felaktiga förfarandet. Dessutom har BJO för kännedom underrättat Riksåklagarämbetet om sitt avgörande.

BJO Rautios beslut 3.10.2003, dnr 2332/4/02
(föredragande Terhi Arjola)

UTSÖKNING OCH FÖRFARANDE VID BETALNINGSOFFÖRMÅGA

Allmän översikt

Till denna ärendegrupp hänförs ärenden som gäller utsökning, konkurs, skuldsanering för privatpersoner och företagsanering. Om ett klagomål gäller t.ex. utsökning eller annan verkställighet hänförs det till denna ärendegrupp även när det är fråga om ett domstolsförfarande.

Enligt uppgiftsfördelningen hörde denna ärendegrupp till BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare *Riitta Länsisyrjä*.

CENTRALA LAGSTIFTNINGSREFORMER

I slutet av verksamhetsåret trädde ett antal lagstiftnings- och andra projekt i kraft. Avsikten med dessa är att underlätta överskuldssattas ställning. Det andra skedet av totalrevideringen av utsökningslagen trädde emellertid i kraft först 1.3.2004. Lagändringen innehåller detaljerade bestämmelser om domar och andra utsökningsgrunder, allmänna procedurbestämmelser samt bestämmelser om bl.a. vräkning. Reformen innebär att utsökningen tidsbegränsas. De nya procedurbestämmelserna innebär en avsevärd förbättring av parternas rättssäkerhet. Parterna har inte särskilt goda möjligheter att bedöma om ett förfarande är korrekt enbart utgående från grundrättsbestämmelser och mer eller mindre vedertagen utsökningspraxis. Bestämmelserna innebär samtidigt att utsökningen i högre grad binds vid rättsnormer: oftare än faktiska verkställighetsåtgärder är utsökningsbesluten rättskipningsavgöranden som förutsätter skriftliga och motiverade beslut. Dessa är med vissa undantag överklagbara.

Propositionen med förslag till det tredje skedet i totalrevideringen av utsökningen blev klar i juni 2003 och undergår efter en remissomgång fortsatt beredning i justitieministeriet. BJO *Jääskeläinen* har gett ett utlåtande om propositionen (dnr 1510/5/03). I utlåtandet uppmärksammade BJO behovet av en exakt reglering, i synnerhet vad gäller förslagen till utmätning i säkringsyfte, avvikelse från utmätningsordningen samt realisering av utmätt egendom. BJO ansåg förslaget till avbrytande av redovisningen vara viktigt och föreslog vissa ändringar i avbrottsstiden. BJO Rautio hade föregående år uppmärksammat justitieministeriet på regleringsbehovet i syfte att förbättra gäldenärens och utomståendes rättsskydd.

Lagen om skuldsanering för privatpersoner ändrades genom en lag som stadfästes i slutet av år 2002. I lagen togs in detaljerade bestämmelser om de skäl på vilka skuldsanering kan beviljas enligt domstolens prövning, också när det finns hinder som avsluter sig bl.a. till grunden för skuldsättningen. Lagen trädde i kraft 1.1.2003.

Staten, Bankföreningen, indrivningsbyråerna och Garanti-Stiftelsen undertecknade sommaren 2002 en programförklaring om förlikning och sanering av skulder som blev problemkrediter under depressionsåren 1990–1994. Med tanke på gäldenärernas rättssäkerhet ansågs emellertid skuldrådgivningens bristfälliga resurser vara ett problem, vilket innebar svårigheter att ordna med sakkunnig hjälp för gäldenärer i avtalskedet. Eftersom antalet personer som ansökte om skuldförlikning blev litet underlättades avtalsförfarandet. Utöver Folkpensionsanstaltens eller socialbyråns intyg behöver gäldenären inte lägga fram andra intyg över sin ekonomiska ställning. Det förenklade ansökningsförfarande är i bruk till utgången av augusti 2004.

Justitieministeriet tillsatte också under verksamhetsåret en arbetsgrupp för att utarbeta ett skuldkontrollprogram. Avsikten är att utreda vilka möjligheter det finns att förhindra att skuldproblem uppkommer och förvärras samt att sköta insolvenssituationer på ett smidigt och effektivt sätt. Skuldkontrollprogrammet skall vara klart senast 31.5.2004.

Under verksamhetsåret stadfästes lagen om preskription av skulder. Lagen innebär bl.a. att preskriptionstiden för skulder förkortas från tio till tre år. I riksdagen behandlas en lagmotion med förslag till bestämmelser om slutgiltig preskriptionstid för fordringar.

LAGLIGHETSÖVERVAKNING AV UTSÖKNINGSÄRENDEN

Under verksamhetsåret avgjordes enligt statistiken 83 klagomål som gällde utsökningsmyndigheters förfarande. I klagomål som gällde också övriga myndigheters förfarande kritiserades utmätningens åtgärder i ytterligare ca 20 fall. Under året inkom 90 klagomål som gällde utsökning. De avgjorda ärendena ledde i ett fall till att justitieombudsmannen gav en anmärkning och i 12 fall till att justitieombudsmannen meddelade sin uppfattning. Året innan avgjordes 90 ärenden och inkom 94 klagomål. Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 21 ärenden som gällde konkurs och skuldsanering. Under samma tid inkom sammanlagt 20 klagomål.

I avgörandena betonas de grundläggande fri- och rättigheterna, dvs. frågan om i vilken utsträckning garantierna för en rättvis rättegång tryggas i utsökningslagstiftningen och hur dessa rättigheter förverkligas i praktiken. Det var emellertid också nödvändigt att bedöma hur långt de övriga grundläggande fri- och rättigheterna, såsom den personliga friheten, sträcker sig (t.ex. dnr 371/4/02 s. 152 och 2553/2/01 s. 147).

I flera avgöranden var det fråga om att bedöma om gäldenärens rätt att bli hörd hade förverkligats, i synnerhet när det gällde förhandsmeddelanden om utmätning. I ett antal fall hade utmätningens man i sitt tjänsterum utan förhandsmeddelande utmätt tillgodohavanden på gäldenärens bankkonto (t.ex. dnr 2409/4/01 s. 151). I ett fall hade en skatteåterbäring utmätts utan något förhandsmeddelande (dnr 3018/4/02).

Liksom tidigare år var det i flera klagomål fråga om gäldenärens och utomståendes faktiska möjligheter att använda det viktigaste rättsmedlet som står till buds i efterhand, dvs. rätten att föra sitt ärende till domstol i sådana fall där de medel som influiter genom utsökningen redovisats till borgenären innan överklagandet prövats. BJO Rautio uppmärksammade i ett avgörande år 2002 (se 2002 års berättelse, s. 115, dnr 1627/4/99) bl.a. att besväransvisningen som fogats till utmätningens protokoll var så kortfattad att vederbörande inte utgående från den kunde bilda

sig en klar uppfattning om att redovisningen utgjorde ett hinder för prövning av besvären. – Justitieministeriet har meddelat att besväransvisningen har förnyats på det sätt som föreslås i beslutet.

I några klagomål var det fråga om ordnandet av skuldrådgivning. Det har i flera sammanhang konstaterats att resurserna för skuldrådgivning är otillräckliga. Möjligheterna att få skuldrådgivning har varierat mellan olika orter, i så hög grad att BJO Jämskäläinen ansåg det befogat att på eget initiativ utreda hur den regionala jämlikheten mellan klienterna förverkligas. I sitt avgörande tog han också ställning till ett fall där det var fråga om begränsning av möjligheterna att reservera tid till skuldrådgivningen (dnr 61/4/02 s. 152). Till följd av dröjsmål med behandlingen av ett enskilt ärende uppmärksammade BJO Jämskäläinen en stadsstyrelse på vikten av en ändamålsenlig uppföljning av arbetssituationen och arbetsuppgifterna (dnr 2940/4/01).

Inspektionsverksamhet

Under verksamhetsåret inspekterade BJO Jämskäläinen exekutionsverket i Tavastehus härad. Under inspektionen bekantade han sig med förberedelserna inför utsökningsreformen och med utsökningens nya ULJAS-datasystem samt med hela reformens inverkan på utsökningens fältarbete. BJO uppmärksammade under inspektionen bl.a. vikten av omsorgsfullhet vid upprättandet av utmätningens protokoll och vid förfarandet med förhandsmeddelanden. Inspektionen föranledde inga åtgärder.

Avgöranden

EN UTMÄTNINGSMANS FÖRFARANDE I SAMBAND MED EN EXEKUTIV VAPENAUKTION

Klaganden kritiserade den ledande häradsfogden vid Joensuu härares exekutionsverk för dennes förfarande då han sålt klagandens vapen genom formfritt köp.

Klaganden hade inte på förhand underrättats om att vapnen skulle säljas genom ett anbudsförfarande, utan exekutiv auktion. Inte heller efter försäljningen hade han i något skede underrättats om saken. Först då han skriftligen frågat om vapnens öde fick han upplysningar i ärendet. Exekutionsavdelningen vid Esbo häradshövdingens sände honom ett indrivningskvitto.

Det framgick sedermera att den till köpebrevet fogade förteckningen inte var korrekt upprättad. Sålda vapen som tillhörde klagandens före bolagskumpan och vapen som tillhörde hans bolag hade antecknats på fel ägare och vissa vapen saknades uppenbarligen i förteckningen. Klaganden krävde en utredning av vem som sålt hans vapen och när, till vem pengarna redovisades samt om säljaren hade vederbörligt tillstånd.

Den formfria försäljningen av vapen mm.

BJO Rautio beslöt om en förundersökning. Vid denna hördes den ledande häradshövdingen vid Joensuu härad som misstänkt.

Vid förundersökningen framgick det att konkursboets förvaltare hade kontaktat ledande häradshövdingen. Det var fråga om försäljning av vapen som ägdes av en vapenaffär och av en delägare i bolaget samt om försäljningssättet. Den ledande häradshövdingen berättade att vapnen i fråga var samlarvapen, som det åtminstone i Joensuu skulle ha varit omöjligt att realisera till gängse pris. Konkursboet ville också använda ett anbudsförfarande genom att i en vapentidning sätta sin en annons där vapensamlare ombads inkomma med anbud.

Enligt vad som utretts hade den ledande häradshövdingen sålt vapnen utan att höra klaganden eller utmätningens borgenärerna. Den ledande häradshövdingen hade inte heller efter köpslutet underrättat gäldenären om åtgärden. Av utredningen framgår inte heller att de ovan nämnda borgenärerna underrättats om saken.

Konkursboet bad om anbud på vapnet. Klagandens vapen såldes till den person som gett det bästa anbudet. Konkursboet redovisade därefter medlen

på utsköningsdistriktets konto för tjänstemedel. Den ledande häradshövdingen undertecknade köpebrevet i egenskap av säljare. Han ansåg att försäljningsförfarandet var motiverat eftersom det var fråga om egendom av ett speciellt slag. Vidare ansåg han att man på detta sätt fick det bästa priset för vapnen och att förfarandet inte förorsakade några kostnader, vilket ett normalt auktionsförfarande gör.

Enligt utsköningslagens 5 kap. 1 § 1 mom. skall utmätt egendom säljas genom offentlig auktion, om inte något annat bestäms i utsköningslagen. När det gäller lösöre av det slag som det var fråga om i klagomålet känner utsköningslagen inte till något annat realiseringsätt än exekutiv auktion. I utsköningspraxis har emellertid i vissa fall och på vissa villkor godkänts s.k. formfritt köp. Erkki Havansi konstaterar i sin bok om huvuddragen i exekutionsrätten (Ulosotto-oikeuden pääpiirteet, fotnot 358, s. 196) att också andra försäljningssätt kan godkännas i fråga om lösegendom, med undantag för in-teckningsbara transportmedel. En förutsättning är enligt hans åsikt dessutom att samtliga borgenärer går med på förfarandet eller får full betalning samt att också gäldenären samtycker till försäljningen. De formfria köp som förekommit i praktiken har gällt försäljning utanför utsköningen, vilket innebär att utmätningarna med borgenärernas samtycke först har återkallats varefter med utmätningensmannens medverkan har upprättats ett köpebrev där gäldenären i egenskap av ägare angivits som säljare och köpesumman har satts in på kontot för tjänstemedel. I det aktuella fallet hade försäljningen inte på det sätt som beskrivs ovan skett utanför utsköningen.

Det på ett formfritt köp baserade förfarandet, utan gäldenärens samtycke och utan att parterna fått något överklagbart beslut med besväransvisning, har på det sätt som föreskrivs i grundlagens 21 och 22 § kringskurit klagandens och även borgenärernas möjligheter att använda rättsmedel.

Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt

rättsskipningsorgan. Enligt paragrafens 2 mom. skall bl.a. rätten att bli hörd samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag.

Enligt grundlagens 22 § skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Då den ledande häradsfogden sålde vapnen genom ett formfritt köp innebar redan själva förfarandet en inskränkning av klagandens möjligheter att på det sätt som föreskrivs i utsökningslagens 10 kap. söka ändring i ärendet hos en behörig domstol.

Eftersom gäldenären inte i tid underrättades om de till förfarandet anslutna verkställighetsåtgärderna, t.ex. undertecknandet av köpebrevet eller utmätningssmannens beslut att be konkursboet sköta försäljningen, hade gäldenären ingen möjlighet att utnyttja sin överklaganderätt.

Med stöd av det som anförs ovan anser BJO att häradsfogden handlade i strid med utsökningslagen då han sålde vapnen formfritt och då han utan gäldenärens och samtliga utmätningssborgens samtycke inte tillämpade utsökningslagens bestämmelser om exekutiv auktion.

Den sålda egendomen

BJO anser att det på grund av de bristfälliga anteckningarna är svårt att utreda vilka av vapnen i konkursboets besittning som hade tillhört konkursboet respektive klaganden. Det förefaller sålunda som om den ledande häradsfogden hade sålt också egendom som tillhörde konkursboet. Vidare förefaller det som samtliga vapen som konstaterats tillhöra klaganden inte blev utmätta år 1997. Detta gäller även patronerna.

Den ledande häradsfogden handlade i strid med sina tjänsteplikter och oaktsamt då han inte förvissade sig om att försäljningen avsåg endast egendom som tillhörde klaganden.

Redovisningen

Enligt vad som utretts betalades köpesumman in på exekutionsverkets konto 25.1.1999. Den biträdande utmätningssmannen redovisade medlen 22.11.1999. Utmätningssmannens redovisning till utsökningsavdelningen vid Esbo häradsämbete skedde 29.11.1999.

BJO anser att redovisningen obefogat fördröjdes i strid med utsökningslagen och -förordningen.

Enligt utsökningslagens 1 kap. 7 § skall utmätningssmannen övervaka att de tjänstemän som är underställda honom sköter sina uppgifter på behörigt sätt och att de iakttar de föreskrifter som har meddelats dem.

Eftersom den ledande häradsfogden hade beordrat den biträdande utmätningssmannen att avbryta redovisningen till följd av att äganderätten skulle utredas och eftersom ärendet därefter hade överförts på en annan biträdande utmätningssman, var den ledande häradsfogden skyldig att utan dröjsmål meddela den biträdande utmätningssmannen att redovisningen skulle fortsätta. Han var också skyldig att se till att redovisningen skedde inom den tid som anges i utsökningsförordningen. Även till denna del var den ledande häradsfogdens handlande lagstridigt.

BJO konstaterar följande.

Den ledande häradsfogden uppfyllde inte sin tjänsteplikt då han sålde gäldenärens utmätta egendom på ett annat sätt än det som föreskrivs i utsökningslagen, då han försummade att kontrollera att försäljningen inte avsåg annan egendom än gäldenärens tillhörig och utmätt egendom samt då han försummade att redovisa de inbetalda medlen inom den i lagen angivna tiden. Brottet mot tjänsteplikten hade begåtts av oaktsamhet. Med beaktande av graden av oaktsamhet genom hela ärendet, där det var fråga om realisering av utmätt egendom och slutförande av ett indrivningsuppdrag, hade den ledande häradsfogden äventyrat det allmänna förtroendet för ämbetsutövningen på ett sådant sätt att gärningen inte så som avses i strafflagens 40 kap. 11 § kunde anses vara ringa. BJO anser sålunda att den ledande häradsåklagaren på det sätt som avses i nämnda lagrum gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Det finns emellertid förmildrande omständigheter för den ledande häradsfogdens skuld. En överkonstapel som hörts som vittne hade värderat av klagandens vapen till sammanlagt 22 900 mark, dvs. 7 100 mark mindre än köpesumman. Överkonstapeln framhöll också att de verkställighetskostnader som en exekutiv auktion skulle ha orsakat, varmed han uppenbart avsåg närmast tilläggskostnaderna för förvaring av egendomen, utöver de normala kostnaderna för den exekutiva auktionen skulle ha stigit till betydande belopp. Det är emellertid inte lätt att bedöma om det varit möjligt att i detta fall få ett skäligt pris om vapnen hade sålts i mindre partier på exekutiv auktion. Det är sålunda svårt att bedöma storleken av den skada som klaganden eventuellt lidit. Inte heller oklarheterna när det gäller individualiseringen av den sålda egendom förefaller i någon större utsträckning orsakat klaganden ekonomisk skada. Enligt den utredning som inkommit från exekutionsavdelningen vid Esbo häradsämbete var den vid redovisningstidpunkten på fordran upplupna räntan så betydande att inte heller en rättidig redovisning inte skulle ha minskat fordrans kapital och sålunda påverkat klagandens skuld.

BJO anser att det tjänstebrott som tillräknades den ledande häradsfogden inte kan leda till ett strängare straff än böter. Förståeliga skäl kan anföras för den ledande häradsfogdens uppfattning att det valda försäljningssättet var förmånligt såväl från gäldenärens som från borgenärernas synpunkt och dröjsmålet med redovisningen kan inte heller anses vara särskilt långt. Med hänsyn till de omständigheter som nämns ovan anser BJO att gärningen, med beaktande av vad som framkommit om gärningsmannens skuld, bedömd som en helhet emellertid är ringa i den bemärkelse som avses i 1 kap. 7 § i lagen om rättegång i brottmål. BJO anser därför att det inte finns någon anledning att väcka tjänsteåtal i ärendet och nöjer sig med att ge den ledande häradsfogden en anmärkning för det lagstridiga förfarandet.

BJO Rautios beslut 31.3.2003, dnr 2553/2/01
(föredragande Riitta Länsisyrjä)

TIOFALDIG PARKERINGSBOT UTMÄTTES FRÅN FEL PERSONS MODERSKAPSPENNING

Biträdande justitieombudsmannen har prövat ett klagomål från en person vars moderskapspenning utmätts för en annan persons parkeringsbot och dessutom till det tiofaldiga beloppet. Klaganden frågade justitieombudsmannen om sina möjligheter att få skadestånd för de kostnader som felet orsakat henne.

Händelsekedjan som ledde till den felaktiga indrivningen började med att Jani X inte betalade sin parkeringsbot i tid. Esbo stads parkeringsövervakare tog via fordonsregistret reda på bilens ägare och sände denna ett betalningsföreläggande. Mottagaren meddelade utmättningsmannen att bilen hade en ny ägare och gav per telefon utmättningsmannen den nya ägarens namn och adress. Genom telefonsamtalet förvanskades namnet Jani X till Sani X. Ett nytt betalningsföreläggande sändes sålunda på Sani X:s namn men på Jani X:s adress.

Eftersom parkeringsboten inte betalades i tid överförde parkeringsövervakaren den till exekutionsavdelningen vid Esbo häradsämbete för indrivning. Parkeringsövervakaren uppgav därvid inte bilägarens personbeteckning.

Då parkeringsboten inte hade betalats efter två uppmaningar tog den biträdande utmättningsmannen via beskattningen redan på Sani X:s arbetsgivare och meddelade denna att en del av Sani X:s lön utmätts. Eftersom Sani X var på moderskapsledighet returnerade arbetsgivaren betalningsförbudet till utmättningsmannen.

Utmättningsmannen sände därefter ett betalningsförbud till Folkpensionsanstaltens byrå i Esbo centrum, som vidarebefordrade betalningsförbudet till Folkpensionsanstaltens byrå i Vasa. Utmättningsmannen hade inte – som han borde ha gjort – avgränsat betalningsförbudet till parkeringsboten och verkställighetskostnaderna, sammanlagt 340 mk.

Följden var att Folkpensionsanstaltens byrå tolkade betalningsförbudet felaktigt. Den höll inne ca

3 500 mk av Sani X:s moderskapspenning, dvs. den ursprungliga parkeringsbotens tiofaldiga belopp. Byrån räknade också ut utmätningens belopp på fel sätt. Om innehållningen enligt betalningsförbudet hade räknats ut på rätt sätt skulle den ha uppgått till 1 700 mk.

Då Sani X fick reda på utmätningen kontaktade hon omedelbart utmätningens man och Esbo stads parkeringsövervakning. Utmätningens man återkallade betalningsförbudet samma dag men utmätningen hade redan hunnit verkställas. Det utmätta beloppet sattes in på Sani X:s konto nio dagar senare.

I sitt avgörande med anledning av Sani X:s klagomål konstaterar BJO Jäskeläinen att Esbo stads parkeringsövervakning handlade felaktigt då den förlitade sig på uppgifter som den fått per telefon och inte förvissade sig om bilägarens identitet genom att kontrollera dennes personbeteckning i befolkningsdatabasystemet. BJO framhåller risken för misstag vid muntlig kommunikation. Om de per telefon erhållna uppgifterna hade jämförts med registrets adress- och övriga personuppgifter skulle felet ha kunnat uppdagas redan innan parkeringsboten gick vidare till utmätning.

BJO understryker vikten av omsorgsfullhet i sådana fall då indrivning kan ske utan domstolsbeslut, vilket är fallet bl.a. i fråga om parkeringsböter. I situationer av detta slag bör parkeringsövervakaren be den i fordonregistret antecknade ägaren om en kopia av överlåtelseintyget eller åtminstone om ett skriftligt meddelande om fordonets nya ägare.

BJO har uppmärksammat den biträdande utmätningens man på att denne handlade felaktigt då han inte begränsade betalningsförbudet till en engångsinnehållning på 340 mk. FPA:s byrå i Vasa har BJO uppmärksammat på vikten av omsorgsfullhet vid uträkning av utmätningens belopp.

I samband med prövningen av klagomålet inhämtade BJO ett utlåtande från justitieministeriet. Samtidigt bad han ministeriet ta ställning till klagandens skadeståndsräkning. Ministeriet beviljade Sani X 168 euro i ersättning för de kostnader som hon orsakats av utredningen av ärendet.

BJO Jäskeläinen beslut 28.5.2003, dnr 2979/4/01 (föredragande Riitta Länsisyrjä)

FÖRHANDSMEDELANDE OM UTMÄTNING AV FORDRAN

BJO Jäskeläinen ansåg att en sådan tolkning av utsökningslagens 3 kap. 21 c §, att bestämmelsen ger utmätningens man befogenhet att, i fråga om egendom av en viss typ och oberoende av förhållandena i det enskilda fallet, anse att gäldenären försöker undanhålla egendom och att sålunda inte göra något förhandsmeddelande, inte är förenligt med de krav på en rättvis rättegång som ställs i den Europeiska mänskörättskonventionen och Finlands grundlag. Rätten att bli hörd är en av de viktigaste garantierna för rättssäkerheten.

Enligt BJO:s åsikt kan man inte enbart på basis av arten av den egendom som skall utmätas göra bedömningen att det föreligger en sådan risk för förskingring att något förhandsmeddelande inte behöver göras.

Sannolikheten för att det med beaktande av gäldenärens förhållanden finns en risk för att egendomen förskingras måste bedömas separat. BJO förenar sig om den ledande häradsfogdens uppfattning att en utmätningens man inte på grund av kravet på brådskande behandling har några möjligheter att tillförlitligt bedöma en gäldenärs solvens och tillförlitlighet. Sannolikhetskravet kan därför inte ställas särskilt högt. Det räcker att det i gäldenärens förfarande eller i övrigt har framkommit omständigheter som tyder på en förhöjd risk för förskingring av egendom.

BJO Jäskeläinen beslut 3.9.2003, dnr 2409/4/01 (föredragande Riitta Länsisyrjä)

TILLGÅNGEN PÅ SKULDRÅDGIVNING

Klaganden ansåg det vara i praktiken omöjligt att reservera tid till skuldrådgivningen i Björneborgs stad.

Klagomålet hänförde sig till rådgivningens inledningskede. Arrangemangen var då baserade på riktlinjerna i regeringens proposition och ekonomiutskottets betänkande. BJO Jäskeläinen ansåg att han sålunda inte med anledning av klagomålet hade någon anledning att utgående från principen om likvärdigt bemötande av medborgarna ingripa i fördelningen av skuldrådgivningens resurser, eftersom det var fråga om utveckling av skuldrådgivningen som nyligen reglerats i lag samt ett system som staten ansvarade för. Vid den aktuella tidpunkten fanns det inte ännu ett tillräckligt forskningsunderlag om hur det faktiska behovet var fördelat i landet.

Numera finns det att tillgå material om hur behovet av skuldrådgivning fördelade sig år 2002. Av materialet framgår att de regionala skillnaderna inte i alla avseenden har jämnats ut och att kötiderna ofta t.o.m. har blivit längre vid de enheter där anhopningen av ärenden från första början var störst. BJO anser det vara skäl att på eget initiativ utreda om de i lagstiftningsskedet uppställda målen för en ändamålsenlig fördelning av anslagen har kunnat uppnås i en sådan utsträckning att klienterna inte blir oskäligt särbehandlade beroende på sin boningsort.

BJO anser att det till följd av de knappa personalresurserna var motiverat att begränsa tidsbeställningen. Det sätt på vilket begränsningen genomförts kan emellertid kritiseras. På grund av att resursbristen försvårade också mottagningen av telefonsamtal var det sluppen som avgjorde om man lyckades reservera tid hos skuldrådgivningen. Detta ledde i vissa fall till att klienterna inte hade någon faktisk möjlighet att få skuldrådgivning. Förfarandet kunde leda till särbehandling.

Björneborgs skuldrådgivning uppgav att systemet justerades redan hösten 2002 så att alla som ville reservera tid togs upp på en reserveringslista. Utgående från denna utdelades månadligen rådgivningstider till följande månad.

BJO ansåg detta system vara en förbättring med tanke på jämlikheten mellan klienterna. Eftersom saken sålunda rättats till har klagomålet inte föranlett andra åtgärder än att BJO för framtiden har uppmärksammat Björneborgs stad och Västra Finlands länsstyrelse på att den inom förvaltningen gällande serviceprincipen innebär att tillgången på service inte i vissa avseenden får vara slumpmässigt ordnad. Alla som är i behov av vissa tjänster skall ha samma möjlighet att få dessa.

BJO Jäskeläinen beslut 24.9.2003, dnr 61/4/02
(föredragande Riitta Länsisyrjä)

EN UTMÄTNINGSMANS YTTRANDE I ETT BESVÄRSÄRENDE

BJO Jäskeläinen konstaterade att innehållet i en utmätningsmans yttranden till en domstol var lagligt, till den del som det avsåg en viss dom eller en pågående förundersökning. Till den del som utmätningsmannen påstod att klaganden levde som en yrkeskriminell var hans yttranden inte sakliga.

Utmätningmannens ordval och färgstarka beskrivning av klagandens livsstil var dessutom ägnade att hos utomstående väcka misstanken att utmätningsmannen inte förhöll sig så objektivt till gäldenärens ärende som hans tjänsteställning hade förutsatt.

BJO har för kännedom meddelat häradsfogden sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande. Samtidigt uppmärksammade han för framtiden häradsfogden på vikten av att i yttranden som har samband med utskökningsbesvär inskränka sig till väsentliga rättsfakta och eventuell komplettering av beslutsmotiveringar samt till motiverade ställningstaganden till bevisningsfrågor, så att förtroendet för utmätningsmannens objektivitet inte äventyras. Av denna anledning är det skäl att fästa avseende också vid sakliga ordval.

BJO Jäskeläinen beslut 30.10.2003, dnr 371/4/02
(föredragande Riitta Länsisyrjä)

BEHANDLING AV EN ANSÖKAN OM FRIMÅNADER VID UTSÖKNING

Klaganden hade i februari per e-post sänt exekutionsverket en ansökan om att en utsökning skulle avbrytas för tre månader. Den biträdande utmätningssmannen hade inväntat närmare utredning om grunderna för ansökan. Då någon tilläggsutredning inte inkommit hade han beviljat frimånaderna. Den biträdande utmätningssmannen underrättade klagandens arbetsgivare om de beviljade frimånaderna med ett brev 3.6.2002.

Med beaktande av ärendets natur samt den omständigheten att den anhållan om avbrott i utsökningen som tillställdes exekutionsverket i februari hade gällt redan mars månad, anser BJO Jääskeläinen att anhållan borde ha besvarats snabbare. Dessutom konstaterar BJO att det inte fanns någon anledning att i ärendet invänta tilläggsutredning, eftersom i ansökan inte nämdes att någon sådan skulle sändas in. Den biträdande utmätningssmannen hade emellertid senare ansett sig kunna bevilja frimånaderna på basis av de uppgifter han redan hade. Av denna anledning anser BJO att dröjsmålet åtminstone delvis var obefogat och sålunda stridande mot principerna för en god förvaltning.

Klaganden ansökte om avbrott i utsökningen med stöd av utsökningslagens 4 kap. 6 a § 2 mom. 1 punkten. Indrivningen gällde också underhållsbidrag för barn. Enligt BJO:s åsikt hade klaganden sålunda inte med stöd av utsökningslagens 4 kap. 6 a § 5 mom. kunnat beviljas frimånader.

BJO har för kännedom meddelat den biträdande utmätningssmannen sin uppfattning om behandlingen av ansökan om avbrott i utsökningen samt om tolkningen av utsökningslagens 4 kap. 6 a § 5 mom.

BJO Jääskeläinenens beslut 24.1.2003, dnr 1225/4/02 (föredragande Terhi Arjola)

RÄTTELSE AV EN TINGS- RÄTTS BESLUT I ETT SKULDSANERINGSÄRENDE

En tingsdomare meddelade som ordförande för Kuopio tingsrätt ett beslut i ett ärende som gällde fastställande av betalningsprogram för skuldsanering. Tingsrätten fastställde sökandens till beslutet fogade förslag till betalningsprogram, efter att ha ändrat programmets giltighetstid. Varken i betalningsprogrammet eller i beslutet nämdes någonting om redovisning av utmätta medel som innehades av utmätningssmannen. Tingsdomaren fogade senare till beslutet ett yttrande om användningen av medlen.

BJO Jääskeläinen meddelade för kännedom tingsdomaren sin uppfattning att beslutet om fastställande av betalningsprogrammet inte som en sådan rättelse av skrivfel som avses i rättgångsbalkens 24 kap. 10 § hade fått kompletteras med en föreskrift om fördelning av de medel som influtit vid utmätningen.

BJO Jääskeläinenens beslut 2.6.2003, dnr 3077/4/01 (föredragande Riitta Länsisyriä)

SOCIALVÅRD

Allmän översikt

Enligt grundlagens 19 § skall det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga socialtjänster. Enligt bestämmelsen har var och en också rätt till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv. I de klagomål som gäller socialvården är det fråga om hur dessa rättigheter tillgodoses genom de socialvårdstjänster som kommunerna ordnar samt genom utkomststödet.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen ankommer socialvårdsärendena på JO *Paunio*. Huvudföredragande i denna ärendegrupp var justitieombudsmannasekreterare *Aila Linnakangas*. Barnskyddsärenden som hör till socialvården och socialmyndigheternas åtgärder i ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt behandlas i avsnittet om barns rättigheter, s. 175.

Under verksamhetsåret inleddes genom regeringens försorg ett nationellt projekt för utveckling av den sociala sektorn. Avsikten är att projektet skall genomföras åren 2003–2007. I detta sammanhang fattade statsrådet i oktober 2003 ett principbeslut om tryggande av den sociala sektorns framtid. Enligt principbeslutet är målsättningen att trygga tillgången på socialservice samt socialservicens kvalitet, säkerställa servicens flexibilitet och tidsplanering, trygga rekryteringen av yrkeskunnig personal samt trygga socialservicen ekonomiskt.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV SOCIALVÅRDEN

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 245 socialvårdsärenden. I två av dessa gav JO en anmärkning och i 40 meddelade hon i klandrande eller handledande syfte sin uppfattning. Av de avgjorda ärendena ledde sålunda 17 % till åtgärder.

Liksom tidigare år gällde merparten av socialvårdsklagomålen utkomststöd, barnskydd och handikappservice. Några klagomål gällde dagvård. Endast ett fåtal klagomål gällde övrig socialvård såsom hemservice, anstaltsvård, boende och stöd för närstående vård. I de sist nämnda ärendena konstaterades lagstridigt förfarande i ytterst få fall. Socialvårdsärenden om barn refereras i avsnittet om barns rättigheter, s. 178.

Avgörande av befogenhetsfrågor

Enligt rättsstatsprincipen skall offentlig maktutövning vara baserad på lag. I enlighet härmed skall myndigheternas verksamhet alltid vara grundad på lagstadgade befogenheter. Under verksamhetsåret var det i flera avgöranden fråga om socialmyndigheternas befogenheter. Det var i dessa fall i allmänhet fråga om att en myndighet saknat befogenhet för åtgärder som den vidtagit. Av ärendena kan följande nämnas.

I ett fall hade en socialarbetare i enlighet med de delegeringsbestämmelser som gällde inom stadens social- och hälsovårdsförvaltning beslutat om brådskande omhändertagande. Socialarbetaren hade emellertid vid händelseförelöpet inte en sådan ledande ställning inom socialvården som förutsätts i socialvårdslagens 12 § 2 mom. Av denna anledning underströk JO i sitt avgörande vikten av att en myndighet omsorgsfullt utreder laglighetsfrågan då den upprättar och fastställer sådana föreskrifter om delegering av befogenheter som gör det möjligt att ingripa i relationerna mellan barn och föräldrar (dnr 1142/4/02).

Det var fråga om en socialarbetares befogenhet också i ett ärende som gällde verkställighet av ett beslut om vårdnad och umgängesrätt. JO konstaterade i sitt avgörande att socialarbetaren inte hade befogenhet att förhindra att ett barn fördes ut ur landet eller gömdes undan. I synnerligen brådskande fall har en utmätningsman eller polisen sådan befogenhet. Detta avgörande (dnr 2710/4/01) refereras nedan, s. 180.

I ett annat fall hade socialmyndigheterna försökt förhindra att ett barn sändes tillbaka till sitt hemland trots att hovrätten hade bestämt att barnet skulle åter-

sändas med stöd av Haagkonventionen om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn. JO konstaterade att utmätningsmannen ansvarar för verkställigheten av beslut om återsändande av barn och att socialmyndigheternas primära uppgift är att biträda utmätningsmannen vid hämtning av barn. Socialmyndigheterna handlade lagstridigt och äventyrade syftet med Haagkonventionen och lagstiftningen då de utredde om det fanns något hinder för återsändande av barnet (dnr 1325/4/01).

Socialmyndigheterna hade i ett fall bett en HIV-positiv klient ge en skriftlig försäkran om att han skulle skydda sin maka så att hon inte utsattes för smitta. Enligt JO:s uppfattning hade socialmyndigheterna inte överskridit sin befogenhet då de bad om den skriftliga försäkran. Också detta beslut (dnr 1034/4/01) refereras närmare nedan, s. 163.

Det var fråga om en socialmyndighets skötsel av sina uppgifter i ett ärende där en socialservicechef, som varit med om att på begäran av hovrätten göra en vårdnads- och umgängesutredning, av den ena föräldern hade inkallats som vittne till hovrättens huvudförhandling. Då socialservicechefen förberedde sig för rättens sammanträde bad han med stöd av 20 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården att få tillgång till en skolpsykologs anteckningar. Enligt JO:s uppfattning uppträdde socialservicechefen som vittne i hovrätten. Det var inte fråga om att ge domstolen tilläggsutredning och socialarbetaren skötte i den aktuella situationen inte uppgifter som hörde till socialvårdsmyndigheten. Han hade sålunda inte med stöd av 20 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården i egenskap av vittne rätt att få de uppgifter som han begärt av skolpsykologen (dnr 2136/4/01).

sakligt uppträdande mot alla klienter, både skriftligen och muntligen (t.ex. dnr 2086/4/01).

Kravet på opartiskhet

En tjänsteman skall sköta sina uppgifter så att hans eller hennes åtgärder inte ger parter eller utomstående personer ett intryck av partiskhet. I anslutning härill anser JO i ett avgörande att en socialmyndighet inte på begäran av en förälder som är part i en vårdnadstvist skall ge polisen ett utlåtande och i detta framföra sin uppfattning att den ena föräldern sannolikt har begått ett brott. Socialmyndigheten skall avhålla sig från att yttra sig på begäran av den ena föräldern (dnr 2710/4/01 s. 180). JO betonar också att en socialmyndighets utlåtande skall baseras på verifierbara fakta och att utlåtandets slutsatser skall vara tillräckligt tydliga. I det aktuella fallet hade utlåtandet inte uppfyllt de krav som kan ställas på en socialmyndighets utlåtanden.

I ett klagomål var det fråga om en tjänstemans jäv vid beredningen av ett ärende. En socialdirektör hade fattat ett beslut om indragning av underhållsbidrag till en byråsekreterares make. Byråsekreteraren, som på tjänstens vägnar skötte ärenden som gällde underhållstrygghet, hade varit med om att förhandsfylla beslutsformuläret. Enligt JO:s uppfattning utgör ifyllning av beslutsformulär med t.ex. person- och motsvarande uppgifter sådant sedvanligt byråarbete som inte kan påverka avgörandet i ärendet. Om byråsekreteraren däremot skulle ha upprättat hela beslutsdokumentet för undertecknande, skulle det ha varit fråga om beredning som byråsekreteraren varit jävig att delta i (3005/4/01).

PROCEDURFRÅGOR

Bemötande av klienter

Liksom tidigare år inkom under verksamhetsåret klagomål mot tjänstemän som uppträtt ovänligt eller annars olämpligt. I dessa avgöranden uppmärksammades socialmyndigheterna på vikten av ett gott och

Besvarande av förfrågningar

Liksom tidigare år var det under verksamhetsåret i flera klagomål fråga om att besvara klienters förfrågningar. JO har i dessa avgöranden konstaterat att en god förvaltning förutsätter att brev och andra sakliga förfrågningar som riktas till myndigheter besvaras på vederbörligt sätt och utan obefogat dröjsmål. Skriftliga

förfrågningar skall besvaras skriftligen, i synnerhet då ett skriftligt svar uttryckligen önskas. Vid behov kan en skriftlig förfrågan besvaras också muntligen (dnr 595/4/01 s. 161). Enligt JO:s åsikt borde en socialarbetare ha besvarat en ny förfrågan i samma ärende eller, om socialarbetaren inte hade någonting att tillägga till sitt tidigare svar, meddelat klaganden detta (dnr 2710/4/01 s. 180 och 595/4/01 s. 161). Om ärendet måste utredas innan förfrågan kan besvaras och svaret av denna orsak dröjer är det skäl att underrätta frågeställaren om orsaken till dröjsmålet (dnr 1795/4/03).

Förfrågningar som inkommit per e-post skall besvaras på samma sätt, dvs. sakligt och utan obefogat dröjsmål, som andra skriftliga förfrågningar (dnr 3022/4/01).

Beslutsfattande

I ett antal klagomål har också frågan om beslutsfattande tagits upp. I ett ärende hade klagandena inte av social- och hälsovårdsnämnden fått ett överklagbart beslut med anledning av sitt rättelseyrkande som gällde en tjänsteinnehavares beslut om utkomststöd. Klagandenas skrivelse hade tolkats som ett klagomål till tjänstemannens chef och som en begäran om utredning. Eftersom klagandena emellertid inom besvärstiden skriftligen hade framfört sitt missnöje med tjänsteinnehavarens beslut om utkomststöd borde skrivelsen enligt JO:s uppfattning ha behandlats av social- och hälsovårdsnämnden som ett rättelseyrkande enligt socialvårdslagen. Detta var fallet oberoende av att skrivelsen också kunde tolkas som ett klagomål till tjänsteinnehavarens chef och som en begäran om utredning av tjänsteinnehavarens handlande (dnr 968/4/02).

Ett ärende som ett ministerium behandlat som ett klagomål hade till vissa delar överförs till en annan myndighet. Sedan denna myndighet givit sitt beslut hade klaganden tillfrågats om han ännu ville att ministeriet skulle behandla ärendet till övriga delar. Då klaganden svarat nekande på denna fråga ansågs behandlingen av ärendet vid ministeriet avslutad. Enligt JO:s uppfattning hade det varit bättre med tanke på

en god förvaltning att i ärendet ge ett skriftligt beslut vari det konstaterades att ministeriets behandling av ärendet var avslutad (dnr 1398/4/01).

Klaganden hade sänt grundtrygghetsnämnden ett brev där han bad att få grundtrygghetsdirektörens beslut i ett passärende som gällde hans barn. Nämnden antecknade att den fått del av brevet. JO kritiserade grundtrygghetsnämnden för att den inte dragit försorg om att klagandens begäran om beslutshandlingen blivit vederbörligen behandlad (dnr 1078/4/01).

JO ansåg i ett ärende att socialmyndigheterna handlat i strid med barnskyddslagens 14 § då de för barn som inte fyllt 12 år hade ordnat familjevård för en längre tid än tre månader, utan något separat beslut om fortsatt placering av barnen i öppen vård av särskilda skäl. Socialmyndigheterna hade handlat i strid med den nämnda paragrafen också då de inte efter att familjevården pågått över sex månader antingen avslutat placeringen av barnen i öppen vård eller vidtagit åtgärder för omhändertagande av barnen (dnr 3011/2/03).

JO framförde som sin uppfattning i ett ärende som gällde omhändertagande att ett separat beslut om avslutande av ett brådsakande omhändertagande måste fattas om avsikten inte är att fortsätta förberedandet av omhändertagandet och om behovet av omhändertagande upphör innan det brådsakande omhändertagandet förfaller med stöd av barnskyddslagens 18 § 2 mom. Detta avgörande (dnr 1938/4/01) refereras i avsnittet om barns rättigheter, s. 178. I ett fall hade behandlingen av föräldrarnas yrkande på avslutande av omhändertagandet tagit närmare ett och ett halvt år i anspråk till följd av att de sakkunnigutlåtanden som behövdes för behandlingen av ärendet hade dröjt. Behandlingen av ärendet pågick fortfarande. JO konstaterade av denna anledning att om socialmyndigheterna anser att omhändertagandet inte med stöd av de utredningar som föreligger kan avslutas, skall ett överklagbart beslut fattas i ärendet om föräldrarna så önskar (dnr 2037/4/02).

Skälig handläggningstid

Det har konstaterats att handläggningstiderna för ansökningar om utkomststöd i vissa kommuner varit oskälig långa, upp till 7–8 veckor (dnr 1953/4/02). JO ansåg också att en handläggningstid på över tre veckor var alltför lång med beaktande av att sökanden sedan länge var en utkomststöds klient vars individuella förhållanden socialmyndigheterna kände till (1903/4/02). Enligt mål- och verksamhetsprogrammet för social- och hälsovården 2000–2003 var målsättningen den att ansökningar om utkomststöd skall börja handläggas inom en vecka. JO ansåg att förvaltningsdomstolens handläggningstid på ca ett år för överklagande av ett beslut om utkomststöd var alltför lång med beaktande av att det var fråga om ett beslut som gällde sökandens oundgängliga försörjning (dnr 1755/4/02).

JO ansåg också att en handläggningstid på närmare nio månader för en ansökan om handikappservice var oskälig lång. Hon betonade att ärenden som gäller handikappservice är av en sådan art att de alltid skall behandlas utan dröjsmål. Eftersom sökandens individuella förhållanden alltid utreds i samband med beslut om färdtjänst anser JO det vara en godtagbar praxis att en socialarbetare gör hembesök hos den som har ansökt om färdtjänst. Hembesöket får emellertid inte leda till att beslutet i ärendet fördröjs (dnr 3104/4/01).

JO har också konstaterat att länsstyrelsernas handläggningstider för socialvårdsklagomål i vissa fall varit alltför långa. Södra Finlands länsstyrelse hade behandlat ett klagomål sammanlagt över 2,5 år, vilket enligt JO:s åsikt var en oskälig lång tid (dnr 2763/4/01).

I ett ärende som gällde handikappservice hade beslutsfattandet enligt kommunens utredning skjutits upp/överfört till slutet av året för beviljande av bidrag för anskaffning av en mopedbil, eftersom man ville bevilja service och bidrag till de mest behövande. JO ansåg förfarandet strida mot en god förvaltning. Hon konstaterade att det med tanke på individens rätts-säkerhet är av största vikt att ett positivt eller negativt avgörande utan obefogat dröjsmål ges på en ansökan om handikappservice, för att sökanden skall ha

möjlighet att utnyttja i lagen angivna rättsmedel (dnr 2436/4/01 s. 160).

Utkomststöd

De klagomål om utkomststöd som inkom under verksamhetsåret gällde, utöver sådana procedurmässiga problem som avses ovan, rätten att få utkomststöd för olika utgifter som skall täckas med grunddelen (bl.a. telefon och kläder) eller för utgifter som skall täckas med tilläggsdelen (bl.a. tvättmaskin, bantningsmedel, hyresgaranti, läkemedel och tolkningskostnader). JO uppmärksammade framförallt motiveringen av beslut och bl.a. den omständigheten att det i motiveringarna saknades en bedömning av sökandens individuella förhållanden.

En ansökan om utkomststöd kunde sålunda inte avslås på den grunden att sökanden inte ännu hade fått något beslut på sin ansökan om uppehållstillstånd (dnr 2861/4/02) och inte heller på den grunden att utgifter för anskaffning av en tvättmaskin och bantningsmedel inte över huvud taget var utgifter som kunde täckas med utkomststöd (dnr 980/4/02). En ansökan om utkomststöd för hyresgaranti kunde inte avslås på den grunden att det var fråga om uthyrning i andra hand, utan tjänsteinnehavaren borde i sitt beslut ha tagit ställning till frågan om hyresgaranti var nödvändig för att trygga klagandens boende (dnr 2539/4/02). JO konstaterar att bestämmelsen om retroaktivt beviljande av utkomststöd inte förutsätter att utgifterna inte har betalats då stödet beviljas. Ansökan borde sålunda inte ha avslagits på den grunden att utkomststöd kan beviljas retroaktivt endast för obetalda utgifter (dnr 3000/4/01).

I vissa avgöranden var det fråga om beaktande av de disponibla inkomsterna när utkomststödet belopp fastställs. Ett barn vistades två månader hos sin far som hade umgängesrätt. Som faderns inkomster hade i utkomststöds kalkylen för dessa månader beaktats barnbidraget som betalades till barnets mor, med motiveringen att fadern hade uppmanats förhandla med barnets mor om att barnbidraget skulle betalas till honom. JO konstaterade med anledning av detta att enbart en förhandlingsupplösning till föräldrarna

inte är en tillräcklig grund för att beakta barnbidraget som faderns inkomst. Socialmyndigheterna borde i det skede då beslutet fattades ha fått besked om att barnets mor verkligen betalade barnbidraget till fadern, för att detta skulle kunna betraktas som faderns disponibla inkomst enligt 11 § 1 mom. i lagen om utkomststöd (dnr 1853/4/02). I utkomststödskalkylen hade inte heller, i strid med den uttryckliga bestämmelsen i lagen om utkomststöd, fått beaktas sådan ersättning för uppehälle som avses i lagen om offentlig arbetskraftsservice och i de förordningar som givits med stöd av den (dnr 18/4/02).

Justitieombudsmannen ombads också ta ställning till frågan om fastställande av företagares disponibla inkomst. Eftersom bestämmelserna om utkomststöd ger tillämparen prövningsrätt och justitieombudsmannen inte kan ingripa i avgöranden som en myndighet har fattat inom ramen för sin prövningsrätt, har klagandena i dessa fall anvisats att i första hand använda ordinära rättsmedel. När det gäller tolkningsfrågor har i avgörandena liksom tidigare år understrukits att lagens bestämmelser också inom förvaltningen skall tolkas i en positiv anda när det gäller de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. I fråga om utkomststöd betyder detta att förvaltningsmyndigheterna av de tolkningsalternativ som kan motiveras enligt lagen om utkomststöd skall välja det som bäst främjar förverkligandet av de grundläggande rättigheterna (dnr 789/4/03).

Handikappservice

I de klagomål om handikappservice som inkom under verksamhetsåret var det oftast fråga om rätten till färdtjänst samt om förfarandet vid ordnande av färdtjänst. Flera klagomål anfördes bl.a. över att färdtjänst ordnades i form av samtransporter, men dessa klagomål hann inte bli avgjorda under verksamhetsåret.

I de avgjorda ärendena togs bl.a. följande frågor upp.

En gravt handikappad person hade i enlighet med lagen om handikappservice ansökt om färdtjänst som innefattade minst 18 resor i en riktning per månad, men han hade i enlighet med socialvårdslagen bevil-

jats färdtjänst för fyra resor i månaden. JO konstaterade med anledning av detta av sökanden borde ha fått ett överklagbart beslut om avslaget på sin ansökan om färdtjänst enligt lagen om handikappservice. Av beslutet borde ha framgått orsaken till att sökanden inte ansågs uppfylla förutsättningarna för att få färdtjänst som gravt handikappad (dnr 3104/4/01).

Kommunen ersatte i enlighet med socialnämndens beslut högst 250 mk av priset för en färdtjänstresa i en riktning. Av kommunens anvisningar framgick inte att det vid behov var möjligt att överskrida de nämnda begränsningarna i mark. JO ansåg att anvisningarna var ägnade att styra tjänsteinnehavarnas praxis så att sökandenas rätt till färdtjänst begränsades i strid med bestämmelserna om handikappservice. Hon betonade att socialnämnden inte på ett juridiskt bindande sätt genom allmänna anvisningar kan fastställa en övre gräns i euro (mark) när det gäller ersättning för färdtjänstresor enligt lagen om handikappservice, på ett sådant sätt att en individuell behovsprövning utesluts. Bedömningen skall göras utgående från om kostnaderna kan anses vara på det sätt skäligen som avses i förordningen om handikappservice (2576/4/01).

Ett antal klagomål gällde taxikvitton och användning av taxikort. JO ansåg att en socialarbetare handlat i strid med bestämmelserna om ordnande av handikappservice då han begränsade klagandens antal färdtjänstresor på den grunden att klaganden inte hade lämnat in taxikvitton för den föregående månadens resor. Beslutet (dnr 595/4/01) refereras närmare nedan, s. 161.

Ersättningspraxis för färdtjänstkostnader hade i en klagandes fall ändrats så att han inte fick något taxikort. I stället ersattes skäligen reskostnader i efterskott mot kvitto, till den del de översteg självriskgränsen. Klaganden ansåg att det nya betalningssättet utgjorde ett hinder för att utnyttja den färdtjänst som beviljats honom på grund av att han var mindre bemädlad. JO konstaterade att kommunen enligt lagen om handikappservice är skyldig att ordna färdtjänst för gravt handikappade. Däremot har kommunen prövningsrätt när det gäller att i praktiken ordna denna service inom de lagstadgade gränserna och när det gäller sättet för betalning av resorna. Kommunen skall emellertid se till att betalningssättet eller

sättet för ordnande av resorna inte ändras så att den subjektiva rätten till färdtjänst *de facto* begränsas (dnr 1535/4/02).

En grundtrygghetsnämnds förfarande, som innebar att ersättning i regel betalades endast för avlönande av personliga hjälpare som var berättigade till sysselsättningsstöd, var enligt JO:s uppfattning inte grundat på lagstiftningen om handikappservice. Beslutet (dnr 2898/4/01) refereras nedan, s. 162. Kommunens praxis enligt vilken en serviceplan som avses i 2 § i förordningen om handikappservice upprättas för vuxna klienter endast då de själva ber om en sådan, var enligt JO:s uppfattning inte heller förenligt med de gällande bestämmelserna. Också detta beslut (dnr 2436/4/01) refereras nedan, s. 160.

I ett klagomål kritiserades de ersättningar som betalades till teckenspråkstolkar i vissa kommuner samt grunderna för bestämmande av ersättningarna. JO konstaterade att kommunen är skyldig att betala ersättning för tolktjänster som en gravt handikappad person behöver eller att ordna tolktjänster på något annat sådant sätt som avses i 4 § i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (dnr 1270/4/01).

Dagvård och klientavgifter

Under verksamhetsåret inkom inga klagomål över att kommuner inte hade ordnat lagstadgad dagvård. I dagvårdsklagomålen var det däremot i allmänhet fråga om att ordna dagvården i en sådan form eller på sådana ställen som vårdnadshavarna önskade. JO konstaterade i sina avgöranden i dagvårdsärenden bl.a. att kommunens särskilda skyldighet att ordna dagvård inte förutsätter att dagvården ordnas i någon viss form. Kommunen skall emellertid med stöd av dagvårdslagens 11 a § i mån av möjlighet ordna dagvården i en sådan form som föräldrarna eller vårdnadshavarna önskar, även om detta inte är kommunens ovillkorliga skyldighet.

I ett klagomål var det fråga om att ordna dagvård medan det ordinarie daghemmet var semesterstängt. JO konstaterade att om beslutet om beviljande av

en dagvårdsplats inte särskilt anger under vilka tider vården är avbruten, kan kommunen inte utan vårdnadshavarnas samtycke avbryta dagvården om den inte samtidigt ordnar sådan ersättande dagvård som avses i dagvårdslagen. Dagvårdsmyndigheten har visserligen rätt att fråga vårdnadshavarna om deras behov av dagvård t.ex. under helger och semesterfester, men vårdnadshavarna har rätt att få heldagsvård för sina barn i kommunens regi utan att särskilt behöver motivera sitt behov (dnr 111/4/02). En god förvaltning förutsätter att sökanden underrättas om att en dagvårdsplats beviljats i god tid innan dagvården börjar (dnr 1671/4/03).

JO gav en stadskamrer en anmärkning för lagstridigt förfarande på grund av att en preskriberad dagvårdsavgift hade drivits in hos klaganden. Det saknade i ärendet betydelse om klaganden hade påmint om avgiften eller inte och om fordran var ostridig eller inte, eftersom staden i vilket fall som helst hade förlorat rätten till avgiften. JO konstaterade ytterligare som sin uppfattning att staden var skyldig att till klaganden återbetala den preskriberade dagvårdsavgift som klaganden hade betalt (dnr 3005/4/01).

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte i december 2003 en kommission med uppgift att utreda avgiftspolitikerna inom den kommunala social- och hälsovården samt eventuella behov att se över avgiftssystemet. En orsak till att kommissionen tillsattes var bl.a. att kommunernas prövningsrätt enligt avgiftsbestämmelserna har lett till stora skillnader mellan kommunerna såväl i fråga om avgifternas storlek som i fråga om tillämpningen av bestämmelserna. Under verksamhetsåret inkom emellertid ytterst få klagomål över klientavgifter inom socialvården.

Ett avgörande kan emellertid nämnas när det gäller avgifter för specialomsorger om utvecklingsstörda. En klient vid en dagverksamhetsenhet för utvecklingsstörda debiterades både för sina egna och för sin ledsagares måltidskostnader i samband med utfärder och rekreationsverksamhet. Eftersom specialomsorgerna var avgiftsfria med undantag för avgifterna för uppehälle, var det enligt JO:s åsikt inte förenligt med lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården att ersättning uppbars hos klienten för dennes ledsagares måltidskostnader. Däremot kunde klienten

debiteras för hans egna måltidskostnader i samband med dagverksamhet som ordnades för honom (dnr 894/4/01).

Inspektionsverksamhet

JO inspekterade under verksamhetsåret Kervos social- och hälsovårdsförvaltning samt Helsingfors socialverks östra socialcentral. På uppdrag av justitieombudsmannen inspekterade fyra justitieombudsmannasekreterare Rovaniemis social- och hälsovårdsförvaltning och två justitieombudsmannasekreterare inspekterade social- och hälsovårdsavdelningen vid länsstyrelsen vid Lapplands län. I Kervo och Rovaniemi inriktades inspektionen på handläggningstiderna för ansökningar om utkomststöd och för rättelseyrkanden samt på kommunernas egna anvisningar om utkomststöd och deras handläggning av dessa ärenden. I fråga om handikappservice uppmärksammades särskilt färdtjänstarrangemangen, reserveringen av anslag för service som omfattades av kommunens allmänna skyldighet att ordna service samt på upprättandet av serviceplaner. Vid en granskning av handlingarna konstaterades det att besluten om handikappservice och utkomststöd huvudsakligen var korrekta. I Kervo konstaterades det emellertid att förfarandet att bevilja utkomststöd på basis av en månatlig beräkning, utan att fatta något separat beslut, inte är förenligt med lagen om förvaltningsförfarande. Utöver beräkningen borde ges ett beslut med vederbörliga anvisningar om rättelseförfarande. I Rovaniemi konstaterades vara en brist att det inte var praxis att upprätta en sådan serviceplan som avses i förordningen om service och stöd på grund av handikapp samt i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Dessutom inspekterades kommunernas äldreomsorg och i det sammanhanget också hälsovårdscentralernas bäddavdelningar.

Vid östra socialcentralen bekantade sig JO med barnskyddet och inspekterade A-klinikens ungdomsstation samt familjestödscentret i Rastböle. En närmare redogörelse för inspektionerna av barnskyddet och familjeservicen ges i avsnittet om barns rättigheter, s. 176.

INSPEKTIONER INOM SOCIALVÅRDEN 2003

Verksamhetscentret Oskarinpuisto toimintakeskus	13.3.2003
Härbärgat Oskarinpuiston asuntola	13.3.2003
Härbärgat Kankurinkulman asuntola	13.3.2003
Kervo stads social- och hälsovårdsförvaltning	23.5.2003
Servicecentret Ylisen palvelukeskus	3.6.2003
Hemmet Hälläpyörän koti	18.6.2003
Stiftelsen Rinnehemmet/anstaltsvård	28.10.2003
Stiftelsen Rinnehemmet/boende-service	28.10.2003
Rovaniemi stads social- och hälsovårdsförvaltning	5.11.2003
Lapplands länsstyrelse, social- och hälsovårdsavdelningen	5.11.2003

Avgöranden

SKYLDIGHETEN ATT UPPRÄTTA SERVICEPLAN ENLIGT FÖRORDNINGEN OM HANDIKAPPSERVICE

Klaganden kritiserade Björneborgs stads socialmyndigheter bl.a. för att för honom inte hade upprättats en serviceplan i enlighet med förordningen av handikappservice.

I kommunen upprättades en serviceplan enligt 2 § i förordningen om handikappservice endast om en vuxen person själv önskade det, eftersom den nämnda bestämmelsen inte ovillkorligen förutsätter att en plan upprättas.

JO Paunio anser att Björneborgs stads praxis enligt vilken en serviceplan i allmänhet upprättas för barn och vuxna klienter endast på dessas egen begäran, inte är förenlig med gällande bestämmelser.

JO konstaterar att kommunen enligt ordalydelsen i 2 § i förordningen om handikappservice inte har någon ovillkorlig skyldighet att upprätta en serviceplan. Enligt 7 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården skall en serviceplan upprättas när socialvård lämnas, om det inte är fråga om tillfällig rådgivning och handledning eller om det inte i övrigt är uppenbart onödigt att utarbeta en plan. I fråga om planens innehåll och parterna gäller dessutom vad som föreskrivs särskilt. En serviceplan för handikappade personer skall sålunda upprättas med stöd av 2 § i förordningen om handikappservice och 7 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården.

JO betonar också att i enlighet med lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården skall myndigheten på eget initiativ utreda klientens rättigheter och skyldigheter samt olika alternativ och deras verkningar liksom också andra omständigheter som är av betydelse för klientens sak. JO konstaterar att denna utredningsskyldighet är mera omfattande än den i lagen om förvaltningsförfarande föreskrivna rådgivningsskyldigheten som gäller procedurerna vid väckande av ärenden som hör till myndighetens verksamhetsområde. Utredningsskyldigheten bidrar också till att öka den faktiska jämställdheten mellan handikappade personer.

JO har för kännedom meddelat Björneborgs socialnämnd sin uppfattning om socialmyndigheternas lagstridiga förfarande.

JO Paunios beslut 23.4.2003, dnr 2436/4/01
(föredragande Tuula Aantaa)

RÄTTEN TILL FÄRDTJÄNST ENLIGT LAGEN OM HANDIKAPPSERVICE

Klaganden kritiserade Kotka stads social- och hälsovårdsverks förfarande i sina ärenden som gällde handikappservice. Klaganden berättade bl.a. att hon var gravt handikappad och att hon sedan år 1995 hade fått 18 månatliga färdtjänstresor i en riktning. Hon var synnerligen missnöjd med att hon i december 2000 hade fått endast 4 enkelresor för tiden

22.12–31.12.2000, med motiveringen att hon inte hade lämnat in kopior av taxikvitton för den föregående månaden till färdtjänstbyrån.

JO Paunio konstaterar bl.a. följande i fråga om färdtjänstresorna.

Kommunen skall i enlighet med lagen och förordningen om handikappservice ordna färdtjänst för gravt handikappade personer så att de förutom de resor som är nödvändiga med tanke på arbete och studier även kan företa minst 18 sådana månatliga enkelresor som hör till det dagliga livet. Kommunens skyldighet att ordna färdtjänst för gravt handikappade bestäms månatligen. Om resorna inte utnyttjas har kommunen med stöd av de nämnda bestämmelserna inte någon skyldighet att samtycka till att resor som blivit outnyttjade under en viss månad överförs till en annan månad. Den som uppfyller förutsättningarna i lagen om handikappservice har subjektiv rätt att få färdtjänst. Denna rätt kan inte kringkärvas genom att för färdtjänsten uppställs förutsättningar som inte är baserade på lag.

JO anser att socialarbetaren handlade i strid med bestämmelserna om ordnande av handikappservice då han begränsade klagandens antal färdtjänstresor till fyra på den grunden att klaganden inte till färdtjänstbyrån hade lämnat in kopior av taxikvittona för föregående månads resor. Genom sitt förfarande hade socialarbetaren enligt JO:s åsikt på ett lagstridigt sätt ingripit i klientens subjektiva rätt. JO betonar ytterligare att socialmyndigheterna är skyldiga att dra försorg om att deras förfarande inte leder till att enskilda personer förlorar sina rättigheter eller förmåner.

JO har för kännedom meddelat socialarbetaren samt social- och hälsovårdsverket sin uppfattning om det lagstridiga förfarandet.

JO Paunios beslut 30.5.2003, dnr 595/4/01
(föredragande Tuula Aantaa)

LAGSTRIDIGT VILLKOR OM PERSONLIG HJÄLPARE ENLIGT LAGEN OM HANDIKAPPSERVICE

Klaganden kritiserade Parkano stads socialmyndigheter bl.a. för att han förutsattes skulle ansöka om sysselsättningsstöd för sin personliga hjälpare enligt lagen om handikappservice, trots att det inte var fråga om sådant arbete som avses i sysselsättningslagen.

Enligt en tjänsteinnehavares beslut beviljades klaganden i högst ett halvt år som visstidsersättning 32,5 timmar i veckan för löneutgifterna för en personlig hjälpare, under förutsättning att klaganden ansökte om sysselsättningsstöd hos arbetskraftsförvaltningen. Enligt beslutet skulle i stöd betalas högst 7,45 euro/timme inklusive bikostnader och arbetsgivarkostnader. Enligt beslutet drogs från stödet av den ersättning som erhöles som sysselsättningsstöd. Vidare konstaterades i beslutet att det kunde verkställas efter att ansökan om sysselsättningsstöd hade lämnats in till arbetskraftsförvaltningen.

Enligt den utredning som gavs på Parkano grundtrygghetsnämnds vägnar hade staden reserverat anslag för den personliga hjälparen utgående från att sysselsättningsstöd skulle fås för lönekostnaderna. Man kunde avvika från detta t.ex. på grund av att arbetstimmarna blev få, på grund av hjälparens personliga förmåga eller på grund av arbetets svårighetsgrad. Någon hjälpare hade då inte ännu utsetts utan det var meningen att rekrytera en eller flera hjälpare på den fria marknaden.

JO Paunio konstaterar med anledning av förfarandet för det första att betalning av ersättning för kostnaderna för en personlig hjälpare är en stödåtgärd som kommunen ordnar inom ramen för sin lagstadgade allmänna skyldighet och inom ramen för de anslag som i kommunens budget har reserverats för att handikappade skall kunna beviljas service och stöd. Kommunen kan sålunda bestämma ersättningsnivån inom ramen för de reserverade anslagen och det är enligt JO:s åsikt inte i och för sig lagstridigt att beakta ersättning i form av sysselsättningsstöd.

I fråga om förfarandet att som regel begränsa ersättningen till hjälpare som berättigar till sysselsättningsstöd konstaterar JO däremot följande.

Systemet med personliga hjälpare är enligt lagen om handikappservice en ekonomisk stödåtgärd som innebär att en handikappad kan anställa någon för att hjälpa sig med dagliga funktioner. Mellan den handikappade (servicetagaren) och hans hjälpare uppkommer ett anställningsförhållande. Servicetagaren beslutar i egenskap av arbetsgivare själv vem han eller hon anställer som sin hjälpare. Kommunen kan inte begränsa denna rätt eller bestämma vem som kan vara hjälpare för en handikappad person. Kommunen kan enligt JO:s uppfattning vägra ersätta kostnaderna för en hjälpare som anställts av en handikappad närmast om den anser att hjälparen inte klarar av sin uppgift eller att hjälparen av någon annan orsak är olämplig för uppgiften. Däremot kan kommunen enligt JO:s åsikt inte begränsa ersättningen så att den enbart betalas för avlönande av en hjälpare som är berättigad till sysselsättningsstöd.

Med stöd av det som anförs ovan var tjänsteinnehavarens beslut enligt JO:s uppfattning stridande mot lagen om handikappservice till den del som en ansökan om sysselsättningsstöd hade uppställts som villkor för verkställighet av beslutet. Inte heller det i grundtrygghetsnämndens utredning nämnda förfarandet att som regel betala ersättning endast för avlönande av hjälpare som är berättigade till sysselsättningsstöd är enligt JO:s uppfattning förenligt med lagstiftningen om handikappservice.

JO har för kännedom meddelat Parkano grundtrygghetsnämnd och de under denna lydande tjänsteinnehavarna sin uppfattning om beslutets lagstridighet samt om tolkningen av lagen om handikappservice.

JO Paunios beslut 6.6.2003, dnr 2898/4/01
(föredragande Aila Linnakangas)

EN SOCIALARBETARES TYST- NADSPLIKT SAMT ANMÄL- NINGSSKYLDIGHETEN ENLIGT STRAFFLAGENS 15 KAP. 10 §

Två arbetstagare vid Aids-stödcentralen i Helsingfors kritiserade med samtycke av en namngiven klient Helsingfors socialmyndigheters förfarande. Enligt klagandenas åsikt kränktes den HIV-positive klientens privat- och familjeliv då socialmyndigheterna avkrävde honom en skriftlig försäkran om att han inte skulle utsätta sin hustru för HIV-smitta. Klienten hade undertecknat följande försäkran:

”Jag XX försäkrar att jag ovillkorligen skall skydda min hustru YY från att bli utsatt för HIV-smitta. Jag har diagnostiserats som HIV-positiv men min hustru är inte medveten om saken. Denna försäkran har givits på yrkande av socialarbetare som är oroad för min hustrus hälsotillstånd”.

Socialverket konstaterade i sitt utlåtande att tjänsteinnehavarna vid socialbyrån kände till klientens allvarliga sjukdom medan hans hustru sannolikt inte kände till att mannen hade sjukdomen. Den utländska (asiatiska) hustrun var betydligt yngre än sin make och talade knappast alls finska eller engelska. Med beaktande av dessa omständigheter var det sannolikt att hon var ekonomiskt och psykiskt beroende av sin man. Enligt utlåtandet skall myndigheten under sådana förhållanden bedöma om den har skyldighet att på eget initiativ informera hustrun om en omständighet som myndigheterna känner till och som är synnerligen viktig med tanke på hennes enskilda fördel. Om så är skall myndigheten också vidta åtgärder för att uppfylla sin skyldighet.

Enligt socialverkets utlåtande ombads klienten i enlighet med anvisningar från socialverkets juridiska enhet ge antingen en muntlig eller en skriftlig försäkran. Klienten ville enligt utlåtandet själv ge försäkran i skriftlig form och han tvingades inte underteckna den. Syftet med försäkran var att klienten skulle skydda sin hustru så att hon inte utsattes för smitta. Enligt utlåtandet utsattes klienten inte för några negativa påföljder av att han ombads ge försäkran och inte heller av att han gav eller vägrade

underteckna den. Hustrun informerades inte heller om klientens hälsotillstånd.

Skyddet av de grundläggande mänskliga rättigheterna

Enligt grundlagens 22 § skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt förarbetena till grundrättighetsreformen omfattar skyldigheten att tillgodose de nämnda rättigheterna också förverkligandet av rättigheterna i förhållandet mellan privatpersoner. Enligt grundlagens 7 § (rätten till liv, personlig frihet och integritet) skall det allmänna skydda enskilda människor mot brott och rättsstridiga handlingar som begås av andra. En bedömning av frågan om någons grundläggande mänskliga rättigheter skall skyddas också i det fall att detta samtidigt innebär en kränkning av någon annan persons grundläggande mänskliga rättigheter förutsätter en intresseavvägning mellan olika grundläggande fri- och rättigheter. Det är ibland nödvändigt och samtidigt berättigat att kränka ett mindre viktigt rättslig intresse för att tillgodose ett viktigare. I sådana avvägnings-situationer är det ofrånkomligen så att de rättigheter som tryggas i grundlagens 7 § väger tungt. Smärre inskränkningar av andra grundläggande fri- och rättigheter kan relativt lätt godkännas om syftet är att skydda sådana rättigheter som avses i nämnda 7 §. Vid intresseavvägningen kan det vara nödvändigt att beakta också den omständigheten att det inte alltid är fråga om två jämbördiga rättssubjekt. Den ena personen kan vara i en klart svagare ställning.

Enligt grundlagens 19 § 3 mom. skall det allmänna främja befolkningens hälsa. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (GrUU 6/2003 rd) om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 30/2003 rd) med hänvisning till detta att ingrepp i en enskild individs privatliv kan godtas om syftet är att skydda befolkningens hälsa. Enligt grundlagsutskottets åsikt fanns det sålunda med utgångspunkt i de grundläggande fri- och rättigheterna tungt vägande godtagbara grunder för de föreslagna bestämmelserna om möjligheterna att begränsa individens grundläggande

rättigheter i syfte att förhindra smittsamma sjukdomar att spridas.

JO Paunio gjorde följande bedömning av socialmyndigheternas förfarande.

Enligt socialvårdslagen skall kommunerna bl.a. tillhandahålla socialservice. Enligt socialvårdslagen är socialarbetet en form av socialservice. Med socialarbete avses i socialvårdslagen sådan ledning, rådgivning och utredning av sociala problem som handhas av yrkesutbildad person inom socialvården samt andra stödåtgärder som upprätthåller och främjar individens och familjens trygghet och förmåga att komma till rätta samt samfunds funktionsduglighet.

Socialmyndigheterna var i det aktuella fallet skyldiga att trygga hustruns grundläggande mänskliga rättigheter. Europeiska människorättsdomstolen anser att myndigheterna är skyldiga att också på eget initiativ vidta åtgärder för att skydda individens liv och sålunda även deras hälsa.

Även om det i första hand ankommer på hälsovårdsmyndigheterna att förebygga spridningen av och informera om HIV överskred socialmyndigheterna enligt JO:s åsikt inte sin befogenhet eller prövningsrätt då de för klienten underströk dennes ansvar att skydda hustrun mot smitta. Socialmyndigheterna överskred enligt JO:s åsikt inte heller sin prövningsrätt då de uppmanade klienten att på eget initiativ berätta om saken för sin hustru. För att HIV-smitta skall kunna förebyggas är det viktigt att en part känner till att en annan part är smittad och sålunda kan skydda sig.

Enligt klagomålet utövade socialmyndigheterna påtryckning mot klienten för att få honom att underteckna en skriftlig försäkran. Socialverket förnekar detta i sitt utlåtande. Enligt utlåtandet ville klienten själv ge försäkran i skriftlig form.

Även om det inte framgår av handlingarna att man sagt till klienten att han var skyldig att underteckna försäkran tydde försäkrans ordalydelse enligt JO:s åsikt på att klienten uttryckligen förutsattes ge en skriftlig försäkran. En klient som får utkomststöd och bor i socialverkets stödbostad kan på grund av sin ställning ändå ha den uppfattningen att han inte har

någon möjlighet att vägra underteckna försäkran, eftersom en vägran kunde få negativa följder. Enligt vad som utretts kunde det emellertid inte visas att socialmyndigheterna hade utövat påtryckning mot klienten för att få denne att ge en skriftlig försäkran, t.ex. genom att hota med negativa åtgärder från socialmyndigheternas sida.

JO anser att den skriftliga försäkran närmast var ett sätt att understryka socialmyndigheternas allvarliga bekymmer, eftersom försäkran förutsatte att undertecknaren skyddade sin maka från smitta. Med beaktande av de omständigheter som anförs ovan anser JO att socialmyndigheterna inte handlade lagstridigt då de bad sin klient ge den skriftliga försäkran som avses här. JO understryker emellertid vikten av att myndigheterna i enlighet med legalitetsprincipen som framgår av grundlagens 2 § baserar sin verksamhet på lag. Detta betyder bl.a. att en myndighet inte har rätt att ålägga sina klienter förpliktelser som inte har stöd i lag.

Av de handlingar som lagts fram i ärendet framgår inte heller att klienten utsatts för påtryckning få honom att underteckna den skriftliga försäkran, genom hot om negativa åtgärder från socialmyndigheternas sida. Av klagomålet framgår emellertid att klienten inte var på det klara med betydelsen av den försäkran som han undertecknat.

Enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, som trädde i kraft i början av år 2001, skall socialvårdspersonalen för klienten utreda hans eller hennes rättigheter och skyldigheter samt olika alternativ och deras verkningar, liksom också andra omständigheter som är betydelse för klientens sak. Socialmyndigheternas förfarande kan enligt JO:s åsikt kritiseras på den grunden att klienten i strid med syftet med lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården lämnades i ovisshet om betydelsen av den handling som han undertecknat.

Socialmyndigheternas rätt/skyldighet att underrätta hustrun om att mannen var HIV-positiv

Socialverket konstaterar i sitt utlåtande att mannen inte över huvud taget borde ha ombetts ge någon försäkran. Snarare borde tjänstemännen ha övervägt möjligheten att på eget initiativ informera hustrun om saken, om klienten inte hade givit sitt samtycke. Enligt socialverkets uppfattning kunde socialmyndigheterna underrätta hustrun om att hennes man var HIV-smittad i enlighet med lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, den anmälnings-skyldighet som föreskrivs i strafflagens 15 kap. 10 § eller i sista hand i enlighet med bestämmelserna om nödtillstånd.

JO gjorde följande generella konstaterande om bestämmelserna om tystnadsplikt och utlämnande av uppgifter.

I 17 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården är det fråga om utlämnande av uppgifter om klienten i syfte att utreda klientens behov av behandling och vård eller i syfte att ordna klientens vård eller omsorg. Enligt JO:s uppfattning är det inte med stöd av detta lagrum möjligt att lämna ut uppgifter om en klient till dennes maka i syfte att utreda makans behov av socialvård eller ordna vården. Enligt lagens 18 § kan sekretessbelagda uppgifter lämnas ut till polis, åklagare eller domstol vid misstanke om brott. Med stöd av detta lagrum får sekretessbelagda uppgifter inte lämnas ut till ett offer, dvs. i detta fall till maken. Enligt detta lagrum kan sekretessbelagda uppgifter enligt JO:s åsikt inte lämnas ut ens till polisen, om något brott inte ännu har begåtts.

I strafflagens 15 kap. 10 § föreskrivs om skyldigheten att anmäla vissa grova brott som är på färde. Enligt bestämmelsen gör sig den skyldig till underlåtenhet att anmäla grovt brott, som vet att bl.a. dråp, grov misshandel eller grovt äventyrande av andras hälsa är på färde, men underlåter att i tid medan brottet ännu kan förhindras underrätta myndigheterna eller den som hotas av brottet. Om ett sådant brott eller ett straffbart försök därtill sker skall den anmälnings-

skyldige dömas till böter eller till fängelse i högst sex månader. Enligt paragrafens 2 mom. gäller hotet om straff för brott mot anmälningskyldigheten emellertid inte den som för att förhindra brottet borde ha angivit sin make eller någon annan närstående person som nämns i lagrummet.

En förutsättning för att en underlåtenhet att anmäla grovt brott skall vara straffbar är sålunda att ett sådant brott som nämns i lagrummet är på färde. Enligt regeringens proposition medför enbart vetskapen om att en annan person över huvud taget kan begå ett grovt brott inte någon anmälningskyldighet. Det räcker inte heller med enbart en misstanke mot en annan person. Å andra sidan förutsätts det inte heller att det brott som är på färde redan passerat straffbarhetströskeln, eftersom det då kan vara alltför sent att avvärja faran. Anmälningskyldigheten skall uppfyllas i tid, dvs. medan brottet ännu kan förhindras.

Att smitta en annan person med HIV kan enligt rättspraxis (HD 1993:92, Helsingfors HR 10.12.1993) uppfylla rekvisitet för grov misshandel.

Enligt strafflagens gällande 15 kap. 10 § utsluts socialmyndigheter och som har tystnadsplikt inte från den grupp av anmälningskyldiga som avses i lagrummet. Bestämmelsen kan enligt JO:s uppfattning tolkas så att också de som har tystnadsplikt är anmälnings-skyldiga enligt lagen, eftersom de inte uttryckligen har befriats från anmälningskyldigheten. Frågan är emellertid tolkbar eftersom det inte finns några bestämmelser som reglerar förhållandet mellan tystnadsplikt och anmälningskyldighet.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av stadgandena om brott mot rättskipning, myndigheter och allmän ordning samt om sexualbrott (RP 6/1997 rd) föreslogs att till nämnda 15 kap. 10 § i strafflagen skulle fogas ett 3 mom. enligt vilket straffhotet för brott mot anmälningskyldigheten inte gällde personer som enligt lagen har tystnadsplikt.

Under riksdagsbehandlingen strök lagutskottet emellertid det föreslagna 3 mom. I lagutskottets betänkande (LaUB 3/1998 rd) konstateras att enligt erhållen utredning har avsikten inte varit att ändra det rådande rättsförhållandet. Enligt betänkandet förefal-

ler det dock inte finnas någon klar uppfattning om vad detta rättsförhållande innebär. Följderna av det föreslagna momentet skulle därför enligt betänkandet vara ovissa och oförutsägbara.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen som framgår av grundlagens 8 § förutsätter att straffbestämmelser är exakt utformade. Grundlagsutskottet konstaterade i samband med grundrättighetsreformen att detta exakthetskrav utgör ett väsentligt element i den straffrättsliga legalitetsprincipen. Då underlåtenhet att anmäla ett grovt brott kan leda till att den anmälningsskyldige ställs inför straffrättsligt ansvar måste anmälningsskyldigheten enligt JO:s åsikt vara entydig.

JO konstaterar att anmälningsskyldigheten, i sådana fall då brott som avses i strafflagens 15 kap. 10 § är på färde, är tolkbar när det gäller personer och myndigheter som har tystnadsplikt, eftersom det inte finns några bestämmelser om förhållandet mellan tystnadsplikten och anmälningsskyldigheten. JO har till denna del underrättat justitieministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet om sitt beslut och framställt att ministerierna överväger om det finns anledning att vidta åtgärder i syfte att precisera lagstiftningen. Hon har bett ministerierna senast 30.9.2004 meddela vilka åtgärder de eventuellt vidtar i ärendet.

JO Paunios beslut 31.12.2003, dnr 1034/4/01
(föredragande Aila Linnakangas)

SOCIALFÖRSÄKRING

Allmän översikt

Vars och ens rätt till grundläggande försörjning vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare finns inskriven i grundlagens 19 § 2 mom. Med socialförsäkring avses enligt lagen obligatorisk försäkring för sådana risker. I de avgöranden som gäller socialförsäkring är det ofta också fråga om rätten till arbete samt om den grundläggande rättssäkerheten.

Detta avsnitt handlar om laglighetsövervakningen av dessa ärenden, med undantag för utkomstskyddet för arbetslösa. Utkomstskyddet för arbetslösa behandlas separat på s. 223, i avsnittet om arbetskraftsförvaltningen och arbetarskyddsmyndigheternas förfarande.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen ankommer socialförsäkringsärendena på JO *Paunio*. Huvudföredragande i dessa ärenden är referendarie-rådet *Lea Haapkylä*.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV SOCIALFÖRSÄKRINGSÄRENDEN

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 251 klagomål som gällde socialförsäkring samt ett ärende som upptagits till prövning på eget initiativ. Andelen avgöranden som ledde till åtgärder, i detta fall till att JO i klandrande och handledande syfte meddelade sin uppfattning var, 9 %.

Under verksamhetsåret gällde en stor del av socialförsäkringsklagomålen invalidpensioner, bostadsbidrag, dagpenningens ärenden enligt sjukförsäkringslagen, rehabilitering samt andra förmåner enligt lagen om olycksfallsförsäkring och folkpensionslagen. Flera klagomål gällde också studiestöd. I dessa klagomål var det oftast fråga om att studerande inte hade berett sig på att betala tillbaka studiestöd. Ett antal klagomål gällde också ersättningar enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst.

Liksom tidigare år var det ofta fråga om att klaganden inte hade fått en förmån som han eller hon ansåg sig vara berättigad till eller om att en förmån som hade beviljats klaganden inte var tillräckligt stor. Eftersom justitieombudsmannen i allmänhet inte kan befatta sig med innehållet i förmånsbeslut var det ofta nödvändigt att i svaren konstatera att myndigheten hade avgjort ärendet inom ramen för sin lagenliga prövningsrätt. Sålunda anvisades klagandena att utnyttja de rättsmedel som står till buds.

Under verksamhetsåret inkom också klagomål som gällde s.k. dubbel nedskärning av folkpensionens basdel. Ersättningar började betalas från 1.10.2003 med stöd av lagen om justering av vissa arbetspensioner till följd av samordningen av arbetspensioner och folkpensionen. I ett antal klagomål uttrycktes missnöje med anledning av att någon förhöjning inte beviljats till arbetspensionen, trots att pensionen enligt klagandens åsikt hade blivit mindre till följd av nedskärningen av folkpensionens basdel. Missnöjet hade emellertid sin grund i avgöranden som togs i samband med att lagen stiftades. Av denna anledning kunde JO endast konstatera lagens ordalydelse.

I ett avgörande tog JO emellertid ställning till den rättsliga betydelsen av Folkpensionsanstaltens anvisningar. JO ansåg det vara betänkligt att Folkpensionsanstalten genom sina anvisningar, utan tydliga och exakt angivna lagliga befogenheter, fastställer de faktiska förutsättningarna för att bevilja ersättning för läkemedel som används vid behandling av vissa sjukdomar. Folkpensionsanstaltens rätt att utfärda sådana anvisningar borde i enlighet med grundlagens 80 § 2 mom. baseras på ett uttryckligt bemyndigande i lag. JO meddelade social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning för kännedom och föreslog att sjukförsäkringslagen preciseras till denna del. Avgörandet refereras närmare nedan, s. 172 (dnr 2734/2/03).

GOD FÖRVALTNING I SOCIALFÖRSÄKRINGSÄRENDEN

Klagomålen i socialförsäkringsärenden gällde i stor utsträckning myndigheternas förfarande och över

huvud taget de krav som en god förvaltning och rättsskipningsförfarandet ställer.

I flera fall uppmärksammade JO oskäligt långa behandlingstider. Framförallt försäkringsdomstolens (dnr 1637/4/01 samt 1865 och 2170/4/03) och vissa av Folkpensionsanstaltens byråers (bl.a. dnr 329,1787, 1942 och 2587/4/01) handläggningstider är numera så långa att de enligt JO:s åsikt utgör ett rättssäkerhetsproblem. Också Statskontorets behandling av ett militärolycksfall tog oskäligt lång tid i anspråk (dnr 1551/4/02). Folkpensionsanstaltens byråer hade i vissa fall försummat att inom utsatt tid sända överklaganden till besvärinstansen (dnr 577/4/01 och 1724/4/02).

I flera fall kritiserades knapphändiga motiveringar av pensions- och rehabiliteringsbeslut (bl.a. dnr 2111 och 3175/4/01 samt 308/4/02). JO kritiserade också Folkpensionsanstalten för att motiveringarna i ett handikappbidragsärende var otillräckliga. Detta avgörande refereras närmare nedan, s. 171 (dnr 3034/4/01).

I ett antal fall konstaterades brister i myndigheternas omsorgsfullhet samt i deras iakttagande av rådgivnings- och informationsskyldigheten (bl.a. dnr 1735, 3199, 3128/4/01). I ett beslut uppmärksammade JO Folkpensionsanstalten på att dess webbinformation om omständigheter som inverkar på beviljandet av militärbidrag var bristfällig (dnr 22/4/02). I ett avgörande ansåg JO att de besväransvisningar som fogats till Folkpensionsanstaltens förmånsbeslut inte var tillräckligt detaljerade. Enligt JO:s åsikt skall i sådana anvisningar tydligt och exakt anges vilken besvärsmyndighet som kommer att avgöra ärendet samt besvärinstansens kontaktuppgifter. I ett avgörande gav JO en jurist vid Statskontoret en anmärkning med anledning av att beslutet i ett ärende som gällde militärolycksfall hade tillkommit i fel ordning. I ersättningsärendet inhämtades ett ställningstagande av Statskontorets sakkunnigläkare först efter att beslutet redan hade givits (dnr 1551/4/02).

BESVÄRSSYSTEMET I UTKOMSTSKYDDSÄRENDEN

Redan i föregående års berättelse framförde JO som sin uppfattning att det finns strukturella och funktionella rättssäkerhetsproblem i besvärssystemet. Det förekommer fortfarande problem med vissa besvärsnämnders och dessas medlemmars opartiskhet. Bl.a. dessa frågor diskuterades under verksamhetsåret i samband med JO:s inspektioner av besvärsnämnderna.

JO uppmärksammade också att Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (EG-domstolen) i sina avgöranden klandrat vissa besvärinstanser för deras knapphändiga motiveringar samt kritiserat förfarandet att inte låta klaganden ta del av handlingar som gäller honom själv. EG-domstolen ansåg bl.a. i sitt beslut 27.1.2004 (H.A.L. v. Finland) att prövningsnämnden, som var den sista rättsinstansen i ett dagpenningssärende, borde ha låtit klaganden ta del av de utlåtanden som givits av Folkpensionsanstaltens läkare och sålunda ge klaganden tillfälle att bedöma om det fanns anledning att kommentera utlåtandena. EG-domstolen hänvisade i sitt beslut också till två avgöranden 31.5.2001 där domstolen ansåg att försäkringsdomstolen brutit mot artikel 6.1 i Europarådets människorättskonvention (EMK) då den inte i dagpenningssärenden, pensionsärenden och utkomstskyddsärenden hade låtit klaganden ta del av de utlåtanden som inhämtats med anledning av klagomålen (K.P. v. Finland och K.S. v. Finland).

EG-domstolen ansåg i sitt avgörande 27.1.2004 också att motiveringarna till prövningsnämndens beslut var otillräckliga eftersom de endast hänvisade till socialförsäkringskommissionens beslutsmotiveringar. Eftersom kommissionens beslut huvudsakligen innehöll endast en beskrivning av den bestämmelse som tillämpades men inte motiverade varför klagandens utredning var otillräcklig, ansåg EG-domstolen att artikel 6.1 i EMK till denna del hade överträtts. EG-domstolen hänvisade ytterligare till sitt beslut 27.9.2001 (Hirvisaari v. Finland) vari den ansåg att försäkringsdomstolen inte tillräckligt utförligt hade motiverat sitt beslut om invalidpension då den

endast hade godkänt pensionsnämndens kortfattade motivering som verkade vara inkonsekvent.

Enligt JO:s uppfattning är en förutsättning för tryggnade av den grundläggande försörjningen på det sätt som avses i grundlagens 19 § 2 mom. att besvärssystemet för utkomstskyddsärenden fungerar tillfredsställande på alla nivåer. Besvärsnämnderna och försäkringsdomstolen skall ha sådana resurser att de kan ge välmotiverade beslut tillräckligt snabbt. Detta förefaller inte vara fallet för närvarande, då redan försäkringsdomstolens genomsnittliga handläggningstider överstiger 12 månader, såsom framgår nedan i avsnittet om inspektionsverksamheten. Besvärsnämnderna och försäkringsdomstolen skall ha förutsättningar att på vederbörligt sätt och grundligt undersöka om en sökande som är missnöjd med ett förmånsbeslut har rätt att få sin i lag garanterade grundläggande försörjning tryggad på det sätt som föreskrivs i grundlagens 19 §.

Inspektionsverksamhet

INSPEKTIONER INOM SOCIALFÖRSÄKRINGEN 2003

Besvärsnämnden för studiestöd	3.4.2003
Pensionsnämnden	9.5.2003
Kommunernas pensionsnämnd	9.5.2003
Statens pensionsnämnd	9.5.2003
Försäkringsdomstolen	12.12.2003

Under verksamhetsåret inspekterade JO bl.a. försäkringsdomstolen för att bekanta sig med dess verksamhet och undersöka handläggningen av besvärärenden mot bakgrund av den nya lagstiftningen om försäkringsdomstolen. I samband med inspektionen samtalande JO också med forskaren, juris licentiat Majja Sakslin som gjort en utredning vari det bl.a. föreslås att försäkringsdomstolens läkarmedlemmars ställning förtydligas.

Lagen om försäkringsdomstolen trädde i kraft 1.5.2003 (132/2003). Lagen förbättrar i någon mån parternas möjlighet att få sina ärenden snabbt och sakkunnigt behandlade i försäkringsdomstolen. Efter den organisationsreform som lagen förutsätter har försäkringsdomstolen tre avdelningar. Avdelningarna motsvarar ärendeindelningen. Varje avdelning leds av en lagman som också svarar för avdelningens resultat.

Den största utmaningen under den närmaste framtiden ansåg man vid försäkringsdomstolen vara att åstadkomma bättre (noggrannare och begripligare) beslutsmotiveringar, enhetligare beslutspraxis, bättre tillgänglig rättspraxis (webbinformation och eventuellt en årsbok) samt kortare behandlingstider.

År 2003 var den genomsnittliga behandlingstiden för besvärärenden 12,5 månader. JO anser att behandlingstiden fortfarande är alltför lång. JO har i flera olika sammanhang uppmärksammat detta och konstaterat att försäkringsdomstolen bör ha sådana resurser att den kan ge välmotiverade beslut inom en rimlig tid.

Under verksamhetsåret inspekterade JO också besvärsnämnden för studiestöd samt pensionsnämnden, kommunernas pensionsnämnd och statens pensionsnämnd. Syftet med dessa inspektioner var att bekanta sig med nämndernas verksamhet, granska deras beslutsmotiveringar och behandlingstider samt undersöka hur de i övrigt uppfyllde kraven på en rättvis rättegång.

JO uppmärksamade under inspektionen alla nämndmedlemmars, i synnerhet läkarmedlemmars bindningar. JO konstaterade som sin åsikt att alla typer av specialarrangemang som innebär att mål måste flyttas på grund av bestående bindningar är betänkliga i ett oavhängigt rättsskipningsorgans verksamhet och ansåg sålunda att nämnderna inte borde ha medlemmar med bindningar till försäkringsanstalterna.

Två av pensionsnämnderna ordnade under året muntlig förhandling en gång medan en pensionsnämnd inte ordnade en enda muntligt förhandling. Inte heller besvärsnämnden för studiestöd ordnade under året

en enda muntligt förhandling. Eftersom muntliga förhandlingar enligt JO:s åsikt ökar öppenheten borde man förhålla sig positivare till att på begäran ordna sådana.

Avgöranden

JÄV FÖR EN SAKKUNNIGLÄKARE VID FOLKPENSIONSANSTALTEN

Klaganden kritiserade Folkpensionsanstaltens byrå i Vesanto och dess sakkunnigläkare för förfarandet i ett sjukdagpenningssärende. Klaganden uppgav att läkaren i januari 2000 hade skrivit ut sex dagar sjukledighet åt honom. I augusti 2000 hade läkaren emellertid i egenskap av Folkpensionsanstaltens sakkunnigläkare, i strid med sin tidigare ståndpunkt, ansett att klaganden var arbetsför.

Läkaren uppgav i sin förklaring att han i januari som vårdande läkare hade ordinerat klaganden vila och medicineri i en vecka på grund av ryggbesvär. Han berättade att han i egenskap av Folkpensionsanstaltens sakkunnigläkare hade tagit ställning endast till ett för klaganden senare skrivet B-läkarintyg och på grundval av detta gjort bedömningen att klaganden kunde utföra sitt tidigare arbete.

Folkpensionsanstalten ansåg däremot i sitt utlåtande att sakkunnigläkaren varit jävig och att det i klagandens ärende hade skett ett beklagligt procedurfel. Detta hade emellertid rättats till i samband med överklagandet, då en ojävig sakkunnigläkares utlåtande hade inhämtats.

JO Paunio konstaterar följande som sitt ställningstagande:

Enligt 3 § i lagen om förvaltningsförfarande skall denna lag tillämpas i Folkpensionsanstaltens organ. Enligt lagens 10 § 1 mom. 6 punkten är en tjänsteman jävig bl.a. om tilltron till hans opartiskhet äventyras av något annat i bestämmelsen nämnt särskilt skäl. Den som är jävig får inte handlägga ett ärende eller vara närvarande vid dess handläggning (lagens 11 §).

Folkpensionsanstaltens sakkunnigläkare gör i sjukdagpenningssärenden på basis av handlingarna en medicinsk bedömning av den enskilde försäkrades arbetsförmåga. Sakkunnigläkarens ställningstagande har en avgörande betydelse för innehållet i beslut som ges i sjukdagpenningssärenden. Det är därför viktigt att Folkpensionsanstaltens sakkunnigläkare vid behandlingen av enskilda ärenden är ojävig samt handlar opartiskt och på behörigt sätt, så som föreskrivs i lagen om förvaltningsförfarande. Enligt JO:s åsikt innebär 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande att en sakkunnigläkare inte får delta i behandlingen av ett förmånsärende om han har deltagit i vården av förmånsökanden i samband med samma sjukdom.

Sakkunnigläkaren borde enligt JO:s uppfattning ha beaktat det läkarintyg som han skrivit om sökanden och jävat sig med avseende på behandlingen av ärendet. Läkaren handlade i strid med 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande då han i egenskap av sakkunnigläkare gav ett utlåtande i klagandens dagpenningssärende. JO kritiserade också byrån i Vesanto för att den inte hade observerat jävet. Det ankommer på byrån att se till att de som deltar i behandlingen av ett ärende är ojäviga.

JO kritiserar också besvärinstanserna, dvs. Östra Finlands socialförsäkringsnämnd och prövningsnämnden, för att de inte i sina beslut tagit ställning till frågan om sakkunnigläkarens jäv.

JO anser att socialförsäkringsnämndens åsikt var felaktig då den ansåg att sakkunnigläkarens utlåtande var en bevisprövningsfråga. Hon konstaterar också att sakkunnigläkarens jäv var en fråga som besvärinstanserna skulle beakta på tjänstens vägnar, utan att parten behövde göra någon invändning om saken. Av denna anledning var det enligt JO:s åsikt också fel att prövningsnämnden åberopade avsaknaden av en direkt jävsinvändning. Redan klagandens påpekande att sakkunnigläkaren hade deltagit i vården av honom utgjorde en jävsinvändning som skall tas upp till prövning och besvaras. JO framhöll att den som söker ändring måste få uttrycka sig på normalt allmänspråk och sålunda trygga sina rättigheter. Det kan inte förutsättas att sökanden använder exakta juridiska uttryck.

Av besvärinstanserna hade prövningsnämnden då den behandlade ärendet tagit ställning till sakkunnigläkarens handlande. Enligt JO:s åsikt borde prövningsnämnden ha tagit in sin bedömning och sina slutsatser också i sitt beslut.

I klagandens ärende inhämtades sålunda ett utlåtande av en annan sakkunnigläkare. Enligt JO:s uppfattning påverkade procedurfelet inte behandlingen av ärendet i besvärinstanserna och inte heller slutresultatet i dagpenningärendet. JO meddelade Folkpensionsanstaltens byrå i Vesanto och dess sakkunnigläkare samt besvärinstanserna sin uppfattning för kännedom.

JO Paunios beslut 17.6.2003, dnr 1064/4/01
(föredragande Juha Niemelä)

MOTIVERING AV BESLUT OM HANDIKAPPBIDRAG

Klaganden kritiserade Folkpensionsanstaltens byrå i Tavastehus för dess förfarande och avgörande i ett ärende som gällde handikappbidrag. Klaganden ansökte för första gången om bidrag i februari 2000 men fick avslag på sin ansökan. Klaganden ansåg att byrån underlåtit att skaffa tillräcklig information om hans sjukdom och att den fattat sitt beslut på basis av bristfälliga uppgifter. Hans överklagande förkastades av besvärinstanserna, dvs. prövningsnämnden och försäkringsdomstolen (med rösterna 2–1).

Klaganden ansökte på nytt om bidrag i juli 2002. Tavastehusbyrån beslöt i september 2002 bevilja honom bidrag retroaktivt från 1.8.2001. Den avslog emellertid hans ansökan om förhöjt handikappbidrag. Efter att han överklagat beslutet beviljade prövningsnämnden emellertid honom förhöjt handikappsstöd för tiden 1.8.2001–31.12.2002.

Folkpensionsanstalten konstaterade i sitt utlåtande att avslaget på ansökan om handikappbidrag till en början baserades på att Tavastehusbyrån ansåg att klaganden först med sin i juli 2002 inlämnade ansökan hade lagt fram tillräcklig utredning om kostnader som berättigade till bidrag.

JO anförde följande som sitt ställningstagande i ärendet.

Klagandens rätt till bidrag var enligt JO:s uppfattning från första början tolkbar. Försäkringsdomstolen röstade om saken och det var prövningsnämnden som beviljade förhöjt bidrag. Enligt JO:s uppfattning betyder den omständigheten att besvärmyndigheten ändrar ett beslut emellertid inte nödvändigtvis att den lägre myndighetens beslut är lagstridigt. Hon anser sålunda att Folkpensionsanstaltens byrå i Tavastehus avgjorde klagandens ansökningar inom ramen för sin lagliga prövningsrätt.

Motiveringen till byråns beslut i september 2002 uppfyllde däremot inte de krav som ställs i grundlagens 21 § 2 mom. och i 24 § i lagen om förvaltningsförfarande. Ett beslut skall motiveras genom uppgivande av de huvudsakliga fakta samt de bestämmelser och föreskrifter som det grundar sig på.

Byrån behandlade den ansökan som klaganden lämnade in i juli 2002 som ett sådant ärende som avses i 7 c § 2 mom. i lagen om handikappbidrag. Detta lagrum berättigar Folkpensionsanstalten att bevilja en förmån utan hinder av ett tidigare lagakraftvunnet beslut. En förutsättning för att pröva ett ärende på nytt är att ny utredning har lagts fram. Den omständigheten att byrån beviljade bidrag retroaktivt för ett år före ansökan tyder enligt JO:s åsikt på att den tillämpade den maximitid som avses i 8 § i lagen om handikappbidrag och i folkpensionslagens 39 §. Enligt de nämnda lagrummen kan bidrag beviljas retroaktivt för högst ett år innan bidraget söks och av särskild orsak också för en längre tid.

Enligt JO:s uppfattning borde Tavastehusbyrån ha nämnt lagrummen i sitt beslut. Enligt JO:s åsikt hade det varit skäl att nämna och referera särskilt bestämmelserna om retroaktivt beviljande i beslutet. Av byråns beslut i september 2002 framgick nämligen inte orsaken till att klaganden beviljades handikappbidrag räknat från 1.8.2001.

Byråns beslut att utan tillräcklig motivering bevilja bidrag retroaktivt för den i lagen nämnda maximitiden var enligt JO:s uppfattning vilseledande och tolkbart. Beslutet kunde förstås också så att de processuella

bestämmelserna hindrade att bidrag beviljades retroaktivt för en längre tid, trots att det annars hade funnits förutsättningar för detta. JO ansåg att byrån inte borde ha utgått från klagandens nya ansökan för att bevilja bidraget retroaktivt, eftersom den på nytt hade öppnat handläggningen av klagandens ärende som anhängiggjorts redan i februari 2000.

Tavastehusbyrån borde enligt JO:s uppfattning i varje fall i sitt avgörande uttryckligen ha motiverat bidragets begynnelse tidpunkt och tagit ställning också till frågan om klaganden hade rätt till handikappbidrag för tiden före 1.8.2001.

Från klagandens synpunkt skulle det ha varit särskilt viktigt att motivera beslutet om bidragets begynnelse tidpunkt, med tanke på möjligheten att överklaga beslutet. Om även bidragets begynnelse tidpunkt hade motiverats på vederbörligt sätt skulle klaganden haft bättre förutsättningar att söka ändring i beslutet till alla de delar som han var missnöjd med det.

JO meddelade Tavastehusbyrån sin uppfattning och uppmanade byrån att ännu en gång behandla klagandens ärende och på nytt pröva hans rätt till handikappbidrag för tiden före 1.8.2001.

JO Paunios beslut 28.11.2003, dnr 3034/4/01 (föredragande Juha Niemelä)

Folkpensionsanstaltens Tavastehusbyrå gav klaganden ett nytt beslut 20.1.2004. I beslutet konstaterade byrån att handikappbidrag eller förhöjning på detta inte betalas för längre tid än ett år före ansökan. Byrån meddelade att den på nytt hade prövat klagandens sjukdomsrelaterade kostnader för tiden före 1.8.2001. Enligt byrån hade klaganden emellertid inte haft kostnader som berättigade till handikappbidrag för tiden före 1.8.2001.

DEN RÄTTSLIGA BETYDELSEN AV FOLKPENSIONSANSTALTENS ANVISNINGAR

I ett klagomål kritiserades Folkpensionsanstaltens förfarande vid behandlingen av ansökningar om ersätt-

ning för läkemedel som används vid behandling av kronisk hypertoni samt för vissa dyra och betydelsefulla läkemedel (cytotoxiska medel och läkemedel för behandling av erektionsstörningar). JO Paunio gjorde i detta sammanhang en bedömning av den rättsliga betydelsen av Folkpensionsanstaltens anvisningar om ersättning för dessa läkemedel.

Ersättning för läkemedel som används vid behandling av kronisk hypertoni

Enligt sjukförsäkringslagen bestäms genom förordning av statsrådet de sjukdomar och läkemedel som berättigar till specialersättning. I statsrådets förordning uppräknas de svåra och långvariga sjukdomar och vid behandling av dem nödvändiga läkemedel som ersätts med 75 procent av beloppet som överstiger den fasta självriskandelen. I uppräknningen ingår bl.a. kronisk hypertoni.

Folkpensionsanstalten definierar i sina anvisningar detaljerat i vilka situationer hypertoni kan anses vara sådan kronisk hypertoni som med stöd av statsrådets förordning berättigar till specialersättning för de läkemedel som används vid behandlingen.

Ersättning för cytotoxiska medel

Enligt sjukförsäkringslagen bestäms genom förordning av statsrådet de betydelsefulla och dyra läkemedel och de sjukdomar som berättigar till ersättning. Folkpensionsanstalten fattar beslut om de särskilda indikationer med vilka ersättningen för dessa läkemedel är medicinskt motiverad med beaktande av läkemedlets terapeutiska värde samt om sådan särskild utredning som skall lämnas in för att den försäkrade skall få grundersättning eller specialersättning för dessa läkemedel.

Enligt statsrådets förordning betalas *grundersättning* för paclitaxel, docetaxel och andra betydelsefulla och dyra cytotoxiska medel som används vid vissa cancersjukdomar med särskild indikation.

Folkpensionsanstalten har 17.11.1998 givit ett beslut om särskilda indikationer och särskilda utredningar för påvisande av tillräckliga terapeutiska grunder i samband med *grundersättning* enligt sjukförsäkringslagen för betydelsefulla och dyra läkemedel. Enligt beslutet ger paclitaxel och docetaxel med särskilda indikationer rätt till grundersättning vid vissa cancersjukdomar. I beslutet definieras också begreppen särskilda indikationer och terapeutiska grunder.

Folkpensionsanstalten har preciserat beslutet med en tilläggsanvisning om vilka de cancersjukdomar är för vilka de nämnda läkemedlen ersätts med stöd av statsrådets förordning.

I statsrådets förordning ingår en uppräkningslista över de svåra och långvariga sjukdomar och de läkemedel som berättigar till ersättning med 100 procent av beloppet som överstiger den stadgade fasta självriskandelen. Sådana sjukdomar är bl.a. bröstcancer, prostatacancer, gynekologiska cancerformer och "maligna tumörer, vilka inte särskilt nämns ovan". Vid behandling av sist nämnda tumörer och bröstcancer berättigar enligt förteckningen docetaxel och paclitaxel till ersättning och vid behandling av gynekologiska cancerformer berättigar paclitaxel till ersättning.

Folkpensionsanstalten har 17.11.1998 givit ett beslut om de särskilda indikationer på vilka *specialersättning* för paclitaxel, docetaxel och andra betydelsefulla och dyra cytotoxiska medel är motiverad med beaktande av läkemedlets terapeutiska värde. Enligt beslutet ger paclitaxel och docetaxel på vissa indikationer rätt till ersättning vid vissa cancersjukdomar. I beslutet definieras begreppen särskilda indikationer och terapeutiska grunder. Folkpensionsanstalten har preciserat beslutet med en tilläggsanvisning som motsvarar anvisningarna om grundersättning för dessa läkemedel.

Ersättning för läkemedel som används vid behandling av erektionsstörning

Enligt statsrådets förordning betalas grundersättning för betydelsefulla och dyra läkemedel vid behandling

av svår erektionsstörning till följd av en svår underliggande sjukdom med särskild indikation.

Folkpensionsanstalten har i sitt beslut 17.11.1998 om särskilda indikationer och särskilda utredningar för påvisande av tillräckliga terapeutiska grunder i samband med grundersättning enligt sjukförsäkringslagen för betydelsefulla och dyra läkemedel definierat de *särskilda indikationerna* för betydelsefulla och dyra läkemedel som används vid erektionsstörningar på följande sätt:

Betydelsefulla och dyra läkemedel som används vid erektionsstörningar kan enligt sjukförsäkringslagen berättiga till grundersättning vid svår erektionsstörning som orsakas av en svår underliggande sjukdom. Med svår underliggande sjukdom avses en objektivt påvisbar svår nervskada som kan antas ha orsakat erektionsstörningen. Som exempel nämns skadad innerivering i penisregionen till följd av operation eller olycksfall. Av annan orsak uppkommen erektionsstörning berättigar inte till sjukförsäkringsersättning. I beslutet definieras också begreppet svår erektionsstörning.

Folkpensionsanstalten har givit sina byråer en tilläggsanvisning om grundersättning för läkemedel som används vid behandling av erektionsstörningar. I tilläggsanvisningarna fastställs i detalj vad som i statsrådets förordning och Folkpensionsanstaltens ovan nämnda beslut avses med att läkemedel berättigar till ersättning.

Bedömning

JO Paunio konstaterar följande i sin framställning till social- och hälsovårdsministeriet.

Folkpensionsanstaltens ovan nämnda anvisningar är enligt social- och hälsovårdsministeriets uppfattning baserade på sjukförsäkringslagens 49 §. Enligt sjukförsäkringslagens 49 § skall Folkpensionsanstalten leda och övervaka iakttagandet och genomförandet av sjukförsäkringslagen och med stöd därav utfärda beslut och föreskrifter samt meddela anvisningar om hur ersättning skall sökas och ärendena handläggas.

gas vid byråerna. Enligt ministeriets uppfattning har Folkpensionsanstalten med stöd av sjukförsäkringsförordningens 39 § kunnat meddela anvisningar för att åstadkomma en riktig och enhetlig praxis för avgörande av dessa ärenden. Enligt ministeriets uppfattning kunde Folkpensionsanstalten med stöd av sjukförsäkringsförordningens 39 § ge anvisningar om avgörande av ärenden, för åstadkommande av en korrekt och enhetlig praxis. Sjukförsäkringsförordningens 39 § har sedermera upphävts genom lagen om Folkpensionsanstalten som trädde i kraft 1.1.2002. Lagens 20 § motsvarar till sitt innehåll sjukförsäkringsförordningens 39 §. Enligt lagparagrafen kan Folkpensionsanstalten för säkerställande av en enhetlig beslutpraxis meddela anvisningar om behandlingen av förmånerna.

JO konstaterar att syftet med anvisningarna naturligtvis är att säkerställa att de försäkrade blir jämlikt bemötta i ersättningspraxis. Avsikten är sålunda att säkerställa ett jämlikt bemötande. Det är till denna del fråga om att trygga jämlikhetsprincipen (grundlagens 6 §).

Enligt grundlagens 2 och 80 § och legalitetsprincipen kan individens rättigheter emellertid inte bestämmas självständigt genom förvaltningsinterna anvisningar. Legalitetsprincipen innebär att grunderna för utövning av offentlig makt skall regleras genom lag som stiftas av riksdagen. Myndigheterna är skyldiga att inom ramen för sin behörighet tillämpa lag före förvaltningsinterna anvisningar. Beslutsfattande som gäller utövning av offentlig makt kan styras genom administrativa föreskrifter och anvisningar i det fall att styrningen baseras på en tillräckligt exakt behörighetsbestämmelse.

Eftersom Folkpensionsanstaltens anvisningar detaljerat fastställer vilka sjukdomar och vilka situationer som med stöd av statsrådets förordning berättigar till ersättning för de ifrågasvarande läkemedlen och eftersom anvisningarna sålunda *de facto* också påverkar innehållet i de enskilda förmånsbeslut som Folkpensionsanstaltens byråer fattar, är det enligt JO:s åsikt fråga om bindande anvisningar som borde baseras på en klar och entydig behörighetsbestämmelse. Någon sådan behörighetsbestämmelse finns enligt hennes uppfattning inte i den gällande lagstiftningen.

Den nämnda bestämmelsen, dvs. 20 § i lagen om Folkpensionsanstalten, är inte tillräckligt exakt i detta avseende.

Eftersom ersättningarna för läkemedelskostnader har en ekonomisk betydelse för medborgare som drabbas av sjukdom, är exakta behörighetsbestämmelser enligt JO:s uppfattning en viktig omständighet med tanke på förverkligandet av de grundläggande rättigheterna. Det är också synnerligen viktigt att allmänheten på förhand känner till och får tillgång till anvisningar som har betydelse för individens rättigheter. Detta var inte fallet med Folkpensionsanstaltens anvisningar.

JO konstaterar att även om Folkpensionsanstaltens anvisningar är utfärdade av centralförvaltningen, dvs. på en högre hierarkisk nivå än byråerna, är de inte rättsligt bindande för socialförsäkringsnämnderna och prövningsnämnden då dessa som besvärinstanser behandlar byråernas ersättningsbeslut i enskilda fall.

JO anser det vara betänkligt att Folkpensionsanstalten utan någon klar och tydlig lagstadgad behörighetsbestämmelse genom sina anvisningar bestämmer de faktiska förutsättningarna för betalning av ersättning för läkemedel som används vid behandling av de sjukdomar som det här är frågan om. JO är således av den uppfattningen att Folkpensionsanstaltens rätt att meddela föreskrifter av detta slag borde vara baserad på en exakt behörighetsbestämmelse i lag, så som förutsätts i grundlagens 80 § 2 mom. JO har meddelat social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning för kännedom och framställt att ministeriet i samband med den totalrevidering av sjukförsäkringslagen som för närvarande är under beredning överväger att precisera sjukförsäkringslagen i detta avseende. Hon har bett ministeriet att senast 1.12.2004 meddela vilka åtgärder hennes framställning har föranlett.

JO Paunios brev till social- och hälsovårdsministeriet 1.12.2003, dnr 2734/2/03 och 2343/2/01 (föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen)

BARNS RÄTTIGHETER

Allmän översikt

Till ärendegruppen barns rättigheter hänförs sådana vid justitieombudsmannens laglighetsövervakning behandlade ärenden som har samband med barns grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. I enlighet med riksdagens önskemål utgör laglighetsövervakningen av barns rättigheter en egen ärendegrupp.

Under år 2003 avgjordes sammanlagt 99 ärenden som gäller barns rättigheter. Av dessa var sammanlagt 90 klagomålsärenden medan fyra var ärenden som JO tagit upp till behandling på eget initiativ och sammanlagt fem ärenden gällde utlåtanden. De ärenden som gäller barns rättigheter har nedan statistikförts enligt föremålet för klagomålet, vilket innebär att de i statistiken inte behandlas som en egen grupp.

Liksom under tidigare år avgjordes dessa ärenden av JO *Paunio*. Huvudföredragande var justitieombudsmannasekreterare *Kirsti Kurki-Suonio*.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV BARNS RÄTTIGHETER

Klagomålen i denna grupp gäller vanligen socialmyndigheternas förfarande i barnskyddsärenden eller föräldrars meningsskiljaktigheter i ärenden som gäller vårdnad om umgängesrätt. Detta var fallet också under verksamhetsåret.

Men anledning av ärenden som gällde meningsskiljaktigheter mellan föräldrar och barn gjorde JO under verksamhetsåret bl.a. en framställning till social- och hälsovårdsministeriet om ändring av barnskyddslagens 14 § så att den bättre motsvarar barns rätt att påverka i ärenden som gäller dem själva. JO föreslog att ett barn som fyllt 12 år på egen begäran och som stödåtgärd skall kunna placeras inom den öppna vården även om vårdnadshavaren motsätter sig detta, om placeringen är klart förenlig med barnets intresse. Om ett barn i puberteten vägrar återvända till sitt hem

t.ex. på grund av meningsskiljaktigheter med vårdnadshavaren kan barnet enligt gällande lag lämnas att klara sig själv om det inte finns förutsättningar för omhändertagande (dnr 998/2/01). Andra viktiga ställningstaganden i barnskyddsärenden hade under året samband med brådskande omhändertagande. Ett av dessa fall refereras närmare nedan (dnr 1938/4/01 s. 178).

För rättegångar som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt innehämtas i allmänhet utredning från socialförvaltningen. Dessa utredningar föranleder ofta klagomål. Under verksamhetsåret uppmärksammade JO bl.a. att det inte var lagstridigt att registrera uppgifter som erhållits från polisen men att socialmyndigheterna skall uttrycka sig på ett sätt som är förenligt med oskuldspresumtionen när det gäller brottsmisstankar som inte har lett till att åklagaren väckt åtal (dnr 1967/4/01).

JO bedömde en vårdnadshavares rättsliga ställning i ett ärende där det var fråga om att i enlighet med domstolens beslut men i strid med en vårdnadshavarens förbud lämna ut ett barn från ett daghem till den andra föräldern som hade umgängesrätt under ett veckoslut. JO ansåg det vara en folkningsfråga hur detta ärende skulle lösas. Hon ansåg inte att daghemets personal handlat lagstridigt. Enligt hennes uppfattning bör ett barn emellertid inte lämnas ut i strid med en vårdnadshavarens förbud, eftersom verkställighetsåtgärder i ärenden som gäller umgängesrätt skall vidtas av andra myndigheter enligt lagstiftningen om dem (dnr 1266/4/01). JO bad social- och hälsovårdsministeriet utreda om daghemmen behöver särskilda anvisningar om utlämnande av barn i problematiska situationer. Ministeriet förenade sig i sitt yttrande om JO:s ställningstagande att barnets vårdnadshavare har rätt att bestämma om utlämnande av barnet. I yttrandet konstateras att ministeriet tillsätter en arbetsgrupp för tiden 1.1.2004–30.6.2005 med uppgift att bereda en revidering av dagvårdslagen. Enligt yttrandet skall arbetsgruppen bl.a. se över bestämmelserna om utlämnande av barn.

Ett antal klagomål som gäller dagvård och JO:s ställningstaganden refereras i avsnittet om socialvård, s. 159.

Under verksamhetsåret inkom också ett antal klagomål som gällde skyddshem. Tre av klagomålen gällde ett privat skyddshem som enligt JO:s åsikt skötte ett offentlig uppdrag enligt det köpjämnstavnal som det ingått med en kommunal socialvårdsmyndighet (dnr 1938/4/01, 2582/4/01 och 2919/4/01). JO hade sålunda befogenhet att övervaka skyddshemmets verksamhet.

I avgörandet (dnr 2582/4/01) uppmärksammade JO skyddshemmet på skyldigheten att i enlighet med personuppgiftslagen upprätta en registerbeskrivning. I skenet av de synpunkter som framkommit under behandlingen av klagomålen beslöt JO på eget initiativ närmare undersöka hanteringen av skyddshemsklienternas personuppgifter och frågan om hur dataförvaltningen var ordnad och kontakterna mellan de barn som bodde i skyddshemmet och deras föräldrar samt vårdnadshavarnas ställning. Vid verksamhetsårets utgång behandlades ärendet fortfarande.

Liksom i samband med de flesta andra ärendegrupper aktualiseras i ärendena som gäller barns rättigheter ofta också frågan om en god förvaltning. JO framhöll bl.a. vikten av att besvara brev (dnr 524/4/01 och 242/4/01) och påtalade en socialarbetares sätt att tala om ett barns förälder i barnets närvaro (dnr 2762/4/02).

Inspektionsverksamhet

INSPEKTIONER 2003

Ylöjärvi grupp- och familjegrupper	3.6.2003
Tammerfors socialförvaltning	18.6.2003
Kyrksläpps socialförvaltning	23.10.2003
Borgås socialförvaltning	13.11.2003
Vandas socialförvaltning	18.11.2003
Hyvinges socialförvaltning	18.11.2003
Helsingfors socialverk, östra socialcentralen	20.11.2003
Östra socialcentralens A-klinik och ungdomsstation	20.11.2003
Rastböle familjestödscenter	20.11.2003
Tammerfors mottagningscentral	4.12.2003

JO kan på eget initiativ undersöka ett ärende med anledning av klagomål eller t.ex. sakkunnigas yttranden. I samband med laglighetsövervakningen av barns rättigheter har JO utnyttjat denna möjlighet oftare än i andra ärendegrupper. Mera betydande ärenden har utretts också under inspektionerna. Under verksamhetsåret gällde de flesta inspektionerna kommunernas socialförvaltning och de hade samband med tre projekt som utreddes på eget initiativ: av kommunerna ordnad medling och rådgivning i vårdnads- och umgängestvister mellan föräldrar, ordnande av övervakat umgänge mellan barn och föräldrar samt samarbete mellan myndigheter för att förebygga och utreda familjevåld mot barn och sexuellt utnyttjande av barn samt för att vårda utsatta barn.

MEDLING I VÅRDNADS- OCH UMGÄNGESTVISTER

JO har på eget initiativ utrett också föräldrars möjligheter att få hjälp med medling eller rådgivning vid meningsskiljaktigheter om vårdnad och umgängesrätt. Under verksamhetsåret slutförde JO de

inspektioner i detta ärende som inleddes år 2002. Under inspektionerna har bl.a. utretts föräldrars möjligheter att få medling eller rådgivning, ändamålsenlig organisering av medlings- och rådgivningstjänsterna bl.a. i syfte att undvika jävsproblem samt sekretesspraxis i olika medlingssituationer.

Också i ett klagomål som JO behandlade togs det sist nämnda problemet upp. Familjerådgivningens psykolog hade lämnat uppgifter om förhandlingen med makarna för en utredning som gjorts på uppdrag av domstolen. Enligt klagandens uppfattning var förhandlingen uttryckligen sekretessbelagd så som i äktenskapslagen föreskrivs om medling i familje-frågor. Kvalificerad sekretess brukar emellertid inte i allmänhet tillämpas när det gäller andra medlings- eller förhandlingssituationer mellan föräldrar. JO ansåg inte att psykologen handlade lagstridigt i detta fall. JO ansåg det emellertid från socialvårdsklientens synpunkt vara problematiskt att denna eventuellt inte alltid har en exakt uppfattning om i vilken mån en viss förhandlingssituation är sekretessbelagd. JO bad social- och hälsovårdsministeriet ge ett yttrande i ärendet. Enligt ministeriets yttrande skall parterna i första hand enas om arbetstagarens roll i medlingssituationen.

Utgående från inspektionerna och annat som framkommit i sammanhanget kommer bedömningen av de medlings- och förhandlingstjänster som kommunerna erbjuder föräldrar att slutföras under år 2004.

ÖVERVAKAT UMGÄNGE

Det är tämligen vanligt att domstolarna då de anser det vara nödvändigt bestämmer att barn och föräldrar skall umgås under övervakade former, även om lagen inte innehåller några bestämmelser om saken. Mellan föräldrar ingås också avtal om övervakat umgänge. JO inledde år 2002 en serie inspektioner för att utreda kommunernas beredskap att ordna övervakat umgänge mellan barn och föräldrar. Inspektionerna slutfördes under verksamhetsåret. Det framgick att socialförvaltningen i de inspekterade kommunerna strävade efter att ordna övervakning enligt domstolarnas anvisningar, men det var inte alltid möjligt att tillgodose hela övervakningsbehovet. Ibland anses

det också vara nödvändigt att en utomstående övervakare är närvarande då omhändertagna barn träffar sina föräldrar. Ärendet om övervakat umgänge slutfördes under år 2004.

JO behandlade samtidigt ett klagomålsärende som gällde Åbo socialcentrals skyldighet att ordna övervakat umgänge mellan barn och föräldrar (dnr 2493/4/01). JO ansåg i sitt avgörande att Åbo socialcentral inte handlat lagstridigt, också om den inte ordnat övervakning i den utsträckning som domstolen hade bestämt, eftersom socialcentralen i avsaknad av förpliktande lagstiftning kunde verkställa domstolens förordnande enligt prövning. JO uppmärksammade att utnyttjandet av prövningsrätten i detta fall inte stod i konflikt med barnets och föräldrarnas grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter, eftersom barnet och föräldrarna regelbundet haft kontakt med varandra och även barnets intresse hade beaktats vid prövningen. Barnet var också själv tillfreds med arrangemanget.

MYNDIGHETERNAS ÅTGÄRDER FÖR ATT FÖREBYGGA OCH UTREDA FAMILJEVÅLD MOT OCH SEXUELLT UTNYTTJANDE AV BARN SAMT FÖR ATT VÅRDA UTSATTA BARN

Undersökningarna visar att familjevåld är vanligt i vårt land och att sådana fall där familjevåld förekommit inte alltid kommer till myndigheternas kännedom. JO Paunio anser att familjevåld mot och sexuellt utnyttjande av barn hör till av de allvarligaste hindren för tillgodoseendet av barns grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter i vårt land.

Under verksamhetsåret inleddes på initiativ av JO ett projekt som syftar till att utreda vilka åtgärder myndigheterna vidtagit i syfte att förebygga och utreda familjevåld och sexuellt utnyttjande som riktar sig mot barn samt för att vårda utsatta barn. JO utredde ärendet under sina inspektioner av kommunernas socialförvaltning. I detta sammanhang uppmärksammade JO samarbetet mellan socialförvaltningen, polisen och hälsovårdsmyndigheterna. Projektet fortsätter år

2004 i samarbete mellan JO Paunio och BJO Rautio, med tonvikt på samarbetsförutsättningarna ur hälsovårdens, polisens och undervisningsmyndigheternas synvinkel. Avsikten är att före utgången av år 2004 slutföra inspektionerna i samband med projektet.

JO har i ett klagomålsavgörande uppmärksammat ett centralsjukhus överläkare i barnpsykiatri på att det för parternas rättssäkerhet är viktigt att ordna en opartisk utredning med anledning av ett misstänkt fall av sexuellt utnyttjande på sjukhuset (dnr 1645/4/01).

ENSAMKOMMANDE BARN SOM HAR SÖKT ASYL ELLER FÅTT UPPEHÅLLSTILLSTÅND

Under inspektionen av Ylöjärvi grupp- och familjegrupperna diskuterades frågan om sådana ensamkommande barns ställning som sökt asyl eller fått uppehållstillstånd. BJO Rautio uppmärksammade dessa barns ställning då han med anledning av regeringens proposition om revidering av utlänningslagen hördes i riksdagens grundlagsutskott och förvaltningsutskott. Vid justitieombudsmannens kansli undersöks på eget initiativ bl.a. ett ärende som gäller förenande av ensamkommande barn med deras familjer samt mentalvårdstjänster för dessa barn.

Utlåtanden

JO Paunio gav 19.3.2003 ett utlåtande till utrikesministeriet med anledning av Finlands tredje periodiska rapport om verkställighet av FN:s konvention om barnets rättigheter. JO gav också ett utlåtande till den riksomfattande etiska delegationen om hälso- och sjukvården (ETENE) om dess barnarbetsgrupps rapport (dnr 206/5/03). BJO Rautio gav ett utlåtande till justitieministeriet om ungdomsbrottskommissionens betänkandets första del 30.5.2003 (dnr 741/5/03).

Avgöranden

BESLUT OM AVSLUTANDE AV BRÅDSKANDE OMHÄNDERTAGANDE

Familjens barn hade genom en tjänsteinnehavares beslut 6.4.2001 med stöd av barnskyddslagens 18 § brådskande omhändertagits av social- och hälsovårdsnämnden och placerats i ett mottagningshem. Social- och hälsovårdsnämnden beslöt 3.5.2001 förlänga det brådskande omhändertagandet med 30 dagar för inhämtande av tilläggsutredningar. Barnen fick emellertid återvända hem 11.5.2001.

Föräldrarna bad justitieombudsmannen undersöka om socialmyndigheterna handlat enligt lag och god förvaltningssed då de inte på tjänstens vägnar hade beslutat att omhändertagandet skulle upphöra omedelbart efter att barnen sänts hem, trots att det redan då framgick att det inte fanns några grunder för omhändertagandet. Föräldrarna bad att omhändertagandet skulle upphöra. Föräldrarna ansåg att beslutet om brådskande omhändertagande hölls i kraft tills det upphörde att gälla 2.6.2001.

Enligt social- och hälsovårdsnämndens utredning upphörde det brådskande omhändertagandet då sådana åtgärder som lagen förutsätter inte vidtogs och barnen sändes hem 11.5.2001. Enligt utredningen konstaterades vid samtal med föräldrarna att beslutet upphört att gälla.

JO Paunio konstaterar följande som sitt ställningstagande i detta ärende.

Av barnskyddslagen framgår inte entydigt om ett brådskande omhändertagande upphör då barnen sänds hem, också då det har beslutats att det brådskande omhändertagandet i enlighet med barnskyddslagens 18 § 2 mom. skall behandlas som ett egentligt ärende som gäller omhändertagande. Enligt denna tolkning upphör ett brådskande omhändertagande först då den i lagrummet angivna tiden (30 eller 60 dagar) har förflutit från beslutet om brådskande omhändertagande, om inte därförinnan fattas ett beslut om att det brådskande omhändertagandet upphör.

Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en myndighet. Myndigheten skall sålunda behandla varje till den framfört yrkande som hör till dess beslutanderätt och ge ett sakligt svar på yrkandet. Skyldigheten att fatta beslut gäller emellertid endast ett yrkande eller en ansökan som gäller partens fördel, rätt eller skyldighet. Omhändertagandet innebär att en del av vårdnadshavarens rättigheter överförs på socialnämnden och ger sålunda nämnden tämligen omfattande befogenheter att besluta i vårdnadsfrågor. Omhändertagandets rättsverkningar fortsätter även om barnet placeras i det egna hemmet. JO anser att en part inte får lämnas i ovisshet om huruvida omhändertagande har upphört, även om det endast är fråga om en kort period. Ett omhändertagande innebär ett ingrepp i skyddet för privat- och familjelivet, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Också av denna anledning måste det entydigt kunna konstateras om omhändertagandet fortsätter eller upphör.

Med beaktande av de ovan anförda synpunkterna på en god förvaltning och skyddet för privat- och familjelivet borde enligt JO:s uppfattning ett separat beslut fattas om avslutande av ett brådsäkande omhändertagande, om avsikten inte är att fortsätta förberedelsen av ett omhändertagande och om behovet av ett sådant upphör innan det brådsäkande omhändertagandet förfaller enligt lagens 18 § 2 mom.

Eftersom det inte direkt framgår av barnskyddslagen att ett beslut måste fattas i en situation som denna och eftersom föräldrarna muntligen fick besked om att omhändertagandet upphört, anser JO att socialmyndigheternas förfarande i detta klagomålsärende inte var lagstridigt. Hon har emellertid för kännedom meddelat social- och hälsovårdsnämnden och dess tjänsteinnehavare sin uppfattning.

JO Paunios beslut 19.6.2003, dnr 1938/4/01
(föredragande Aila Linnakangas)

Det var fråga om ett brådsäkande omhändertagande också i avgörandet dnr 933/4/01. JO Paunio anser i avgörandet att rätten att bli hörd är en viktig del av rättssäkerheten och av en god förvaltning. Enligt hennes åsikt bör orsaken till att en part inte blivit hörd

framgå av motiveringen till beslutet om brådsäkande omhändertagande.

UTREDNING AV MISSTANKE OM SEXUELLT UTNYTTJANDE

En grundskollärare misstänktes på sannolika skäl ha utnyttjat en elev sexuellt. Trots att rektorn underrättats om misstanken fick läraren fortsätta arbeta i skolan nästan ett helt läsår efter avslöjandet. Föräldrarna bad justitieombudsmannen undersöka om skolans rektor och stadens skoldirektör hade handlat i överensstämmelse med lag och sina förpliktelser.

Rektorn framhåller i sin utredning att det var han som brottsanmälde läraren efter att han fått veta att läraren kunde åtalas, trots att elevens föräldrar inte hade yrkat på detta. Rektor hade till en början från flera källor fått felaktiga uppgifter om huruvida brottet var ett målsägandebrott. Föräldrarna motsatte sig en polisundersökning men bad att ärendet skulle tas upp i skolenämnden som ett disciplinärt ärende. Föräldrarna uttryckte slutligen sitt missnöje över att utredningen under ett helt år varit på deras ansvar.

JO Paunio konstaterar bl.a. följande i sitt avgörande.

Enligt 29 § i lagen om grundläggande utbildning svarar utbildningsanordnaren för att studiemiljön är trygg samt för säkerheten i skolan. I den aktuella staden anordnades utbildningen av skolenämnden med skoldirektören som högsta tjänsteinnehavare. Enligt 37 § i lagen om grundläggande utbildning som gällde vid händelsestidpunkten skulle skolan ha en rektor som svarar för verksamheten.

JO anser i sitt avgörande att rektorn då han fått veta vad som hänt hade sådan information om den misstänkte att han i egenskap av representant för utbildningsanordnaren var skyldig att vidta åtgärder för att utreda ärendet och garantera elevernas säkerhet i skolan. JO anser att rektor handlade lagstridigt då han inte vidtog dessa åtgärder.

JO beaktar i sin bedömning grundlagens 7 § om rätten till personlig integritet och trygghet samt den

omständigheten att grundskolan enligt hennes uppfattning måste fästa särskilt avseende vid barnens grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. I enlighet med grundlagens 22 § skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. JO uppmärksammar den omständigheten att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna enligt grundlagens 6 § 3 mom. gäller också barn. Hon uppmärksammar också artiklarna 34 och 36 i konventionen om barnets rättigheter, enligt vilka barn har rätt till skydd mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp samt mot alla former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende. På dessa grunder anser JO att utbildningsanordnaren och dess företrädare måste förhålla sig synnerligen allvarligt till att det i samband med eller i nära anslutning till undervisningen väcks misstanke om sexuellt utnyttjande av barn.

JO har meddelat rektorn sin uppfattning.

JO anser vidare att skoldirektören på grund av sin ställning är skyldig att aktivt främja och följa upp utredningen av ärendet efter att han fått vetskap om en brottsmisstanke mot en lärare. Stadens skolnämnd bör enligt JO:s uppfattning övervaka tjänsteinnehavarnas och befattningshavarnas åtgärder samt deras förmåga att sköta sina uppgifter. Hon anser därför att nämnden aktivt borde ha följt upp och övervakat utredningen av ärendet efter att den fått kännedom om brottsmisstanken mot läraren. Hon har meddelat skoldirektören och skolnämnden sin uppfattning för kännedom.

JO anser att ärendet kunde utredas både genom ett straffrättsligt förfarande och genom att skolnämnden behandlade ärendet i administrativ ordning. Det var i ärendet också fråga om samarbetet mellan hem och skola i enlighet med 3 § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning.

JO Paunios beslut 31.12.2003, dnr 1948/4/01
(föredragande Kirsti Kurki-Suonio)

FÖRHINDRA ATT ETT BARN OLOVLIGEN FÖRDES UT UR LANDET

En person bad justitieombudsmannen undersöka lagligheten i en vid Helsingfors socialverk anställd socialarbetares förfarande, då socialarbetaren i juli 2001 hade avbrutit hans och hans sons semester på Åland.

Enligt ett mellan föräldrarna ingånget avtal som tingsrätten fastställt bodde pojken hos sin mor och för fadern hade fastställts umgängesrätt bl.a. under semestern 16–29.7.2001. Eftersom det föregående veckoslutets umgängesperiod på grund av moderns resa inte i enlighet med tingsrättens beslut hade börjat på torsdagen utan först på lördagen, berättade fadern att han meddelat barnets mor att han håller ersättande dagar så att han inte återlämnar pojken till modern 13.7.2001 utan håller honom hos sig utan avbrott tills hans och sonens gemensamma semester börjar. Trots detta meddelande anmälde modern lördagen 14.7.2001 till polisen att pojken var försvunnen. Polisen lokaliserade fadern och pojken till ett campingområde på Åland. Fadern uppgav att resan planerats och diskuterats mellan parterna redan då ärendet behandlades i tingsrätten. Modern kände sålunda till resan.

Fadern uppgav att han på morgonen 18.7.2001 väcktes av att tre beväpnade poliser samt socialarbetaren och modern kom till platsen. I en bil som stod parkerad i närheten fanns dessutom åtminstone två civilklädda poliser. Fadern hörde hur man utanför tältet befälde honom att komma ut. Då han kom ut omringades han av beväpnade poliser. Därefter gick socialarbetaren in i tältet och bar ut den ännu sovande pojken som hon överlämnade till modern. Fadern bad justitieombudsmannen utreda bl.a. om socialarbetaren handlade lagenligt då hon reste till Åland som stödperson för modern och förde bort pojken under den tid som han enligt tingsrättens beslut hade rätt att hålla pojken hos sig.

JO Paunio konstaterar till denna del följande i sitt avgörande.

JO anser att socialarbetaren inte överskred sina befogenheter och sin prövningsrätt när hon reste till Åland som stödperson för modern. Enligt utredningen gjorde socialarbetaren, med beaktande av moderns upprädda sinnestillstånd, barnets situation och stridigheterna mellan föräldrarna den bedömningen att hon skulle resa med som stöd för modern. Socialarbetaren kontrollerade med sin chef och ämbetsverkets jurist att det inte fanns något hinder för resan. Enligt utredningen agerade socialarbetaren för att garantera barnets säkerhet i en situation som, med beaktande av de uppgifter man hade tillgång till och föräldrarnas handlande, föreföll ytterst alarmerande.

Enligt JO:s uppfattning har socialmyndigheterna enligt de rättsnormer som närmare behandlas i beslutet inte befogenheter att verkställa beslut som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt. Socialarbetaren hade sålunda inte rätt att ta barnet från fadern. I synnerligen brådskande fall har utmätningsmannen och polismyndigheterna sådana befogenheter för att förhindra att ett barn förs ut ur landet eller göms i hemlandet.

Ett barn kan enligt barnskyddslagens 18 § omhändertas brådskande om barnets hälsa eller utveckling allvarigt äventyras eller om barnet befinner sig i omedelbar fara. Enligt socialarbetarens utredning var det inte fråga om ett brådskande omhändertagande. Socialarbetaren handlade inte heller på uppdrag av polisen för att enligt 25 § i lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt omhänderta barnet eller placera det i tillfällig vård. Socialarbetaren uppgav själv att hon handlade på moderns vägnar. JO konstaterar att hon inte heller på denna grund hade rätt att ta barnet från fadern.

JO konstaterar att socialarbetarens förfarande *de facto* utgjorde sådan verkställighet enligt lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt, som socialmyndigheterna inte har befogenheter för. Hon anser sålunda att socialarbetaren överskred sina befogenheter och handlade lagstridigt då hon hämtade pojken och förde honom till hans mor.

All myndighetsverksamhet och utövning av offentlig makt skall vara baserad på lag. Socialarbetarens

förfarande då hon utan laglig rätt ingrep i faderns och pojkens familjeliv kränkte enligt JO:s mening deras grundläggande rätt till privatliv och familjeliv samt den som en mänsklig rättighet tryggade rätten till respekt för privatliv och familjelivet.

JO gav socialarbetaren en anmärkning för det lagstridiga förfarandet. Hon sände beslutet för kännedom också till verkställande direktören för Helsingfors socialverk, för att beaktas när socialarbetare instrueras och utbildas i att sköta ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt.

JO Paunios beslut 31.12.2003, dnr 2710/4/01
(föredragande Aila Linnakangas)

UTLÄMNING AV ETT BARN TILL SVERIGE FÖR VERKSTÄLLIGHET AV OMHÄNDERTAGANDE

Efter att ett barn tillsammans med sin mor och bror rest från Sverige till Finland hade i Sverige fattats ett beslut om omedelbart omhändertagande. Den lokala socialmyndigheten i Sverige bad att barnet skulle utlämnas till Sverige med stöd av lagen om utlämning till Danmark, Island, Norge eller Sverige för verkställighet av beslut om vård eller behandling (761/1970). Begäran inkom via länsstyrelsen till Tammerfors polisinsrättning. Polisen ombads vidta åtgärder i samarbete med socialmyndigheten eftersom barnet var endast sex år gammalt. Finlands och Sveriges socialmyndigheter hade en plan enligt vilken hela familjen frivilligt skulle återvända till Sverige för familjerehabilitering. Avsikten var att polisen skulle säkerställa resan. Eftersom barnets mor och bror vägrade följa med polisen då den kom för att hämta dem fördes det sexåriga barnet ensamt till Sverige i enlighet med den utlämningsbegäran som inkommit från Sverige. Barnet beledsagades av en civilklädd kvinnlig polis och av en socialarbetare som skött familjens ärenden i Finland. Resan förlöpte väl för barnets vidkommande. Barnet överlämnades till de svenska socialmyndigheterna på Arlanda.

JO Paunio ansåg att polisen handlade lagstridigt då den inte fattade ett sådant utlämningsbeslut

som avses i den ovan nämnda lagen och inte heller beredde modern tillfälle att bli hörd trots att lagen förutsatte det. JO uppmärksammade att det var fråga om en sådan utlämning av en finsk medborgare mot sin vilja som avses i grundlagens 9 § 3mom. Även om lagen om utlämning är stiftad i grundlagsordning ansåg JO att barnets och moderns grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter skulle ha förutsatt att det fästes särskilt avseende vid deras rättssäkerhet. Grundlagens 21 § tryggar envars rätt att få sin sak behandlad av en behörig myndighet, rätten att bli hörd och rätten att få motiverade beslut.

I sin bedömning av klandervärdheten av polisens förfarande beaktar JO emellertid att polisen utgick från det barns intresse som var föremål för utlämningsbegäran. Enligt artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter skall barnets bästa komma i främsta rummet bl.a. vid åtgärder som vidtas av administrativa myndigheter. Beslutet om omhändertagandet fattades av den behöriga svenska myndigheten och verkställigheten av dennas beslut kunde anses vara förenlig med barnets bästa. JO gör också den bedömningen att polisen eventuellt hade anledning att befara att modern, så som polisen påstod, genom att hålla sig undan försökte förhindra verkställigheten av omhändertagandet. Vidare uppmärksammar JO den omständigheten att barnet togs väl om hand under resan. JO nöjer sig på dessa grunder med att för kännedom meddela Tammerfors polisinsrättning sin uppfattning att denna handlat lagstridigt.

I sitt beslut konstaterar JO också att i skenet av centralkriminalpolisens uppgifter om antalet administrativa utlämningar är sannolikheten för att en polisinsrättning skall behöva sköta utlämningsfall mycket liten. JO har på eget initiativ beslutat utreda möjligheten att förbättra rättssäkerheten för personer som utlämnas med stöd av den nämnda lagen. Hon har bett justitieministeriet att senast 1.3.2004 inkomma med en utredning om saken (dnr 2184/2/02).

JO Paunios beslut 31.12.2003, dnr 2937/4/01
(föredragande Kirsti Kurki-Suonio)

Justitieministeriet gav 11.2.2004 ett yttrande och en utredning i ärendet. Ministeriet ansåg att den utlämnades rättssäkerhet inte effektivt kan tillgodoses genom ändring av bestämmelserna i utlämningslagen eller genom att utfärda noggrannare föreskrifter. En förutsättning för att rättssäkerheten skall kunna tillgodoses är emellertid att de gällande bestämmelserna iakttas.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Allmän översikt

Justitieombudsmannen har befogenhet att övervaka lagligheten av den offentliga hälso- och sjukvården. Däremot övervakar justitieombudsmannen inte sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utövar sitt yrke självständigt. Justitieombudsmannen har inte heller befogenhet att övervaka privata producenter av hälso- och sjukvårdstjänster, med undantag för tjänster som kommunerna köper av dessa.

Laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården avser i första hand trygghandet av sådana tillräckliga tjänster som avses i grundlagens 19 § 3 mom. Under verksamhetsåret gällde klagomålen huvudsakligen kommunernas skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster samt tillgången på sådana tjänster, patienternas självbestämmanderätt och rätt till information, anteckningar i patienthandlingar samt utlämnande av patientuppgifter. Liksom tidigare år behandlades också frågor som gällde hälso- och sjukvårdsmyndigheters förvaltningsförfarande.

Till justitieombudsmannens uppgifter hör vidare att övervaka förhållandena i s.k. slutna anstalter samt bemötandet av de intagna. Ett viktigt område inom laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården är sålunda psykiatrisk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja. I praktiken innebär detta framförallt inspektion av verksamhetsenheter som ger sådan vård. Eftersom länsstyrelserna enligt mentalvårdslagen framförallt skall övervaka i vilken mån patienternas grundläggande fri- och rättigheter begränsas medan de får vård och blir undersökta oberoende av sin vilja, har också länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar inspekterats under verksamhetsåret. Under året gjordes ett antal inspektioner också inom primärvården. Dessa inriktades på ordnandet av tandvård, kötiderna till hälsovårdscentralernas läkarmottagningar för icke-akut sjukvård samt på hälsovårdscentralernas bäddavdelningar.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen sköttes

hälso- och sjukvårdsärendena av JO *Paunio*. Huvudföredragande i dessa ärenden var äldre justitieombudsmannasekreterare *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

I anslutning till statsrådets principbeslut 11.4.2002 om trygghande av hälso- och sjukvårdens framtid tillförsäkrade social- och hälsovårdsministeriet en arbetsgrupp som slutförde sitt arbete under verksamhetsåret. Arbetsgruppen hade i uppdrag att bereda anvisningar om vårdens tillgänglighet och värdköer.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

Under verksamhetsåret avgjorde JO 235 klagomål som gällde hälso- och sjukvård och prövade på eget initiativ sju sådana ärenden. I ca 15 % av fallen ledde avgörandena till åtgärder (framställning, anmärkning, uppfattning). Vid laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården aktualiseras också medicinska grunder. I dessa fall hör JO alltid medicinska sakkunniga, i allmänhet från Rättsskyddscentralen för hälsovården, innan ärendet avgörs.

I detta avsnitt refereras JO:s åtgärdsavgöranden ämnesvis. Utöver dessa kan här nämnas JO:s avgörande om patientskador som orsakats av felaktiga konstgjorda leder. I avgörandet meddelade JO statsrådet för kännedom sin uppfattning om den bristfälliga regleringen av skador som orsakats av anordningar och tillbehör som används inom hälso- och sjukvården. Lagstiftningen borde bättre än för närvarande trygga patientens rätt till ersättning för skada som orsakats av anordningar och tillbehör som används inom hälso- och sjukvården. Avgörandet refereras nedan, s. 187 (dnr 514/4/01 och 795/2/03).

Under verksamhetsåret fick JO ta emot klagomål också över social- och hälsovårdsministeriets rekommendation att andra än medicinskt motiverade omskärrelser av pojkar skall utföras inom den offentliga hälso- och sjukvården (t.ex. dnr 995/4/03). I sitt svar hänvisar JO till tidigare avgöranden med anledning av klagomål (dnr 1664/4/97 och 462/4/99) över utförande av andra än medicinskt motiverade omskärrelser av pojkar inom den offentliga hälso- och

sjukvården. Hon konstaterade att social- och hälsovårdsministeriet tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att utreda nuläget när det gäller annan än medicinskt motiverad omskärelse av pojkar och lagstiftningen om sådana operationer samt att lägga fram förslag till eventuell ny lagstiftning. Eftersom den bedömning av lagstiftningsbehovet och den beredning av lagstiftningen som JO i sitt ovan nämnda avgörande anser vara önskvärd redan har inletts, vidtar JO i detta skede inga ytterligare åtgärder med anledning av dessa klagomål.

Under verksamhetsåret fick JO ta emot klagomål också över en myndighets ansvar att övervaka eventuell olovlig utövning av läkaryrket (dnr 882/4/02). Enligt JO:s uppfattning är äventyras patientsäkerheten om en olegitimerad person uppträder som yrkesutbildad inom hälso- och sjukvården. Av denna anledning bad JO social- och hälsovårdsministeriet ge ett yttrande och en utredning om huruvida det är motiverat att utöka Rättsskyddscentralens resurser och eventuellt ändra den gällande lagstiftningen så att Rättsskyddscentralen får bättre förutsättningar att ingripa i fall där någon olovligen uppträder som yrkesutbildad inom hälso- och sjukvården (dnr 482/2/03). Social- och hälsovårdsministeriet gav sitt yttrande 21.7.2003. I sitt utlåtande hänvisar ministeriet till det projekt som 1.4.2003 inleddes för att utveckla och förnya Rättsskyddscentralen för hälsovården. Ministeriet anser det inte i detta skede vara ändamålsenligt att Rättsskyddscentralens befogenheter utvidgas till övervakning av andra yrkesutbildade personer än de som anges i lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården.

I samband med ett klagomål framgick det att 6 § 2 och 3 mom. i lagen om patientens ställning och rättigheter är tolkbara. Till följd av bestämmelsernas tolkbarhet kan patientens egen vårdvilja åsidosättas av vad anhöriga och närstående till patienten samt yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården anser om patientens vårdvilja och -behov. JO har för kännedom meddelat social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om behovet att precisera bestämmelsen. Hon anser det vara nödvändigt och brådskande att precisera bestämmelsen dels med tanke på rättssäkerheten, dels för att trygga patienternas personliga frihet (dnr 2493/2/03).

KOMMUNENS SKYLDIGHET ATT ORDNA HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER SAMT TILLGÅNGEN PÅ SÅDANA

I flera klagomål och avgöranden var det under verksamhetsåret fråga om kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster samt om tillgången på sådana tjänster. Under året kom det in flera klagomål som gällde kommunernas utvidgade skyldighet att ordna tandvård samt kommunernas prioriteringsbeslut i när det gällde tandvård. I ett avgörande som gällde ordnande av tandvård i Kuopio stad bedömdes lagenligheten i den prioriteringsordning som staden fastställt (dnr 1044/4/02). Detta avgörande refereras nedan, s. 195.

JO avgjorde också ett klagomål som gällde tillgången på hjälpmedelsservice för medicinsk rehabilitering samt grunderna för beviljande av sådan service (dnr 1803/4/00). Vidare avgjorde hon två klagomål av vilka det ena gällde Karis stads grundtrygghetsnämnds beslut att begränsa tillgången på specialiserade sjukvårdstjänster (dnr 843/4/01) och det andra ordnande av icke-akuta mottagningstjänster i Rovaniemi stad (dnr 1452/4/01). Också dessa avgöranden refereras nedan, s. 188–193.

EN PATIENTS RÄTT TILL INFORMATION OCH SJÄLVBESTÄMMANDE

Under verksamhetsåret betonades liksom tidigare år frågor som gäller patienters rätt till information samt vård och behandling i samförstånd med patienten.

I ett klagomål kritiserades den vård och behandling för lungcancer som en äldre patient fått. Patienten hade inte på ett begripligt sätt informerats om sitt hälsotillstånd och om den allvarliga sjukdom som han sannolikt led av eller om olika vård- och behandlingsalternativ. Vården och behandlingen hade sålunda inte genomförts i samförstånd med patienten. Patienten fråntogs därmed möjligheten att själv väga de risker och möjligheter mot varandra som var förknipade med olika vård- och behandlingsalternativ (dnr 1960/4/02). Avgörandet refereras nedan, s. 193.

Med anledning av två klagomål som gällde val av förlossningssätt framhöll JO att läkarna borde ha planerat förlossningssättet tillsammans med dem som skulle föda barn, informerat dem och beslutat om förlossningssättet i samråd med dem (dnr 2608/4/01 och 2614/4/01).

I sitt beslut med anledning av ett klagomål konstaterade JO att hon var av samma åsikt som den riksomfattande etiska delegationen inom hälso- och sjukvården om att beslut om att låta bli att uppliva en patient i regel inte borde tas i akuta situationer. Linjedragningarna för vården borde göras i samförstånd med patienten och med patientens samtycke, vid vårdförhandlingar med patientens anhöriga (dnr 1778/4/01).

Till JO klagades också bl.a. över att en patient inte hade fått lämna ett kommunalt sjukhus för att uppsöka en privat läkare som patientens anhöriga reserverat tid hos. Enligt JO:s uppfattning var en hänvisning till vårdansvaret inte en tillräcklig orsak att förbjuda en dement patient att ledsagad av anhöriga besöka en utomstående läkares mottagning (dnr 291/4/01).

PATIENTJOURNALANTECKNINGAR OCH UTLÄMNANDE AV UPPGIFTER OM PATIENTER

Också under verksamhetsåret behandlades flera frågor som gällde anteckningar i patientjournaler och utlämnande av patientuppgifter. I flera fall kunde det konstateras brister i journalanteckningar. I avgörandena underströks att tillräckliga, sakliga och felfria patientjournaler förtydligar och förstärker patientens och vårdpersonalens rättssäkerhet samt främjar en förtroendefull vårdrelation.

JO tog ställning till patientjournaler i bl.a. följande fall.

En ortopeds journalanteckningar var bristfälliga eftersom det av dem inte tydligt framgick om en diagnostiserad broskskada hade samband med ett arbetsolycksfall som patienten anmält. Anteckningarna hade inte heller gjorts utan dröjsmål. Vidare hade ortopeden dröjt med att på begäran av ett försäkringsbolag upprätta ett E-läkarutlåtande (dnr 2794/4/01).

En ögonspecialist hade inte informerat en patient om eventuella komplikationer i samband med en korrigerande ögonlocksoperation. Specialisten konstaterade i sin utredning till JO att han informerat patienten om saken före operationen. I patientjournalerna saknades emellertid anteckningar om informationen. Specialisten borde ha antecknat i patientjournalen att patienten informerats (dnr 1093/4/01).

Journalanteckningar borde ha gjorts om att en patient som var intagen för psykiatrisk vård oberoende av sin vilja hade hållits isolerad samt om patientens psykiska tillstånd (dnr 720/4/02). En jourhavande pediatriker borde ha gjort journalanteckningar om att han kontaktat socialförvaltningen i ärenden som gällde barn som besökt sjukhuset under juren (dnr 857/4/01). Slutsatserna i en observationsremiss som upprättats enligt mentalvårdslagen skall överensstämma med motiveringarna i remissen (dnr 1538/4/01).

Klaganden hade ställt frågor kring sin brors död. Sådana uppgifter kan enligt lagen ges på en motiverad skriftlig ansökan. Sjukhuset borde ha gett klaganden rådet att göra en sådan skriftlig ansökan som avses i lagen (dnr 2196/4/01).

Överläkaren vid en hälsovårdscentralers sjukhus hade i form av ett läkarutlåtande gett klaganden de uppgifter om den hälso- och sjukvård som klagandens avlidna släkting hade fått under sin livstid, som behövdes för utredning av ett testaments giltighet. Klaganden hade velat få uppgifterna i form av journalkopior. Även om JO inte ansåg att överläkarens förfarande var lagstridigt påpekade hon att uppgifter ur en myndighets handlingar i regel skall ges på det sätt som sökanden begär (dnr 66/4/01).

GOD FÖRVALTNINGSSED

JO konstaterade bristfälligheter och utvecklingsbehov i fråga om hälso- och sjukvårdsmyndigheters förvaltningsåtgärder i bl.a. följande fall.

Rättskyddscentralen för hälsovården hade inte sett till att ett klagomålsärende som i närmare ett års tid varit för bedömning hos en sakkunnig hade kunnat

behandlas utan dröjsmål (dnr 1838/4/01). Handläggningen av klagomålet hade utan giltig orsak dröjt vid Södra Finlands länsstyrelse. Ärendet hade varit anhängigt närmare två år (dnr 2768/4/01). Västra Finlands länsstyrelse borde beslut som den ger med anledning av klagomål uttryckligen ha tagit ställning till de journalanteckningar som kritiserades i klagomålet samt till frågan om undersöknings- och vårdåtgärderna varit tillräckliga och sakenliga (dnr 2005/4/01). Östra Finlands länsstyrelse borde också ha hört klaganden om utredningar som kan ha haft betydelse för avgörandet av ett ärende. I varje enskilt klagomålsärende är det emellertid en prövningsfråga i vilken utsträckning klaganden skall anmodas inkomma med ett bemötande. Den omständigheten att nya detaljer eventuellt lagts fram är emellertid inte en grund för att låta bli att be om ett bemötande (dnr 3205/4/01).

I ett ärende som gällde ändring av två läkares tjänsteuppgifter underströk JO att en god förvaltning förutsätter att personer som hörs har en faktisk möjlighet att ta ställning till åtgärder som riktas mot dem och till motiveringarna för åtgärderna (dnr 2438/4/01). JO ansåg det inte heller vara sakenligt att en professor vid en medicinsk fakultet i åtminstone tre publikationer uppgivit en enhet vid ett universitetssjukhus som sin arbetsplats eller forskningsplats. Han varken arbetat eller forskat vid den nämnda enheten. Uppgiften hade betydelse för utbetalningen av särskild statsandel för forskningskostnader (dnr 30/4/01).

Inspektionsverksamhet

Vid inspektionerna av psykiatriska sjukhus övervakar JO framförallt förhållandena för och bemötandet av patienter som vårdas oberoende av sin vilja. Detta sker genom samtal med sjukhusets ledning, patientombudsmannen, personalen och patienterna samt genom att ta del av handlingar och inspektera slutna avdelningar och isoleringsutrymmen.

Under verksamhetsåret granskades framförallt iakttagandet av maximitiderna för bedömning av remisser till barn- och ungdomspsykiatrisk vård samt för ordnande av vård (mentalvårdsförordningens 6 a §)

samt tillämpningen av mentalvårdslagens 4 a kap. som trädde i kraft 1.6.2002. Under inspektionerna uppmärksammas begränsningar i patienternas självbestämmanderätt och övriga grundläggande fri- och rättigheter. I mentalvårdslagens 4 a kap. ingår detaljerad bestämmelser om sådana begränsningar. Under inspektionerna granskas också patienternas övriga rättigheter, bl.a. deras möjligheter till utomhusvistelse.

Under verksamhetsåret inspekterades fyra psykiatriska sjukhus: Gamla Vasa sjukhus, psykiatriska resultatenheten vid Vasa centralsjukhus, Valkeala sjukhus och ungdomspsykiatriska avdelningen vid Kuusankoski kretssjukhus.

Under sina inspektioner av de psykiatriska sjukhusena underströk JO att varje psykiatriskt sjukhus skall ha skriftliga och tillräckligt detaljerade anvisningar om hur begränsningar av självbestämmanderätten genomförs enligt mentalvårdslagens 4 a kap. Enligt JO:s uppfattning bör sjukhusen kunna anlita också länsstyrelsens sakkunskap för granskning av de egna anvisningarnas lagenlighet. Hon uppmärksammade dessutom sjukhusen på att de lagstadgade förutsättningarna för isolering inte är desamma som för fastspänning samt underströk vikten av att varje avdelning vid ett psykiatriskt sjukhus följer lagenliga interna regler.

Under verksamhetsåret inspekterades också social- och hälsovårdsavdelningarna vid två länsstyrelser: Västra Finlands länsstyrelses serviceenhet i Vasa och Södra Finlands länsstyrelses serviceenhet i Kouvola. Vid serviceenheterna granskades länsstyrelsernas åtgärder övervakningen av psykiatriska sjukhus. JO uppmärksammade länsstyrelserna på den centrala och viktiga uppgiften att övervaka begränsningar av sådana patienters grundläggande fri- och rättigheter som är intagna för psykiatrisk sjukhusvård oberoende av sin vilja.

Inom primär hälso- och sjukvården inspekterade JO under verksamhetsåret mottagningsverksamheten och bäddavdelningarna vid hälsovårdscentralerna i städerna Kervo och Rovaniemi. Också principerna för ordnandet av tandvården uppmärksammades.

INSPEKTIONER INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN 2003

Gamla Vasa sjukhus	7.5.2003
Vasa Centralsjukhus, psykiatriska resultatenheten	8.5.2003
Västra Finlands länsstyrelse, Vasa serviceenhet	9.5.2003
Kervo stads hälsovårdscentral, mottagningen och bäddavdelningen	23.5.2003
Södra Finlands länsstyrelse, social- och hälsovårdsavdelningen vid Kouvola serviceenhet	8.10.2003
Kuusankoski kretssjukhus, psykiatriska resultatenheten	8.10.2003
Valkeala sjukhus, psykiatriska resultatområdet	9.10.2003
Rovaniemi stads hälsovårdscentral, mottagningen och bäddavdelningen	5.11.2003

Avgöranden

PATIENTSKADOR ORSAKADE AV EN FELAKTIG KONSTGJORD LED

Klaganden kritiserade regleringen av protestillverkares och -importörers ersättningsansvar. Han hade inte genom patientförsäkringen fått ersättning för skador orsakade av en felaktig konstgjord led. Klaganden ansåg att det är omöjligt för patienten att ansöka om ersättning enligt produktansvarslagen. Eftersom patienten inte deltagit i beslutet om att skaffa anordningen känner han inte till importören eller tillverkarer och inte heller bruksanvisningen.

JO Paunio konstaterar följande i sitt ställningstagande.

JO anser att hälsovårdsmyndigheterna inte handlat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter vid vården och behandlingen av klaganden. Hon har

emellertid meddelat statsrådet sin uppfattning om den bristfälliga regleringen av skador som orsakats av anordningar och tillbehör som används inom hälso- och sjukvården.

JO anser att det från patientens synpunkt är problematiskt att bestämmelserna om ersättningsansvar för felaktiga hälso- och sjukvårdsprodukter, t.ex. konstgjorda leder, är betydligt svårare att tillämpa än bestämmelserna om ersättningsansvar för patientskador i en vårdrelation. För patienten är det svårt, i det närmaste omöjligt, att i efterskott ta reda på de fakta som behövs för att få dem som enligt produktansvarslagen är ansvariga att ersätta skador som orsakats av en permanent inopererad protes. För att driva ett sådant ärende behövs fakta om t.ex. importören och importpartiet samt om tidpunkten då produkten har släppts ut på marknaden.

Enligt JO:s uppfattning talar bevisningsproblematiken för att den skadelidande patienten inte själv skall behöva bevisa skadan. Om bevisbördan läggs på någon annan än patienten blir det lättare för patienten att få ersättning inom en skälig tid, utan att behöva ta reda på omständigheter som han eller hon inte haft några faktiska möjligheter att påverka i den ursprungliga vårdssituationen.

I motiveringen till patientskadelagen konstateras att lagen behövs bl.a. för att de skadeståndsrättsliga ersättningsgrunderna och de övriga ersättningsreglerna leder till att många skador inte blir ersatta samt till att det tar lång tid innan ersättningen betalas ut. En betydelsefull aspekt när det gäller patientens rättigheter är enligt motiveringen också hur en felaktig eller annars misslyckad vård skall kompenseras. Enligt JO:s uppfattning talar motsvarande skäl för att ersättningsansvaret för proteser som permanent inopereras i patienten regleras på något annat sätt än genom produktansvarssystemet.

JO konstaterar som sin uppfattning att bestämmelserna om ersättning för skador som orsakas av fel i medicinska anordningar som opererats in i patienten är bristfälliga med tanke på patientens rätts-säkerhet. Enligt JO:s uppfattning främjas patientens rätt till en högklassig hälso- och sjukvård genom att det ekonomiska ansvaret för skador i första hand

riktas mot den som producerat tjänsten eller mot patientförsäkringssystemet.

Vid utvecklingen av lagstiftningen är det skäl att beakta parternas förmåga och möjligheter att leda skador i bevis. De vårdenheter som opererar in t.ex. konstgjorda leder kan direkt påverka vilka anordningar och tillbehör som används inom vården. Av denna anledning har de en betydligt starkare förhandlingsposition i förhållande till tillverkarna, importörerna och säljarna än en enskild skadelidande patient. Också t.ex. Patientförsäkringscentralen har betydligt bättre möjligheter att väcka regresstalan och förhandla med tillverkarna och importörerna än patienterna har. Enligt JO:s uppfattning är det emellertid skäl att i samband med en eventuell översyn av systemet se till att behandlingen av andra patientskadeärenden inte blir lidande om patientförsäkringens ersättningsansvar utvidgas.

JO Paunios beslut 10.4.2003 (dnr 514/4/01) och brev till statsrådet (dnr 795/2/03) (föredragande Harri Sintonen)

Enligt uppgift från social- och hälsovårdsministeriet 2.4.2004 har ärendet inte slutbehandlats.

BEGRÄNSNING AV SPECIALISERADE SJUKVÅRDSTJÄNSTER

Klaganden kritiserade Karis stads grundtrygghetsnämnd för dess beslut att begränsa den specialiserade sjukvården för stadens invånare år 2001.

Karis stads grundtrygghetsnämnd hade 25.1.2001 beslutat att staden inte betalar icke-brådskande operationer under år 2001. Som exempel på sådana operationer nämndes i beslutet åderbrock, hemorroider, tonsiller, steriliseringar, sned stortå och andra liknande fåoperationer, ljumskbrock, alla slags kosmetiska operationer, operation av näsans mellanvägg, osv. Beslutet gällde också patienter i den s.k. privat/specialavgiftsklassen.

JO Paunio konstaterar bl.a. följande i sitt avgörande.

Lagstiftningen om ordnande av kommunala hälso- och sjukvårdstjänster är en s.k. ramlagstiftning som i allmänhet inte exakt reglerar kommunernas skyldigheter. Ramlagstiftningen har i praktiken lett till stora skillnader mellan kommunerna i fråga om sättet för ordnande av tjänsterna samt i fråga om tjänsternas innehåll. De uppgifter som kommunen ansvarar för gäller sådana grundläggande vårdtjänster som den offentliga hälso- och sjukvården skall tillhandahålla. Kommunen kan naturligtvis om den så önskar ordna hälso- och sjukvårdstjänster också utöver denna förpliktelse.

Då kommunerna beslutar ordna tjänsterna skall de beakta grundlagens jämlikhetsbestämmelse och även de övriga bestämmelserna om grundläggande rättigheter. Jämlikhetsbestämmelsen innebär att prövningsrätten skall utövas så att kommuninvånarna på lika grunder får åtminstone de hälso- och sjukvårdstjänster som hör till grundtryggheten. Dessa grunder skall vara godtagbara och kända på förhand samt gälla alla på samma sätt.

Genom kommunens interna beslut om ordnande av tjänster kan praxis förenhetligas. Besluten har en viktig betydelse eftersom de ökar jämlikheten mellan kommuninvånarna. Av denna anledning är utgångspunkten den att besluten skall vara motiverade och även nödvändiga. Besluten kan emellertid endast komplettera lagar och förordningar. De kan sålunda inte begränsa eller utesluta rättigheter som tryggas i lag eller förordning. Till den del som besluten inte lämnar utrymme för beaktande av vårdtagarnas individuella behov står de i strid med den ovan nämnda lagstiftningen. Beslut som innebär att vissa sjukdomar eller ordinerade medicinska åtgärder på förhand summariskt utesluts t.ex. från de specialiserade sjukvårdstjänsterna är enligt JO:s uppfattning lagstridiga.

Av denna anledning anser JO att det beslut som Karis stads grundtrygghetsnämnd 25.1.2001 fattade om inbesparingar inom den specialiserade sjukvården var lagstridigt.

Karis stads grundtrygghetsnämnd har sedermera återtagit beslutet och fattat ett nytt lagligt beslut. Saken har sålunda rättats till. Av denna anledning har ärendet inte föranlett andra åtgärder från JO:s sida

än att hon för kännedom meddelat stadsstyrelsen och grundtrygghetsnämnden i Karis sin uppfattning om kommunens skyldighet att se till att dess invånare får sådan vård som lagen om specialiserad sjukvård förutsätter.

JO Paunios beslut 22.4.2003, dnr 843/4/01
(föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen)

VÄNTETIDEN TILL EN HÄLSO- VÅRDSCENTRALS MOTTAGNING I ETT ICKE-BRÅDSKANDE FALL

Klaganden kritiserade Rovaniemi hälsovårdscentral för att den inte på tre månader hade kunnat ordna en tid för honom till läkarmottagningen.

JO Paunio konstaterar bl.a. följande i sitt beslut.

I lagen finns inga bestämmelser om inom vilken tid vård skall ges. Frågan om väntetiden är skälig kan emellertid bedömas t.ex. utifrån de målsättningar som anges i olika åtgärdsprogram samt numera också i statsrådets principbeslut om tryggande av hälso- och sjukvården. Om patienten inte är i behov av brådskande vård tillåter gällande lagstiftning att patienten får köa till undersökning och vård efter att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården har bedömt patientens vårdbehov.

Enligt JO:s uppfattning kan emellertid den omständigheten att patienten i ett icke-brådskande fall får köa oskäligt länge till en första läkarundersökning inom primärvården betyda att kommunen inte vederbörligen har uppfyllt sin skyldighet att ordna primärvårdstjänster och att rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster sålunda till denna del inte förverkligas på det sätt som lagen avser. I det fall som avses i klagomålet hade klaganden inte på tre månader fått tid till en hälsocentralläkare. Ätminstone i detta fall hade den grundläggande rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster enligt JO:s uppfattning inte tillgodosetts.

Enligt folkhälsolagen skall kommunen ordna såväl brådskande som icke-brådskande sjukvård för kom-

muninvånarna. Härav följer att kommunen i sin budget skall reservera anslag inte bara för brådskande utan också för annan nödvändig sjukvård. Budgeten skall upprättas så att förutsättningarna för skötsel av kommunens uppgifter tryggas. Enligt JO:s uppfattning åsidosätter de förtroendevalda som beslutar om budgeten och de tjänstemän som bereder ärendet de i grundlagens 19 och 22 § för det allmänna stadgade förpliktelserna att ordna tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, om kommunen när den beslutar om budgeten medvetet dimensionerar anslagen så att de inte räcker för det faktiska behovet.

Enligt lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården kan kommunen på olika alternativa sätt ordna hälso- och sjukvården, t.ex. genom att köpa tjänster av offentliga eller privata serviceproducenter.

Enligt vad som utretts köpte Rovaniemi stad på grund av läkarbristen åren 2000–2002 tjänster av privata serviceproducenter i synnerhet för barnrådgivningsarbetet och för jouren. Av utredningen framgick däremot inte att staden till följd av läkarbristen under den nämnda tiden skulle ha ordnat mottagningstjänster för patienter som behövde icke-brådskande vård på något annat sådant alternativt sätt som avses i planerings- och statshandelslagen, t.ex. genom att köpa tjänsterna av en offentlig eller privat serviceproducent. Detta borde den enligt JO:s uppfattning ha gjort. Enligt länsstyrelsens uppfattning fanns det visserligen endast i begränsad utsträckning köptjänster att tillgå. Av utredningen framgår att staden numera på grund av den rådande läkarbristen har köpt mottagningstjänster också för invånare som behöver icke-brådskande vård. Enligt JO:s uppfattning har staden sålunda på det sätt som lagen förutsätter tryggt sina invånares rätt att efter behov få också dessa tjänster, som kommunen är skyldig att ordna.

JO har för kännedom meddelat Rovaniemi stadsstyrelse sin uppfattning om den bristfälligt ordnade läkarmottagningen för patienter som är i behov av icke-brådskande vård. Vid bedömningen av verksamhetens klandervärdhet har hon beaktat de faktiska svårigheterna att rekrytera läkare till Rovaniemi stads hälsovårdscentral. Hon har för framtiden uppmärksammat Rovaniemi stadsstyrelse på de i lagen om

planering av och statsandel för social- och hälsovården angivna alternativa sätten att ordna hälso- och sjukvården.

JO Paunios beslut 4.6.2003, dnr 1452/4/01
(föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen)

ORDNANDE AV HJÄLPMEDEL FÖR MEDICINSK REHABILITERING

Synskadades Centralförbund rf har bett riksdagens justitieombudsman utreda om kommunerna iakttar lagstiftningen om medicinsk rehabilitering då de enligt föreningens åsikt ständigt underlåter att reservera tillräckliga anslag för handikappade personers rehabilitering och hjälpmedel.

Föreningen konstaterar att den är allvarligt bekymrad för den medicinska rehabilitering som den kommunala hälso- och sjukvården ansvarar för. Man följer ingen enhetlig praxis och tillgången på tjänster varierar i stor utsträckning mellan olika kommuner och sjukvårdsdistrikt. Detta har lett till såväl regional ojämlikhet som till bristande möjligheter att tillgodose enskilda synskadades behov av nödvändig rehabilitering och hjälpmedel.

JO Paunio konstaterar med anledning av föreningens utredningsbegäran att hon inte anser det vara justitieombudsmannens sak att göra en utredning av situationen i samtliga kommuner. På grund av de begränsade resurser som står till buds är det inte över huvud taget möjligt att göra en sådan utredning. Av dessa skäl konstaterar JO att hon med anledning av klagomålet på ett allmänt plan försökt klarlägga tillsynsmyndigheternas uppfattning om kommunernas och sjukvårdsdistriktens praxis och anvisningar när det gäller medicinska rehabiliteringstjänster, i detta fall framförallt hjälpmedel. Hon konstaterar också att hon utrett vilka åtgärder tillsynsmyndigheterna vidtagit i syfte att ändra eventuella lagstridiga förfaranden och anvisningar.

JO förutsätter att social- och hälsovårdsministeriet och länsstyrelserna vid behov i detalj ingriper i lagstridiga förfaranden och anvisningar. På ett allmänt

plan har JO tagit ställning till frågan om eventuella lagstridigheter i förfarandena och anvisningarna, på följande sätt.

Rätten till medicinska rehabiliteringstjänster

Utgångspunkten är det individuella
behovet av medicinsk rehabilitering

Medicinsk rehabilitering utgör en del av den sjukvård som avses i folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård. Behovet av medicinsk rehabilitering skall bedömas utifrån patientens individuella behov. Bedömningen av i vilken mån patientens hälsotillstånd förutsätter medicinsk rehabilitering skall baseras på medicinskt godtagbara kriterier. Behovsprincipen framgår av lagstiftningen. Enligt lagen om patientens ställning och rättigheter (nedan patientlagen) har patienten rätt att utan diskriminering få sådan hälso- och sjukvård som hans eller hennes *hälsotillstånd förutsätter*. Behovsprincipen framgår tydligt också av specialbestämmelserna om medicinsk rehabilitering, i synnerhet av förordningen om medicinsk rehabilitering.

Också enligt högsta förvaltningsdomstolens senaste praxis (t.ex. HFD 2002:43) är utgångspunkten den att rehabiliteringstjänster skall tillhandahållas efter en individuell bedömning av patientens behov av medicinsk rehabilitering.

Enligt patientlagen skall vården och behandlingen ges i samförstånd med patienten. Patientens individuella behov skall i mån av möjlighet beaktas vid vården och behandlingen. Patienten har rätt att utan diskriminering få hälso- och sjukvård av god kvalitet. Enligt folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård fattar läkaren beslut om behandlingen och vården av patienten.

Köande för medicinska rehabiliteringstjänster

JO konstaterar att då patienter anvisas att ställa sig i vårdkön är det skäl att beakta grundlagens och patientlagens diskrimineringsförbud samt skyldigheten

att individuellt utreda patientens hälsotillstånd och därav föranledda behov av tjänster. Enligt lagen är det i och för sig tillåtet att låta en patient köa för bl.a. medicinska rehabiliteringstjänster, om patienten inte är i behov av brådskande vård. Att en patient måste vänta oskälig länge på nödvändig rehabilitering kan emellertid betyda att kommunen inte har uppfyllt sin skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster samt att rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster sålunda inte tillgodoses på det sätt som avses i lagen.

JO konstaterar att frågan om väntetidens skälighet kan bedömas t.ex. utifrån målsättningarna i olika åtgärdsprogram för hälso- och sjukvården samt numera också utifrån statsrådets principbeslut 11.4.2002 om tryggnad av hälso- och sjukvården. Den grundläggande rätten till hälso- och sjukvårdstjänster kan i allmänhet inte tryggas om väntetiderna är oskäligt långa, upp till två år, vilket enligt utredningen är fallet när det gäller utprovning av hörapparater.

Skyldigheten att ordna medicinska rehabiliteringstjänster

Patientens rätt att få kommunala hälso- och sjukvårdstjänster och sålunda även medicinska rehabiliteringstjänster är sammankopplad med kommunens lagstadgade skyldighet att ordna dessa tjänster. Innebörden och omfattningen av kommunens skyldighet i detta avseende definieras huvudsakligen i folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård.

Enligt grundlagens 22 § skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt grundlagens 19 § skall det allmänna tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt vad som närmare bestäms genom lag. Grundlagsbestämmelserna om lagstadgad hälso- och sjukvård skall beaktas av kommunerna då de fattar budgetbeslut och tillämpar lagar. Kommunernas lagstadgade ansvar för ordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster förutsätter att varje kommun utreder arten och omfattningen av de tjänster som behövs. De förtroendevalda som beslutar om budgeten och de tjänstemän som bereder ärendet åsidosätter enligt JO:s uppfattning

de i grundlagen för det allmänna stadgade förpliktelserna, om budgeten medvetet dimensioneras så att anslagen inte räcker för det faktiska behovet.

Verksamhetsmodeller och anvisningar för ordnandet av medicinsk rehabilitering

Lagstiftningen om ordnande av kommunala hälso- och sjukvårdstjänster är en s.k. ramlagstiftning som i allmänhet inte exakt reglerar kommunernas skyldigheter. Ramlagstiftningen har i praktiken lett till stora skillnader mellan kommunerna i fråga om sättet för ordnande av tjänsterna samt i fråga om tjänsternas innehåll. De uppgifter som kommunen ansvarar för gäller enligt JO:s åsikt sådana grundläggande vårdtjänster som den offentliga hälso- och sjukvården skall tillhandahålla. Kommunen kan naturligtvis om den så önskar ordna hälso- och sjukvårdstjänster också utöver denna förpliktelse. Då kommunerna beslutar ordna tjänsterna skall de beakta grundlagens jämlikhetsbestämmelse och även de övriga bestämmelserna om grundläggande rättigheter. Även om kommunerna har prövningsrätt vid tillämpningen och genomförandet av folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård, ställer grundlagens jämlikhetsbestämmelser gränser för så stora variationer i kommunernas utbud av tjänster och ordnandet av dessa, som lagstiftningen godtar.

Jämlikhetsbestämmelsen innebär att prövningsrätten skall utövas så att kommuninvånarna på lika grunder får åtminstone de hälso- och sjukvårdstjänster som hör till grundtryggheten. Dessa grunder skall vara godtagbara och kända på förhand samt gälla alla på samma sätt.

Genom anvisningar om ordnande av tjänster kan tillämpningspraxis förenhetligas. Anvisningarna har sålunda en viktig betydelse eftersom de ökar jämlikheten mellan kommuninvånarna. Av denna anledning är utgångspunkten den att anvisningarna skall vara motiverade och behövliga. I detta sammanhang betonar JO emellertid att anvisningarna endast kan komplettera lagar och förordningar. De kan sålunda inte begränsa eller utesluta rättigheter som tryggas

i lag eller förordning. Till den del som anvisningarna inte lämnar utrymme för beaktande av vårdtagarnas individuella behov står de i strid med den ovan nämnda lagstiftningen.

Enligt JO:s uppfattning är anvisningar lagstridiga om de på förhand summariskt utestänger vissa patientgrupper, t.ex. vissa åldersklasser, eller vissa typer eller prisklasser av hjälpmedel, från de medicinska rehabiliteringstjänsterna. Lagstridiga är också anvisningar som gör det möjligt att uppbära klientavgifter för hjälpmedel eller för utprovning, förnyande och service av hjälpmedel.

Slutsatser

Allmänna iakttagelser

Enligt de utredningar som JO fått från länsstyrelserna har sjukvårdsdistrikten och hälsovårdscentrerna i vissa fall avtalat om en arbetsfördelning när det gäller hjälpmedelstjänster. Såväl i folkhälsolagen som i lagen om specialiserad sjukvård understryks betydelsen av en fungerande arbetsfördelning mellan primärvården och den specialiserade sjukvården. Primärvården och den specialiserade sjukvården skall bilda en funktionell helhet. Anvisningarna om arbetsfördelningen understryker enligt JO:s uppfattning helt riktigt att hjälpmedel beviljas på medicinska grunder och att det sålunda är fråga om ett vårdbeslut, dvs. ett sakkunnigavgörande som fattas utifrån en individuell behovsprövning. Vidare understryks i anvisningarna, som sig bör, att man i undantagsfall kan avvika från dem. Av de utredningar som inkommit från länsstyrelserna och av Stakes utredning framgår å andra sidan att vissa hälso- och sjukvårdsenheter fortfarande uppbär klientavgifter för hjälpmedel samt för utprovning, förnyande och service av hjälpmedel. Enligt utredningarna begränsar vissa verksamhetsenheter utgivandet av billiga och/eller dyra hjälpmedel. Det förekommer också att de för en förteckning över hjälpmedel som inte lämnas ut över huvud taget eller också begränsar de utgivandet av hjälpmedel eller möjligheterna att förnya dem. Vidare förkommer det att vissa patientkategorier utestängs från hjälpmedelstjänster.

Såsom konstateras ovan strider anvisningar som inte lämnar utrymme för beaktande av patientens individuella behov mot den lagstiftning som nämns ovan. Enligt JO:s uppfattning är anvisningar lagstridiga om de på förhand summariskt utestänger vissa patientgrupper, t.ex. vissa åldersklasser, eller vissa typer eller prisklasser av hjälpmedel, från de medicinska rehabiliteringen. Lagstridiga är också anvisningar som gör det möjligt att uppbära klientavgifter för hjälpmedel eller för utprovning, förnyande och service av hjälpmedel. Anvisningar som begränsar antalet hjälpmedel eller möjligheterna att förnya dem står i strid med lagstiftningen, om de inte lämnar utrymme för beaktande av patientens individuella behov.

Länsstyrelsernas styrnings- och tillsynsåtgärder

Enligt länsstyrelselagen sköter länsstyrelsen, enligt vad som föreskrivs särskilt, bl.a. uppgifter i anslutning till hälsovårdsförvaltningen. Enligt folkhälsolagen leder och övervakar länsstyrelsen ordnandet av medicinsk rehabilitering i länet när det gäller sådan sjukvård som avses i folkhälsolagen. Länsstyrelsen leder och övervakar ordnandet av medicinsk rehabilitering i länet också när det gäller sådan sjukvård som avses i lagen om specialiserad sjukvård. Länsstyrelsen har sålunda rätt och även skyldighet att ingripa i konstaterade lagstridigheter, om den i speciallagar har ålagts att övervaka den ifrågakarande verksamheten.

Enligt vad som utretts har länsstyrelserna som övervakningsmetod huvudsakligen använt olika former av informationsstyrning, t.ex. ordnat eller deltagit i utbildningstillfällen och gjort kommunbesök.

Av utredningarna framgår att de ifrågakarande verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården ändrat sina lagstridiga förfaranden och anvisningar i sådana fall då länsstyrelserna ingripit med konkreta styrnings- och tillsynsåtgärder, vilket enligt de utredningar som JO fått varit fallet med länsstyrelserna i Södra och Östra Finlands län. Av utredningarna har å andra sidan inte framkommit någonting som tyder på att alla de länsstyrelser som i samband med klagomål fått reda på lagstridiga förfaranden eller anvisningar skulle ha vidtagit vederbörliga styrnings- och tillsynsåtgärder

för att rätta till de lagstridiga förfarandena. Detta har enligt vad som utretts och enligt JO:s uppfattning varit fallet med länsstyrelserna i Västra Finlands, Uleåborgs och Lapplands län. Enligt JO:s uppfattning har dessa länsstyrelser tillsyn varit bristfällig och otillräcklig i dessa sammanhang.

Social- och hälsovårdsministeriets styrnings- och tillsynsåtgärder

Den allmänna planeringen, styrningen och tillsynen av hälso- och sjukvården ankommer på social- och hälsovårdsministeriet. När länsstyrelsen sköter uppgifter i anslutning till hälso- och sjukvården gör den enligt länsstyrelselagen detta under ledning av social- och hälsovårdsministeriet.

Av social- och hälsovårdsministeriets utredning framgår inte att ministeriet skulle ha styrt länsstyrelserna i detta ärende. Först i slutet av oktober 2000, i samband med utredningen av det klagomål som det här är frågan om, bad ministeriet länsstyrelserna ge en utredning om hur de hade följt den uppmaning som ministeriet gav i juni 1995 samt vilka styrnings- och tillsynsåtgärder de hade vidtagit. Ministeriet hade då uppmanat länsstyrelserna att inom sina respektive områden följa tillämpningen av lagstiftningen om hjälpmedel och vid behov vidta styrnings- och tillsynsåtgärder. Också social- och hälsovårdsministeriets tillsyn har sålunda enligt JO:s uppfattning varit bristfällig och otydlig.

JO konstaterar att social- och hälsovårdsministeriets allmänna styrnings- och tillsynsskyldighet och likaså länsstyrelsernas styrnings- och tillsynsskyldighet får en accentuerad betydelse då beslutsfattandet styrs av lagstridiga anvisningar eller rutiner och patienten inte har några medel att få en ändring av vårdbeslutet. Det är därför viktigt att tillsynsmyndigheterna konkret ingriper i lagstridiga förfaranden och anvisningar om beviljande av hjälpmedel.

JO:s åtgärder

JO har för kännedom meddelat social- och hälsovårdsministeriet samt länsstyrelserna sin uppfattning om de brister som han iakttagit i ordnandet av hjälpmedelstjänster för medicinsk rehabilitering samt i styrningen och övervakningen av dessa tjänster. Hon har bett social- och hälsovårdsministeriet senast 31.12.2003 inkomma med besked om vilka åtgärder hennes uppfattning föranlett.

JO Paunios beslut 5.6.2003, dnr 1803/4/00 (föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen)

Enligt uppgift från social- och hälsovårdsministeriet 2.4.2004 har ärendet inte slutbehandlats.

EN PATIENTS RÄTT TILL INFORMATION OCH SJÄLVBESTÄMMANDERÄTT

Klagandena bad justitieombudsmannen undersöka om den vård och behandling för lungcancer som deras framlidne far fått på Satalinna sjukhus var förenlig med patientlagen. Enligt deras uppfattning stred det mot patientlagen att en operation uteslöts som behandlingsalternativ, utan grundliga undersökningar som bekräftade diagnosen. Enligt deras uppfattning hade deras fars rätt till information inte heller förverkligats på det sätt som avses i patientlagen. Han hade sålunda också fråntagits sin rätt att enligt patientlagen själv mot varandra väga de med olika behandlingsalternativ förenade riskerna och möjligheterna.

JO Paunio konstaterar bl.a. följande i sitt beslut.

Säkran det av lungcancerdiagnosen

En sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som avses i patientlagen skulle enligt JO:s uppfattning ha inneburit att avdelningsläkaren då han såg förändringar i patientens lungbild under undersökningsperioden februari-mars 2000 borde ha ordinerat grundläggande undersökningar för att säkra diagnosen

innan han beslöt att patienten inte skulle opereras och valde en symptomriktad behandlingslinje. Eftersom lungcancerdiagnosen inte hade säkrats och eftersom infiltratet fortsatte att växa borde assistentläkaren ha ordinerat en grundundersökning då han undersökte patienten sommaren 2000.

Den permanente sakkunnige i onkologi och strålbehandling som rättsskyddscentralen för hälsovården anlätade konstaterade i sitt utlåtande att man inte heller hade konsulterat en specialist i onkologi och strålbehandling eller en kirurg om behandlingen av lungcancer, som upptäckts i ett tidigt skede. JO anser att en sådan konsultation borde ha gjorts i synnerhet med beaktande av att man efteråt kunnat konstatera förändringen redan på en lungbild från år 1998.

Vård och behandling i samförstånd med patienten

Till denna del konstaterar JO att det av de journalanteckningar som gjorts på Satalinna sjukhus i februari-mars och november 2000 inte på det sätt som förutsätts i patientlagen och i social- och hälsovårdsministeriets föreskrifter som gällde vid den aktuella tidpunkten framgick att patienten informerats om sitt hälsotillstånd och om den allvarliga sjukdom som han sannolikt led av, om vårdens och behandlingens betydelse, om olika vård- och behandlingsalternativ och deras verkningar, om riskfaktorer och komplikationsmöjligheter samt om andra omständigheter som hänförde sig till vården och som hade betydelse för beslutet om hur patienten skulle vårdas.

Bristerna i den information som patienten fick framgår enligt JO:s uppfattning klart av den utredning som givits av assistentläkaren som undersökte patienten sommaren 2000. Enligt utredningen ansåg assistentläkaren sig inte ha rätt att pracka på patienten information om en lindrig misstanke om cancer. Han ansåg sig vara skyldig att informera patienten om saken först om denne frågade efter arten av lungförändringen. Enligt JO:s uppfattning är en misstanke om cancer uttryckligen en sådan i patientlagen avsedd uppgift som en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården i regel på eget initiativ skall ge patienten.

JO framhåller att den i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården ingående bestämmelsen om läkarens kliniska autonomi – rätten att besluta om medicinska undersökningar av en patient, ställa diagnos och besluta om vården och behandlingen – begränsar patientens självbestämmanderätt enligt patientlagen, dvs. principen om samtycke som baserar sig på information. Denna princip innebär att en förutsättning för ett giltigt samtycke bl.a. är att patienten har givits tillräcklig information och att patienten har förstått informationen som är relevant för samtycket. Patienten skall ges information på läkarens eget initiativ och inte endast på begäran. Informationen skall vara i den mening relevant att patienten på basis av den kan överväga samtycke till vården eller behandlingen.

JO anser utifrån vad som framgår av handlingarna att patienten som var intagen på Satalinna sjukhus inte fick i patientlagen avsedd begriplig och tillräcklig information om omständigheter som skulle haft betydelse för vården och behandlingen. Vården och behandlingen gavs sålunda inte på det sätt som patientlagen förutsätter i samförstånd med patienten. Han hade därför inte någon möjlighet att i enlighet med sin självbestämmanderätt väga de risker och möjligheter mot varandra som var förenade med olika vårdalternativ, i det skedet då en operation ännu hade varit ett behandlingsalternativ. Patienten hade inte heller någon möjlighet att be andra sakkunniga göra en bedömning av riskerna med en lungoperation och andra eventuella åtgärder eller att, om han så önskade, i ett tidigare skede vända sig till någon privat producent av hälso- och sjukvårdstjänster. JO konstaterar att patientens rätt till information enligt patientlagen skulle ha tryggt hans självbestämmanderätt och personliga frihet enligt grundlagen.

Avdelningsläkaren motiverade sin symptomriktade behandlingslinje med att "patienten kunde leva ett bättre liv med en skugga på lungan än om man satt in en tung behandlingsform som sannolikt skulle ha påskyndat döden". JO konstaterar att patienten själv har rätt att fatta beslut som berör den egna livskvaliteten.

Åtgärder

JO har för framtiden givit avdelningsläkaren, lungspecialisten och assistentläkaren en anmärkning för att patienten inte av dem fått i patientlagen avsedd begriplig och tillräcklig information om omständigheter som hade varit relevanta för beslutet om vården och behandlingen. Vården och behandlingen hade sålunda inte givits i samförstånd med patienten, på det sätt som patientlagen förutsätter.

JO har dessutom meddelat läkarna sin uppfattning om de bristfälliga anteckningarna i patientjournalen. Hon uppmärksammar dem för framtiden på vikten av omsorgsfulla och korrekta journalanteckningar samt på vikten av att iaktta bestämmelserna om patientjournaler.

JO har meddelat avdelningsläkaren och assistentläkaren sin uppfattning om grundundersökningar för att söka lungcancerdiagnos samt om vikten av att konsultera en specialist i onkologi och strålbehandling eller en kirurg om vård och behandling av lungcancer som upptäckts i ett tidigt skede.

JO Paunios beslut 6.10.2003, dnr 1960/4/01
(föredragande Kaija Tantfinen-Laakkonen)

TANDVÅRDEN I KUOPIO STAD

Räknet från början av december 2002 utsträcktes kommunens lagstadgade skyldighet att ordna tandvård till att omfatta samtliga kommuninvånare. Enligt lagen skall vård ges med beaktande av patientens vårdbehov och hur brådskande det är samt behandlingseffektiviteten. Patientens ålder eller grupptillhörighet tillmätts inte längre någon avgörande betydelse.

Inom Kuopio stads tandvård tillämpas från 1.12.2002 ett system som innebär att patienterna blir undersökta och får vård beroende på till vilken av fyra grupper de hör. JO har prövat ärendet med anledning av ett klagomål.

JO Paunio konstaterar följande om Kuopio stads prioriteringsystem, i skenet av den gällande lagstiftningen.

Prioriteringsordningen

Personer med akut vårdbehov går före i kön.

Det är motiverat och förenligt med lagen att prioritera akut vård. De som är i behov av akut vård intar en specialställning. De kan inte hänvisas till kön för att vänta på undersökning och vård. Kommunen måste svara för att de blir undersökta och får vård också utanför tjänstetid, under söckenhelger och veckoslut. Kuopio stads förfarande att prioritera personer som är i behov av akut vård är sålunda lagenligt.

Till den andra gruppen i prioritetsordningen hör personer vilkas vårdbehov anses vara prioriterat enligt lag. Till denna grupp hör barn och ungdomar i åldern 0–17 år, personer som har fått strålbehandling av huvudet och halsen, personer som får behandling med cytostatika, studerande samt patienter inom anstaltsvården.

Enligt den tidigare gällande folkhälsolagen och -förordningen kunde vården åldersbegränsas så att de yngsta grupperna prioriterades. Från 1.12.2002 är patientens ålder emellertid inte längre en laglig grund för prioritering i undersöknings- och vårdkön, utan patienterna undersöks och ges vård utgående från deras behov, dvs. beroende på munnens och tändernas hälsotillstånd. Förfarandet att prioritera barn och ungdomar i vårdkön är sålunda inte längre baserat på lagstiftningen, på det sätt som anges i Kuopio stads prioriteringsordning. Anvisningar som innebär att tandvård ges på andra än hälsorelaterade grunder är lagstridiga. Enligt JO:s uppfattning kan prioritering av barns och ungdomars tandvård emellertid vara laglig och motiverad med tanke på den förebyggande tandvården.

Enligt den tidigare gällande folkhälsolagen och -förordningen skulle kommunen ordna undersökning och vård av tänderna för personer som fått strålbehandling av huvudet och halsen. Enligt ikraftträdelsebestämmelsen för ändringen av folkhälsolagen skall undersökning och vård av tänderna oberoende av ålder ordnas för alla som behöver undersökning och vård på grund av strålbehandling och cytostatisk behandling av huvudet och halsen. I den gällande folkhälsolagen finns emellertid inte längre några sådana specialbestämmelser.

Förfarandet att låta dessa patienter gå före i kön kan inte heller baseras på lagstiftningen på det sätt som avses i Kuopio stads prioriteringsordning. Det kan emellertid finnas någon medicinsk eller odontologisk grund, som måste konstateras genom undersökning, för att prioritera också dessa patienter.

Även om kommunen enligt folkhälsolagen skall upprätthålla studenthälsovård, inklusive bl.a. tandvård, och även om kommunen måste ombesörja fullständig vård inklusive tandvård för patienter som är intagna på anstalt, betyder detta inte att personer som hör till dessa grupper med stöd av lagen prioriteras på grund av sin grupptillhörighet. Också i sådana fall skall varje patient undersökas och ges vård beroende av sitt vårdbehov. Inte heller dessa patienter kan sålunda ges vård med stöd av lagstiftningen, på det sätt som avses i prioriteringsordningen.

Till den tredje gruppen i prioriteringsordningen hör patienter för vilka en yrkesutbildad person inom tandvården har konstaterat odontologiska eller medicinska skäl. Här avses personer som fått läkarremiss och personer vilkas vårdbehov har någon annan motiverad medicinsk orsak (en allvarlig allmänsjukdom som påverkar munhälsan eller tvärtom). Till den tredje gruppen hör i Kuopio också vissa specialgrupper som nämns särskilt.

Till denna del understryker JO att prioriteringsanvisningar är lagstridiga om rätten att få tandvård enligt dem fastställs på andra än hälsorelaterade grunder. Sålunda kan och bör, på grunder som Kuopio stad godkänt, de patienter prioriteras vilka behöver vård på medicinska eller odontologiska grunder som konstaterats av en yrkesutbildad person inom tandvården. För övriga personer i denna grupp kan vårdbehovet däremot inte baseras på grupptillhörighet.

Till den i prioriteringsordningen fjärde gruppen hör i Kuopio personer som fyllt 18 år och inte lider av någon allvarlig allmänsjukdom. Personer i denna grupp gavs före augusti 2003 vård i den mån som tandvårdsresurserna vid Kuopio social- och hälsovårdscentral tillät. Övriga vårdbehövande hänvisades till privat tandvård på egen bekostnad.

Anvisningar som summariskt utesluter på förhand bestämde patientgrupper, t.ex. vissa åldersklasser, från vård är lagstridiga. I den fjärde gruppen blev en del av stadens invånare som var i behov av tandvård särbehandlade på grund av sin ålder, utan godtagbart skäl. Enligt JO:s uppfattning var Kuopio stads förfarande till denna del inte lagenligt.

Också personer som fyllt 18 år och har ett gott allmänt hälsotillstånd bör ha rätt till undersökning av munnen och tänderna samt till vård och behandling. Om en patient som hör till denna kategori inte omedelbart kan ges den vård och behandling som en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården anser vara nödvändig, kan patienten enligt patientlagen, i likhet med övriga patienter, hänvisas till vårdköen. Patienten skall då informeras om möjligheten att anlita privata tandvårdstjänster, men inte så att patienten förutsätts använda dem på sin egen bekostnad. Patienten har rätt att välja mellan kommunala respektive privata tandvårdstjänster.

Situationen i Kuopio stad har emellertid rättats till från början av augusti 2003 på så sätt att också personer som hör till den fjärde gruppen får tandvård som ordnas av staden.

Synpunkter på Kuopio stads förfarande

Kuopio stad framhöll i sina utredningar att den prioriteringsordning som den godkänt var nödvändig eftersom det inte fanns resurser för att ordna tandvård åt alla dem som sökt sig till den kommunala tandvården. Stadens förfarande har också stöd i de ställningstaganden som i samband med lagberedningen framfördes om resurserna och ordnandet av vård för vissa specialgrupper.

Av denna anledning konstaterar JO ytterligare följande.

Bedömning av lagändringens verkningar

Utgångspunkten för regeringens proposition om utvidgad av skyldighet att ordna tandvård är att eftersom utvidgningen av sjukförsäkringssystemet genomförs samtidigt som utvidgningen av skyldigheten att ordna kommunal tandvård, kommer någon betydande övergång från den privata till den kommunala tandvården inte att ske. Vid beredningen av reformen gjordes den bedömningen att den privata sektorns patienter i regel kommer att fortsätta sina tidigare vårdförhållanden. Också kostnads kalkylerna för utvidgningen av sjukförsäkringssystemet gjordes utgående från antagandet att antalet patienter inom den privata tandvården inte förändras.

I justitieombudsmannens laglighetsövervakning ingår inte att bedöma frågor som ansluter sig till fördelningen av finansieringsansvaret mellan staten och kommunerna. JO har sålunda inte tagit ställning till frågan om statsandelen har ökat tillräckligt mycket. Hon konstaterar emellertid att bedömningen av lagändringens verkningar enligt hennes uppfattning inte utfallit särskilt väl. Prognostiseringen av lagändringens verkningar har emellertid haft betydelse för de åtgärder som kommunerna vidtagit för att förbereda sig för den utvidgade skyldigheten att ordna tandvård.

Resurser

Enligt regeringens proposition om utvidgad skyldighet att ordna tandvård är det inte fråga om att ge kommuninvånarna subjektiv rätt till kommunal tandvård. Av den anledningen har personer som är födda år 1946 eller senare enligt regeringens proposition inte heller i framtiden någon rätt till kommunal tandvård i strid med den resursbegränsning som anges i patientlagens 3 § 1 mom.

JO understryker sålunda att patientlagens resursrelaterade begränsning inte kan sammankopplas med skyldigheten att ordna kommunal hälso- och sjukvård. Resursnämmandet i patientlagens 3 § begränsar inte skyldigheten att ordna hälso- och sjukvård inom ramen för de disponibla resurserna. Patientlagen ingriper inte i den kommunala skyldigheten att ordna hälso- och sjukvård som följer av lagstiftningen.

Utgångspunkten att en utvidgning av den lagstadgade skyldigheten att ordna tandvård inte till följd av patientlagens bestämmelser skulle förutsätta ökning av resurserna är sålunda enligt JO:s åsikt oriktig och baserar sig på felaktig lagtolkning.

Det förhåller sig tvärtom så att bl.a. grundlagens bestämmelser förutsätter att den enligt lagen utvidgade skyldigheten att ordna tandvård vid behov uppfylls genom ökning av resurserna. Enligt grundlagen skall det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det skall också säkerställas att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Sin förpliktelse i detta avseende skall det allmänna uppfylla bl.a. genom allokering av resurserna.

Utgående från vad som framgår av handlingarna förfaller det som om Kuopio stad i sina budgetar och i sin ekonomiska planering inte beaktat att staden från 1.12.2002 är skyldig att ordna tandvård på det sätt som lagen förutsätter. I tandvården ingår ordnande av såväl akut som icke akut undersökning och vård.

Ställningstaganden i samband med lagberedningen

I anslutning till utvidgningen av skyldigheten att ordna tandvård konstaterades såväl i regeringens proposition som i social- och hälsovårdsutskottets betänkande att utvidgningen inte får förverkligas så att servicen för de nuvarande vårdtagarna försämras. Delvis på grund av dessa uttalanden hade man bl.a. i Kuopio stad stannat för att prioritera specialgrupper. Enligt social- och hälsovårdsministeriets åsikt var avsikten med dessa uttalanden att betona att reformen skall förverkligas genom att förbättra deras ställning som tidigare fallit utanför vårdssystemet – inte genom att försämra vården för dem som sedan tidigare omfattas av systemet.

Oberoende av ställningstagandena i samband med lagberedningen har utvidgningen av skyldigheten att ordna tandvård kommit att omfatta samtliga kommuninvånare som är i behov av undersökning och

vård. Enligt lagen skall vård ges med beaktande av vårdbehovet och hur brådskande det är samt behandlingseffektiviteten. Enligt lagen har således åldern eller grupptillhörigheten inte längre någon avgörande betydelse. Den i lagens ikraftträdelsebestämmelse angivna gruppindelningen gällde endast reformens genomförandeskedan och den upphörde att gälla 1.12.2002. Kommunen kan inte med hänvisning till de synpunkter som framfördes i samband med lagberedningen avgränsa sina lagstadgade skyldigheter.

Slutsats

Kuopio stads social- och hälsovårdscentralers principer för ordnandet av tandvården är sålunda inte i alla avseenden lagenliga. Staden har emellertid utformat principerna i en situation där dess avgöranden påverkats dels av de förpliktelser som lagstiftningen medför, dels av att efterfrågan på tjänsterna ökat kraftigare än väntat. Dessutom har staden fått delvis felaktig information om sina förpliktelser att ordna tandvård. Även om dessa omständigheter inte eliminerar stadens ansvar när det gäller det faktum att prioriteringen mellan de vårdbehövande inte varit baserad på lag, beaktar JO dessa omständigheter när hon bedömer klandervärdheten av stadens förfarande.

JO har meddelat Kuopio stads social- och hälsovårdscentral sina ovan framförda uppfattningar om de lagstridiga principerna för ordnandet av tandvården. Hon har bett social- och hälsovårdscentralen senast 30.6.2004 meddela vilka åtgärder hennes uppfattningar föranlett. Hon har också för framtiden meddelat Kuopio stadsstyrelse sin ovan framförda uppfattning om anvisande av resurser för kommunens lagstadgade uppgifter.

JO Paunios beslut 31.12.2003, dnr 1044/4/02
(föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen)

MILITÄRA ÄRENDEN OCH FÖRSVARSFÖRVALTNINGEN

Allmän översikt

Enligt 5 § i lagen om riksdagens justitieombudsman skall justitieombudsmannen i synnerhet ge akt hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt den fredsbevarande personalen behandlas, samt inspektera försvarsmaktens olika enheter. Enligt lagen om fördelning av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman hör ärenden som gäller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personalen samt militära rättegångar till justitieombudsmannen. I praktiken är justitieombudsmannen således den enda utomstående övervakaren av beväringars och andra militärers rättigheter i vårt land. Utländska jämförelser visar att det är relativt sällsynt att försvarsmakten och militära organisationer över huvud taget är föremål för oavhängig extern övervakning.

Vid justitieombudsmannens kansli hänförs till de militära ärendena också ärenden som gäller frontmannatecken samt ärenden som gäller gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet är underställt inrikesministeriet men har en militär organisation. Däremot hänförs ärenden som gäller skador ådragna i militärtjänst till de ärenden som gäller social trygghet. Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen ankom de militära ärendena och försvarsförvaltningsärendena under verksamhetsåret på BJO *Jämskeläinen*. Huvudföredragande i denna ärendegrupp var under verksamhetsåret referendarierådet *Raino Marttunen*.

FÖRÄNDRINGAR I VERKSAMHETSMILJÖN

Återstoden av försvarsmaktens fastigheter överfördes i början av verksamhetsåret till nya ägare, dvs. till Senaatti-Kiinteistö, Luftfartsverket och Vägförvaltningen. Försvarsmakten hyr fastigheterna av de nya ägarna. Försvarsmaktens bostadshus har redan tidigare överlåtits till Kruunuasunnon Oy och Kapiteeli Oy,

medan försvarsmaktens markområden har överförts till Forststyrelsen.

Under verksamhetsåret planerades och fattades beslut om en totalrevidering av försvarsmaktens medicinalvård. I samband med revideringen har det bl.a. beslutats att Centralen för militärmedicin inrättas i Lahtis i början av år 2006 och att sedvanliga specialiserade sjukvårdstjänster köps av organisationer inom den allmänna hälso- och sjukvården, dvs. närmast av de lokala centralsjukhusen. I samband med reformen dras Centralmilitärsjukhuset in.

Vid gränsbevakningsväsendet planerades under året en organisationsreform som innebär att beväringutbildningen i Imatra och Ivalo dras in, varefter beväringutbildning inom gränsbevakningsväsendet ges endast i Kajana och Onttola. Riksdagen ansåg emellertid då den behandlade 2004 års budgetproposition och beviljade gränsbevakningsväsendet tilläggsanslag att det inte är funktionellt ändamålsenligt att centralisera gränsbevakningsväsendets beväringutbildning till endast två förvaltningsenheter (FiUB 39/2003 rd). Beväringutbildningen kommer sålunda att fortsätta också i Imatra och Ivalo. Vid inrikesministeriet bereddades under året en totalrevidering av lagen om gränsbevakningsväsendet. Det är bl.a. fråga om att utvidga gränsbevakningsväsendets verksamhetsområde från de nuvarande övervakningsområdena till hela landet.

I samband med förnyandet av lagstiftningen om straffrättens allmänna läror fogades till strafflagens 45 kap. om militära brott en ny 26 a § om användning av maktmedel och en ny 26 b § om förmans befallning (515/2003). Samtidigt ändrades 8 och 38 § i militära disciplinlagen. Ändringar gjordes också i bestämmelserna om användning av maktmedel i 24 § och om tillämpning av bestämmelserna om militära brott i 51 § i lagen om gränsbevakningsväsendet. Ändringarna trädde i kraft 1.1.2004.

I värnpliktslagens 28 § gjordes en ändring som trädde i kraft 1.8.2003 (653/2003). Enligt den ändrade bestämmelsen kan de värnpliktiga som har inträtt i aktiv tjänst, enligt vad som närmare bestäms genom förordning av statsrådet, enligt eget val antingen avlägga krigsmannaed eller avge krigsmannaförsäkran.

Sålunda kan också värnpliktiga som inte hör till något religiöst samfund om de så önskar avlägga krigsmannaed i stället för att avge krigsmannaförsäkran.

KLAGOMÅL I MILITÄRA ÄRENDEN

Klagomål i militära ärenden har anförts till justitieombudsmannen såväl av den ordinarie personalen inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet som av beväringar, ibland också av beväringarnas föräldrar. Tröskeln för att anföra klagomål är fortfarande relativt hög för beväringar och andra som gör militärtjänst. De företrar ofta att vända sig till justitieombudsmannen först i slutet av tjänstgöringen eller efter avslutad tjänstgöring. Beväringarnas klagomål är emellertid befogade klart oftare än genomsnittet. De gäller vanligen bemötandet av beväringar eller disciplinära påföljder.

En avsevärd del av klagomålen gäller hälso- och sjukvården och i synnerhet behandlingen av sjuka beväringar. BJO gav en anmärkning bl.a. i ett fall där en militärmästare hade satt beväringar som ordinerats lätt tjänst i alltför tungt arbete (dnr 3075/4/02, s. 206).

Då och då anförs också klagomål över pennalism. Pennalismtraditionerna lever visserligen kvar främst bland beväringarna själva, men justitieombudsmannen har understrukit den ordinarie personalens ansvar för övervakningen av beväringarna. BJO har undersökt beväringars ärenden också på basis av förtroliga samtal i samband med justitieombudsmannens garnisonsinspektioner. T.ex. i samband med inspektionen av Kajanalands gränsbevakningssektion i december 2002 berättade beväringar att de i flera avseenden blivit osakligt bemötta av beväringarschefer. Enligt gränsbevakningsväsendets utredning i maj 2003 hade det visat sig att påståendena om beväringarschefernas osakliga handlande huvudsakligen var korrekta. De påtalade fallen hade behandlats mellan enhetens personal och beväringarscheferna. Man hade ingripit i det osakliga förfarandet omedelbart efter inspektionen och sålunda fått slut på det. BJO meddelade gränsbevakningssektionens kommandör att ärendet på grund av de utredningar som inkommit

inte föranledde några ytterligare åtgärder från laglighetsövervakarens sida.

Staben för gränsbevakningsväsendet uppmärksammade i sin berättelse 30.4.2003 över granskningen av disciplinära ärenden förvaltningsenheterna på att det är skäl att vid utbildningen fästa tillräckligt avseende vid förebyggande av pennalism.

Beväringar anför också klagomål över tjänstgöringstidens längd, utbildningsalternativen, befordringar, tjänstgöringsplatsen och andra frågor som kan avgöras genom militär ordergivning. I sådana frågor går det vanligen inte att påverka innehållet i besluten utan endast själva beslutsförfarandet. Laglighetsövervakaren kan sällan hjälpa beväringarna i ärenden som gäller dagspenning, utkomststöd eller andra ekonomiska angelägenheter.

De anställdas klagomål gäller oftast tvångsförflyttningar i samband med omorganiseringar, löner, befordringar, klassificering av uppgifters svårighetsgrad samt andra liknande frågor som kan avgöras genom tjänste- och arbetskollektivavtal. Justitieombudsmannen har i allmänhet inte ansett sig ha befogenhet att ingripa i ärenden av detta slag.

Under verksamhetsåret avgjordes 60 militära ärenden, dvs. klart flera än föregående år (45). De flesta klagomålen gjordes av anställda. Under verksamhetsåret avgjordes fortfarande över 10 klagomål som gällde frontmannatecken och andra veterantecken. Ansökningar om frontmannatecken har i allmänhet avslagits antingen på den grunden att sökanden inte lämnat adekvata uppgifter om sådant deltagande i krigshandlingar som berättigar till tecknet eller på den grunden att ansökan gjorts först efter 31.12.1994, som enligt förordningen om frontmannatecken var den sista ansökningsdagen. I dessa fall hade justitieombudsmannen i allmänhet inga möjligheter att ingripa.

I sina avgöranden under verksamhetsåret uppmärksammade BJO bl.a. vikten av ett sakligt och med god förvaltningssed överensstämmande förfarande när utlåtande ges om beväringar och deras tjänsteduglighet (dnr 2073/4/01) vikten av att på det sätt som god förvaltningssed förutsätter iakttas omsorgsfullhet vid handläggning av beväringars anmälningar om

olycksfall (dnr 876/4/01) samt på den grundläggande rätten att i enlighet med god förvaltnings sed utan dröjsmål få svar på sakliga brev och förfrågningar till myndigheter (dnr 673/4/03). En förman uppmärksammades också på vikten att hemlighålla bl.a. uppgifter om beväringars hälsa (dnr 2789/4/01). Huvudstaben och en forskare meddelades BJO:s uppfattning om förrättande av husrannsakan och betydelsen av samtycke i sådana fall (dnr 768/4/01 s. 208). BJO uppmärksammade också försvarsministeriet och en truppavdelning på vikten av att i samband med en fastighetsreform inom försvarsförvaltningen trygga säkerheten på skjutbanor (dnr 159/2/02).

BJO uppmärksammade en brigads kommandör och anställda bl.a. på vikten av att behandla disciplinära ärenden utan dröjsmål samt på att utredare inte får vara jäviga (dnr 1428/4/01 s. 207). En brigads disciplinära förmän uppmärksammades på vikten av en noggrann utredning av förutsättningarna för disciplinärt förfarande (dnr 2321/4/02 s. 206).

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Enligt undersökningarna har beväringarnas kondition fortlgående försämrats sedan år 1987, så mycket att de inte klarar av tjänstgöringens påfrestningar. I synnerhet ryggsjukdomar och leddskador har ökat bland beväringarna under de senaste åren. Under verksamhetsåret avbröt 9,8 % (åren 2001 och 2002 9,2 %) av beväringarna sin tjänstgöring. Vid garnisonerna i södra Finland var andelen beväringar som avbröt sin tjänstgöring i allmänhet störst. I Kotka Kustområde var avbrottsprocenten i den kontingent som inledde sin tjänstgöring i januari 2001 landets högsta, dvs. över 19 %.

I samband med inspektionerna framförde beväringarna ibland tvivel om huruvida den vård som de fått varit lämplig samt kritiserade de anställdas inställning till beväringar som uppsökte läkarmottagningen. Också behandlingen av beväringar som ordinerats lätt tjänst kritiserades.

I samband med inspektionen av artilleribrigaden framgick det att det varit svårt att tillsätta tjänsten

som militärläkare. Redan under en längre tid hade man i Niinisalo försökt lösa problemet, men utan resultat. Man framhöll också att beväringssläkarens arbetsbörda är oskäligt tung. BJO beslöt på eget initiativ pröva ärendet (dnr 2562/2/03). Han bad Huvudstaben ge en utredning om bl.a. möjligheterna att förbättra läkarsituationen inom försvarsmakten och i synnerhet i Niinisalo, om beväringssläkarnas tjänstgöringsarrangemang, samt om hur den förestående totalrevideringen av försvarsmaktens medicinalvård kommer att påverka hälso- och sjukvården för beväringarna. Behandlingen av ärendet pågår fortfarande.

På några av de ställen som inspekterades framfördes åsikten att det fortfarande finns brister i de hälsokontroller som görs i samband med uppböden. Vid hälsovårdscentralerna är man inte alltid tillräckligt medveten om de förhållande under vilka beväringstjänsten fullgörs. Många av de beväringar som hemförlovats under de två första veckorna sades ha ett dåligt hälsotillstånd att de aldrig borde ha tagits ut till tjänstgöring.

Inspektionsverksamhet

INSPEKTIONER I HEMLANDET

Inspektionerna i garnisonerna utgör en viktig del av laglighetsövervakningen. Under de senaste åren har garnisonsinspektionerna i mån av möjlighet effektiviserats och komprimerats tidsmässigt. Före inspektionerna rekvideras material och utredningar om bl.a. truppförbandens anställda och beväringar, disciplinära beslut och beslut om skadefall samt utredningar om tjänstgöringsarrangemang och medicinalvård för beväringarna.

I samband med inspektionerna erbjuds uttryckligen beväringarna tillfälle att samtala förtroligt med biträdande justitieombudsmannen. Också den ordinarie personalen har beretts tillfälle att träffa biträdande justitieombudsmannen. Diskussionerna med beväringar har både en symbolisk och en förebyggande betydelse. I stora garnisoner har det visserligen kunnat vara svårt att ordna sådana tider och förhållanden att alla beväringar har samma möjligheter att träffa

biträdande justitieombudsmannen. Biträdande justitieombudsmannen har betonat att dessa möten skall ordnas så att beväringarna med så små besvär som möjligt skall kunna komma till dem. I detta avseende har det ibland uppstått problem, t.ex. då en beväring har varit tvungen att anhålla om befrielse från annan tjänstgöring för att kunna träffa justitieombudsmannen. Också under verksamhetsåret framfördes vid en garnison att beväringar som ville samtala med biträdande justitieombudsmannen måste anmäla sig hos förmannen.

Huvudstabens rättsavdelning justerade i februari 2003 en administrativ anvisning om justitieombudsmannens inspektioner. Också enligt denna anvisning skall för alla som så vill ordnas en faktisk möjlighet att utan att väcka uppmärksamhet träffa justitieombudsmannen för ett förtroligt samtal.

Vid samtalen med beväringarna framkommer ofta sådant som justitieombudsmannen tar till tals med förmännen vid sitt avslutande samtal med kommandören. Många mindre problem kan klaras upp på detta sätt. När principiella frågor väcks eller allvarliga missförhållanden påtalas inleder justitieombudsmannen en särskild utredning eller förundersökning efter inspektionen. Under verksamhetsåret begärdes särskild utredning i ett fall och i fem fall upptogs ärenden till prövning på eget initiativ. I tre av de fall som prövats på eget initiativ sändes till Huvudstaben en ny typ av begäran om utredning och vidtagande av de åtgärder som Huvudstaben anser nödvändiga. Biträdande justitieombudsmannen skall underrättas om åtgärderna.

Under inspektionerna diskuterades vid flera tillfällen också för beväringarna viktiga permissionsfrågor. I flera garnisoner påtalades det att i synnerhet beväringar som tjänstgör som chaufförer måste vara i tjänst oskäligt många veckoslut och att veckoprogrammen är oregelbundna. Vidare kritiserades förfarandet att i sista stund dra in permissioner till följd av handräckningsuppgifter samt till följd av prov som måste avläggas under veckoslut. Vid vissa garnisoner anfördes också klagomål över att alltför kort tid reserverats för måltider. Vidare påtalades oenhetlig permissionspraxis mellan enheterna.

I samband med flera inspektioner framförde beväringarna misstankar om mögelproblem i kasernerna. Mögelproblem har uppdagats bl.a. i Niinisalos stora lamellkasern. Beväringarna hade inkvarterats tillfälligt medan byggnaden undergick en grundlig sanering. De stora lagerutrymmena i Björneborgs Brigads provianteringscentralers källare var sedan länge stängda på grund av mögelproblem, vilket medförde avsevärda svårigheter för provianteringscentralens verksamhet. Saneringen ansågs ha dragit oskäligt långt ut på tiden. BJO uppmärksammade kommandören för Finska Vikens Marinkommando på eventuella mögelproblem i Mjölö och Makilo forts kaserner samt på behovet att närmare kartlägga dessa problem (dnr 1 843/4/02). Marinstaben meddelade i ett brev 30.7.2003 om de åtgärder som i juni 2003 vidtagits på Mjölö fort för att inspektera byggnaderna och eliminera hälsoohägenheterna samt om de åtgärder som skall vidtas i fortsättningen.

I samband med inspektionerna har det framgått att beväringsskommittéerna spelar en viktig roll för utvecklingen av beväringarnas tjänstgöringsförhållanden. Representanter för beväringsskommittéerna har i flera fall tagit upp också sådana missförhållanden med justitieombudsmannen som andra beväringar av någon anledning inte vill ta upp. Också vid de samtal som i samband med inspektionerna fördes med läkare, präster och socialkuratorer diskuterades framförallt frågor som gällde beväringarnas tjänstgöringsförhållanden och bemötandet av beväringarna. Vid Flygvapnets Tekniska Skola framgick att det förekom samarbetsproblem mellan socialkuratorn och de anställda.

BJO besökte 26.11.2003 staben för Gränsbevakningsväsendet, där han bl.a. fick bekanta sig med gränsbevakningsväsendets uppgifter och förestående organisations- och lagändringar samt med behandlingen av förvaltningsklagomål och disciplinära ärenden.

BJO Jääskeläinen följde sin tidigare praxis enligt vilken en promemoria över de viktigaste inspektionsiakttagelserna alltid sänds till inspektionsobjektet och för kännedom också till Huvudstaben respektive staben för gränsbevakningsväsendet. Under verksamhetsåret gjordes 21 inspektioner inom försvarsförvaltningen (år 2002 likaså 21 och år 2001 5 inspektioner).

INSPEKTION AV DE FREDSB- BEVARANDE STYRKORNA

BJO Jämskeläinen inspekterade under verksamhetsåret också Finlands fredsbevarande styrka i Kosovo. De finländska fredsbevararnas tjänstgöringsförhållanden i Kosovo och Makedonien konstaterades vara så väl ordnade som det med beaktande av de lokala förhållandena var möjligt. Detta framgick bl.a. av följande omständigheter:

- permissonsarrangemangen fungerar väl, fredsbevararna får per månad sex lediga dagar som de kan tillbringa i Finland, tack vare att gratis resor med underhållsflug
- på stöddepunkterna finns tillgång till gratis Internet och e-post samt möjlighet att se finländska televisionskanaler
- vid stöddepunkterna har byggts flera finska bastur
- maten är utmärkt
- hälso- och sjukvården fungerar väl
- fredsbevararna får studera och avlägga tentor samt delta i inträdesprov under övervakning av socialkuratorn.

Den fredsbevarande personalen föreföll vara motiverad för sitt uppdrag. Som ett missförhållande framfördes bl.a. att de chaufförer som skötte personaltransporter hade otillräckliga vilotider. BJO anser att vilotiderna med beaktande av de lokala trafikförhållandena skall ordnas så att fredsbevararnas personliga säkerhet inte äventyras på grund av trötta chaufförer.

I samband med inspektionen kritiserade en fredsbevarare en disciplinär påföljd som påförts honom. Utgående från förundersökningsmaterialet föreföll ärendet inte vara så klart att det hade kunnat behandlas genom disciplinärt förfarande. BJO meddelade bataljonskommendören sin uppfattning om saken och denne upphävde därefter den disciplinära tillrättavisning som påförts fredsbevararen.

DISCIPLIN- OCH SKADE- STÅNDSÄRENDE

Före inspektionerna granskas alltid truppförbandens disciplinhandlingar några månader bakåt i tiden samt

även inspektionsobjektens och försvarsområdenas statistik över disciplinära ärenden. En betydande del av de disciplinära påföljderna påförs för tjänstgöringsbrott eller för oaktsamma tjänstgöringsbrott. Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter att straffbestämmelserna är tämligen exakta till sin ordalydelse. Av gärningsbeskrivningen framgår emellertid inte alltid enligt vilket reglemente eller enligt vilken bestämmelse den tillräknade gärningen är förbjuden. Den regel eller bestämmelse som har överträtts har inte alltid individualiserats tillräckligt noggrant. Ibland har inte heller tillräckligt noggrant angivits på vilket sätt ett förfarande varit t.ex. olämpligt eller förargelseväckande.

Vid brott som förutsätter uppsåt framgår inte alltid av gärningsbeskrivningen att det är fråga om en uppsåtlig handling. Det är ofta svårt att göra skillnad mellan uppsåtliga och oaktsamma brott. Ibland nämns i gärningsbeskrivningen också omständigheter som är irrelevanta med avseende på rekvisitet. På vissa kort hade efteråt gjorts ändringar utan att det antecknats av vem och när de var gjorda. Av de disciplinära handlingar som granskades under verksamhetsåret framkom inga allvarligare fall av missbruk av förmansställning.

Enligt 38 § i militära disciplinförordningen skall kommandören för truppavdelningen minst kvartalsvis granska de disciplinära påföljder som har påförts av disciplinära förmän som är underställda honom. Kommendören för artilleribrigaden granskade de disciplinära handlingarna direkt efter att påföljderna verkställts. Artilleribrigadens rättsofficer framhöll att det på detta sätt var möjligt att ingripa i felaktigheter omedelbart, medan bevärigen ännu var i tjänst och ärendet fortfarande i färskt minne.

Vid vissa inspektionsobjekt kunde konstateras att det förekom oenhetlig praxis i beslut om små och stora skador av olika slag. Det var bl.a. frågan om oaktsamheten ansetts vara av lindrig art i sådana fall då utrustning förstörts eller söndrats i övningssituationer. Om oaktsamheten är lindrig uppkommer ingen ersättningskyldighet utan staten svarar för skadan.

INSPEKTIONERNA INOM FÖRSVARSMAKTEN OCH GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET 2003

Tavastlands Regemente	19.3.2003
Flygvapnets Tekniska Skola	1.4.2003
Flygvapnets Provflygcenter	1.4.2003
Mellersta Finlands Regemente	2.4.2003
Björneborgs Brigad	18.8.2003
Artilleribrigaden	19.8.2003
Försvarsmaktens Internationella Center	19.8.2003
KFOR-styrkorna, Finlands bataljon i Lipljani, Kosovo	29.9.– 2.10.2003
KFOR-styrkornas multinationella transport- och militärpolis kompanier (MNMPCOY och MNTCOY) i Pristina, Kosovo	30.9.2003
KFOR-styrkorna, staben för mellersta brigaden (MNB/C) samt stabs- och signalkompaniet (EHK) i Pristina, Kosovo	1.10.2003
KFOR-styrkornas finska underhållsstödjepunkt (FIN SE) i Skopje, Makedonien	3.10.2003
Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion	24.10.2003
Gräns- och sjöbevakningsskolan	24.10.2003
Kotka Kustområde (Utbildningsbatteriet, Rankö och Kyrkogårdsö fort samt Aspö sjöbevakningsstation)	28.10.2003
Karelens Flygflottilj	6.11.2003
Staben för Kuopio Militärlän	6.11.2003
Norra Karelens Brigad	20.11.2003
Norra Karelens gränsbevakningssektion	21.11.2003
Staben för Norra Karelens Militärlän	21.11.2003
Staben för gränsbevakningsväsendet	26.11.2003
Skärgårdshavets Marinkommando (Skärgårdshavets Sjöbataljon, Åbo Kustsektion, 6. Robotflottiljen och 4. Minflottiljen)	1.–2.12.2003

Avgöranden

BEGRÄNSNINGAR I RÖRELSEFRIHETEN PÅ GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDETS OMRÅDEN

Klaganden berättade att han tillsammans med en vän hade plockat bär i Imatra på ett område som var i gränsbevakningsväsendets besittning. Han bad justitieombudsmannen utreda om en major vid Sydöstra Finlands gränsbevakningssektions gränsbyrå handlade korrekt och inom ramen för sina befogenheter då han beordrade dem att avlägsna sig från området. Gränsbevakningsväsendet hade märkt ut området med skyltar som utvisade förbud att färdas i området.

BJO Jääskeläinen konstaterar i sitt avgörande att enligt grundlagens 9 § 1 mom. har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort.

Enligt regeringens proposition med förslag till grundrättighetsreformen (RP 309/1993 rd, s.51) innebär rörelsefrihetens ställning som en grundläggande rättighet att begränsningar av denna rätt skall vara baserade på lag. Begränsningarna skall också uppfylla de i tolkningspraxis för bestämmelsen närmare angivna villkoren när det gäller begränsningens nödvändighet och godtagbarhet.

BJO konstaterar att grundlagsutskottet år 1999 tagit ställning till frågan om villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna bl.a. i samband med en ändring av en bestämmelse i polislagen. Utskottet ansåg att med tanke på kravet att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara klart avgränsade och exakta är problematiskt att den regionala avgränsningen av polisförordnanden inte är exakt definierad i regeringens proposition. Av propositionens motivering framgår emellertid enligt utskottet att det tilltänkta tillämpningsområdet för bestämmelsen närmast avser vissa inrättningar vilkas verksamhet är förenad med särskilda säkerhetskrav samt övriga farozoner.

Enligt naturvårdslagens 36 § 3 mom. får i ett mark- eller vattenområde inte sättas upp en skylt med förbud

mot att färdas eller som annars begränsar allemansrätten och för vars uppsättning det inte finns någon lagstadgad grund. Allemansrätten innebär att särskilt tillstånd inte behövs för bärplockning.

Enligt vad som utretts hade inrikesministeriet inte heller i enlighet med polislagen utfärdat något polisförordnande eller någon förordning som begränsade rätten att röra sig och vistas på gränsbevakningsväsendets område i fråga. Någon annan på lagen baserad grund hade inte heller anförts för uppsättningen av de i klagomålet nämnda förbudstavlorna. BJO ansåg sålunda att det enligt utredningarna inte fanns några lagliga grunder för uppsättning av förbudstavlorna eller för att köra bort bärplockare från området.

Vid bedömningen av majorens förfarande är det enligt BJO:s åsikt emellertid skäl att beakta att inga tvångsmedel hade använts i situationen och att bärplockarnas identitet inte hade kontrollerats. De hade endast uppmanats att avlägsna sig från området. Staben för gränsbevakningsväsendet anför i sitt yttrande att förbudstavlorna också utan något straffhot visade att det var fråga om gränsbevakningsväsendets område där obehörig vistelse var förbjuden. Enligt BJO:s åsikt kunde majoren sålunda med fog ha den uppfattningen att det såsom förbudstavlorna angav var förbjudet att röra sig på området.

Enligt BJO:s åsikt ankom det i sista hand på staben för gränsbevakningsväsendet att ta ställning till frågan om förbudstavlorna. Staben för gränsbevakningsväsendet fattade år 1995 ett beslut enligt vilket förbudstavlorna fick stå kvar utan något särskilt polisförordnande av inrikesministeriet. I dagens läge kan beslutet anses vara felaktigt såväl med avseende på den grundläggande rätten till rörelsefrihet som från naturvårdslagens synpunkt. Begränsningar i den som en grundläggande rättighet tryggade rörelsefriheten skall vara baserade på lag. Också naturvårdslagen förbjuder entydigt uppsättning av förbudstavor utan någon lagstadgad grund. Enligt polislagen kan inrikesministeriet genom förordning begränsa rörelsefriheten endast för att trygga en synnerligen viktig verksamhet eller egendom eller för att skydda människor.

Enligt uppgift bereds en sådan ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet att det blir möjligt att inskränka rörelsefriheten på områden som är i gränsbevakningsväsendets besittning. I så fall är det fråga om ett förbud som är baserat på lag, på det sätt som lagstiftaren förutsätter.

BJO konstaterar att justitieombudsmannen inte har någon möjlighet och att det inte heller hör till hans uppgifter att generellt bedöma om inskränkningar i rörelsefriheten behövs och är lagliga på alla områden i gränsbevakningsväsendets besittning. Med beaktande av gränsbevakningsväsendets uppgifter kan det finnas synnerligen vägande skäl för sådana begränsningar. Vissa områden kan också omfattas t.ex. av offentlig frid.

BJO har uppmärksammat staben för gränsbevakningsväsendet och Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion på att det inte fanns någon lagstadgad grund för att sätta upp de i klagomålet nämnda förbudstavlorna och för den begränsning av rörelsefriheten som de angav. Enligt vad som utretts fanns det inga lagliga förutsättningar för att sätta upp förbudstavlorna eller för att köra bort bärplockarna från området.

BJO har för kännedom meddelat staben för gränsbevakningsväsendet sin uppfattning om behovet att undersöka lagligheten av eventuella begränsningar av rörelsefriheten på alla områden i gränsbevakningsväsendets besittning. BJO har bett staben för gränsbevakningsväsendet att före utgången av år 2003 meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits i ärendet.

BJO Jääskeläinens beslut 28.5.2003, dnr 2030/4/01 (föredragande Raino Marttunen)

Staben för gränsbevakningsväsendet har för kännedom sänt biträdande justitieombudsmannen sin 24.11.2003 daterade order till förvaltningsenheterna. I ordern uppmanas förvaltningsenheterna att från sina områden avlägsna förbudstavor som utan någon på lag baserad orsak förbjuder vistelse på gränsbevakningsväsendets områden. Staben för gränsbevakningsväsendet uppger att vid inrikesministeriet pågår en totalrevidering av lagen om gränsbe-

vakningsväsendet. Avsikten är att i samband därmed föreskriva bl.a. om begränsningar av rörelsefriheten på områden som är i gränsbevakningsväsendets användning. I ordern uppmanas förvaltningsenheterna att med tanke på lagreformen kartlägga områden på vilka enligt lag kan bestämmas eller fastställas begränsningar i rörelsefriheten.

BEVÄRINGAR SOM ORDINERATS LÄTT TJÄNST SATTES I ALLTFÖR TUNGT ARBETE

Beväringar som ordinerats lätt s.k. BTUT-tjänstgöring berättade i samband med biträdande justitieombudsmannens inspektion av Signalregementet att en militärmästare hade gett dem i uppgift att kasta in klabbar i garnisonens vedlider. Militärmästaren beräknade att arbetet skulle ta ungefär en timme. Beväringarna hade emellertid arbetat sju timmar i ett sträck utan vare sig mat, dryck eller övervakning. Klockan 21 var arbetet ännu inte klart.

BJO Jämskeläinen ansåg det vara klart att militärmästaren hade gett beväringarna en uppgift som var olämplig med tanke på att de ordinerats BTUT-tjänstgöring. BTUT, dvs. befriad från tung utetjänst, innebär befrielse från marsch- och stridsutbildning, fysisk fostran och sluten ordning samt från annan tung tjänst. Uppgiften var övermäktig för tre man. Det var uppenbart att militärmästaren hade en felaktig uppfattning om hur omfattande och tungt arbetet var samt hur lång tid det krävde.

Enligt det allmänna tjänstereglementet bör förmanen, innan han ger en order, överväga dess lagenlighet och lämplighet samt möjligheterna att utföra den. Han är skyldig att övervaka att den order han givit följs och är ansvarig för orderns följder.

BJO anser att militärmästaren hade haft en särskild skyldighet att på förhand ta reda på hur tungt det fysiska arbetet var som han beordrade BTUT-patienterna att utföra. Om han hade övervakat arbetet skulle han ha insett att det var omfattande och uppenbart olämpligt för beväringar som ordinerats lätt tjänst.

BJO gav militärmästaren en anmärkning för försummelsen vid ordergivningen och vid övervakningen av hur uppgiften utfördes.

BJO Jämskeläinenens beslut 31.12.2003, dnr 3075/4/02 (föredragande Kristian Holman)

UTREDNING AV FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR DISCIPLINÄRT FÖRFARANDE

Bl.a. kommandören för en truppenhet hade tillfrågats om en rekryt som tjänstgjorde vid Kajanalands Brigad kunde få förlängning av en för ett veckoslut beviljad träningsledighet för en bobollsmatch. Efter att ärendet utretts beviljades rekryten träningsledighet som började tidigare än den ursprungligen fastställda tidpunkten. Det oaktat hade rekryten för olovlig frånvaro som disciplinär påföljd påförts extra tjänst fyra gånger. Inte ens en begäran om rättelse som sänts till brigadens kommandör hade lett till åtgärder.

Vid den preliminära utredning som gjordes av rättsofficeren vid Kajanalands brigad konstaterade den premiärlöjtnant som hade beviljat rekryten träningsledighet och sedermera påfört honom disciplinär tillrättvisning att det vid förundersökningen och då man diskuterat saken framgick att rekryten i den aktuella situationen inte insåg att han gjorde sig skyldig till olovlig frånvaro.

Rekryten redogjorde i sin egen utredning för händelseförloppet och berättade att den undersergeant som var enhetens dejour hade meddelat honom att han beviljats förlängd träningsledighet. Enligt rekryten hade saken retts ut också i samband med att han inledde ledigheten. En militärpolis hade då efter att ha kontaktat högvakten gett honom tillstånd att avlägsna sig.

BJO sände en begäran om utredning till Huvudstaben och framhöll i den att det på basis av den preliminära utredningen var problematiskt att påföra rekryten en disciplinär påföljd med tanke på uppsåtskravet eller en tillämpning av eventuella ansvarsfrihetsgrunder, dvs. rekvisitvillfarelse eller förbudsvillfarelse. För att

det skall vara fråga om olovlig frånvaro enligt strafflagens 45 kap. 9 § förutsätts enligt BJO:s åsikt vetskap om att frånvaron är olovlig.

Enligt Huvudstabens yttrande borde skuldfrågan i rekrytens fall inte ha ansetts vara så klar att ärendet kunde behandlas i disciplinärt förfarande, åtminstone inte utan tilläggsutredning. En omständighet som gör saken särskilt problematisk med tanke på rekrytens rättssäkerhet är att enhetens dejour och militärpolisen, som åtminstone tillfälligt var i förmansställning i förhållande till rekryten, hade gett honom tillåtelse att inleda träningsledigheten. Med beaktande av att rekrytens utbildning var i ett tidigt skede samt de speciella omständigheterna i fallet borde rekryten ha kunnat förlita sig på de muntliga tillstånd som gavs av förmännen.

Enligt Huvudstaben borde en överordnad disciplinär förman upphäva den disciplinära tillrättavisningen på grund av ett sådant uppenbart fel som avses i 38 § 2 mom. i militära disciplinlagen. Huvudstaben meddelade för kännedom kommandören för Norra Försvarsområdet sin uppfattning om saken. Kommandören upphävde därefter den disciplinära tillrättavisning som hade påförts rekryten.

BJO konstaterar att Huvudstaben förenat sig om hans redan i begäran om utredning gjorda bedömning enligt vilken rekryten med beaktande av omständigheterna inte kunde anses ha gjort sig skyldig till olovlig frånvaro, som är straffbar endast som ett uppsåtligt brott.

Vid bedömningen av de disciplinära förmännens förfarande är det emellertid skäl att beakta att samtliga i ärendet relevanta omständigheter uppenbarligen inte vid tidpunkten för avgörandena var så noggrant kända som de var efter de utredningar som inhämtats med anledning av klagomålet. Också militärjuristen anförde i sitt yttrande per telefon att det hade funnits förutsättningar för att behandla ärendet i disciplinärt förfarande.

Med stöd av utredningarna kan det enligt BJO:s åsikt inte påvisas att någon enskild tjänsteman gjort sig skyldig till lagstridigt eller så klandervärt förfarande att ärendet efter att tillrättavisningen upphävts skulle ha

föranlett ytterligare åtgärder från laglighetsövervakarens sida.

BJO har emellertid generellt uppmärksammat de disciplinära förmännen vid Kajanalands Brigad på vikten av noggrann utredning av förutsättningarna för disciplinärt förfarande i samband med behandlingen av militära disciplinärenden.

BJO Jämskeläinens beslut 16.9.2003, dnr 2321/4/02 (föredragande Raino Marttunen)

BEHANDLING AV ETT DISCIPLINÄRT ÄRENDE

Klaganden som arbetade vid Nylands Brigad kritiserade förfarandet i ett disciplinärt ärende som gällde honom. Behandlingen av ärendet hade dragit oskäligt långt ut på tiden. Klaganden hade meddelat bataljens kommandör att den kommandörkapten som förordnats göra förundersökningen var hans sons gudfar. Klaganden hade inte heller i något skede fått reda på vem som var undersökningsledare i ärendet.

BJO Jämskeläinen konstaterar bl.a. följande i sitt ställningstagande.

Enligt förundersökningslagens 6 § skall förundersökning göras utan onödigt dröjsmål. I det aktuella fallet hade ca en och en halv månad förlutit från gärningen till dess att beslutet fattades. Målet var inte särskilt omfattande eller komplicerat i rättsligt hänseende. Utan att någon närmare orsak angivits hade förhören varit avbrutna i närmare en månad. Också på det tillrättavisningskort som gällde klaganden hade i anmärkningspunkten antecknats att undersökningen fördröjts. Enligt BJO:s åsikt skulle förundersökningen med beaktande av förhållandena ha kunnat göras snabbare.

Enligt vad som utretts var förhöraren gudfar till klagandens son. En sådan relation är inte en uttrycklig jävsgrund enligt förundersökningslagens 16 §. Enligt generalklausulen i det nämnda lagrummet är utredaren emellertid jävig också om tilltron till hans opartiskhet av andra särskilda skäl äventyras. Enligt

Huvudstabens anvisning om förundersökning, som trädde i kraft 1.11.2001, föreligger ett sådant särskilt skäl bl.a. då utredaren är familjebekant till en part. Den nämnda anvisningen var emellertid inte i kraft ännu vid den aktuella tidpunkten, vilket innebär att frågan om utredarens jäv kan anses vara i viss mån tolkbar. Enligt BJO:s åsikt borde utredaren emellertid ha jävat sig i denna situation.

Den utredare som antecknats i förhörprotokollet var enligt vad som utretts inte den verkliga undersökningsledaren i ärendet. Också de som inkommit med utredning är delvis av olika åsikt om vem som *de facto* var undersökningsledare. Enligt vad som utretts hade ledningsförhållandena för undersökningen inte ordnats på vederbörligt sätt.

BJO anser det vara befogat att uppmärksamma kommandören för Nylands Brigad och brigadens anställda på vikten av att behandla disciplinära ärenden utan dröjsmål, på vikten av ojäviga utredare, på vikten av omsorgsfullt upprättade förundersökningsprotokoll samt på vikten av noggrant fastställda ledningsförhållanden i samband med förundersökningar.

BJO Jäskeläinens beslut 13.6.2003, dnr 1428/2/01 (föredragande Raino Marttunen)

BETYDELSEN AV SAMTYCKE VID HUSRANNSAKAN

Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka om en utredare vid Huvudstabens undersökningsavdelning hade handlat i strid med förundersökningslagen och tvångsmedelslagen då han undersökte ett mål där klaganden misstänktes ha gjort sig skyldig till ett tillgreppsbrott.

Utredaren hade frågat klaganden om denne samtyckte till att husrannsakan gjordes i hans hem. Utredaren uppgav att om klagande inte gav sitt samtycke skulle han skaffa ett officiellt tillstånd av undersökningsledaren varefter husrannsakan i varje fall skulle göras. I den situationen ansåg klaganden att det var bäst att samtycka till husrannsakan.

BJO Jäskeläinen konstaterar bl.a. följande i sitt ställningstagande.

Enligt vad som framgått var det i sak fråga om husrannsakan som avses i tvångsmedelslagens 5 kap. 1 § och inte t.ex. om sådan husrannsakan på andra platser som avses i tvångsmedelslagens 5 kap. 8 §. Enligt vad som utretts fanns det i och för sig sådana förutsättningar för husrannsakan som avses i tvångsmedelslagen, eftersom klaganden misstänktes för stöld. Åtgärden vidtogs emellertid utan beslut av en häktningsberättigad tjänsteman.

BJO konstaterar att det i den juridiska litteraturen anses att samtycke i allmänhet är en grund som berättigar till tvångsmedel som är lindrigare än anhållande och som sålunda kan korrigera en brist i förutsättningarna för användning av tvångsmedel. Detta har ansetts vara fallet i synnerhet då den misstänkte själv vill rentvå sig från misstankar. För att vara giltigt måste samtycket emellertid ges frivilligt och under sådana förhållanden att den som ger samtycket är på det klara med att han inte har någon laglig skyldighet att underkasta sig åtgärden. En polisman eller någon annan som gör förundersökningen får inte heller fråga efter samtycke i en situation där ett nekande svar kan tolkas som ett negativt indicium för vederbörande. Gemene man kan också lätt uppfatta t.ex. en polismanns fråga som en förtäckt uppmaning eller befallning.

Parternas berättelser om hur husrannsakan utfördes och vad som sades under det föregående samtalet skiljer sig i vissa avseenden från varandra. Fallet var redan närmare fem år gammalt innan klagomålet väcktes. BJO anser sålunda att han inte har tillräckliga förutsättningar att bedöma om klaganden gav sitt samtycke frivilligt och att han sålunda inte heller har tillräckliga förutsättningar att bedöma om utredarens förfarande eventuellt var klandervärt.

BJO konstaterar emellertid att det på ett allmänt plan i ett fall som detta är skäl att gå till väga på det sätt som föreskrivs i tvångsmedelslagen och inte förlita sig på den misstänktes samtycke. Enligt BJO:s åsikt skulle klaganden inte ha orsakats större olägenheter av en husrannsakan som baserats på ett vederbörligt beslut än av en sådan "frivillig undersökning" av byggnaden som det var fråga om i detta fall.

BJO har för kännedom meddelat Huvudstabens undersökningsavdelning och vederbörande utredare sina ovan anförda allmänna uppfattningar om utförande av husrannsakan och om betydelsen av samtycke.

BJO Jämskeläinens beslut 31.3.2003, dnr 768/4/01
(föredragande Raino Marttunen)

UNDERVISNINGSSEKTORN

Allmän översikt

Justitieombudsmannens laglighetsövervakning omfattar också undervisnings- och kultursektorn. Under verksamhetsåret liksom tidigare år gällde klagomålen ett brett spektrum av undervisningsärenden, bl.a. grundskolor och yrkesläroanstalter, forskning samt finansiering av undervisningen.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen hörde laglighetsövervakningen av undervisningssektorn till BJO *Rautio* i fråga om den grundläggande utbildningen och till BJO *Jääskeläinen* i fråga om undervisningssektorn i övrigt. Också JO *Paunio* avgjorde ett principiellt viktigt klagomål inom undervisningssektorn. Referendarierådet *Jorma Kuopus* var huvudföredragande för denna grupp av ärenden, vid sidan av sina övriga uppgifter.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN INOM UNDERVISNINGSSEKTORN

Av de 47 klagomålsärenden (2002 sammanlagt 89) som avgjordes under verksamhetsåret gällde 14 (2002 sammanlagt 35) grundläggande utbildning, 10 (2002 sammanlagt 14) universitet och andra högskolor, 4 (2002 sammanlagt 11) undervisningsministeriet, 6 (2002 sammanlagt 6) yrkeshögskolor, inget (2002 sammanlagt 2) studentexamen samt de återstående 12 övriga ärenden inom undervisnings- och kultursektorn.

Antalet klagomål som gällde undervisningssektorn var under verksamhetsåret klart mindre än föregående år. Undervisningssektorns andel av samtliga klagomål som avgjordes år 2003 var endast 1,8 % medan den år 2002 var 3,5 %.

Sammanlagt sju ärenden ledde under år 2003 till att justitieombudsmannen meddelade sin uppfattning (i vägledande eller klandrande syfte). År 2002 ledde ett klagomål till att justitieombudsmannen gav en anmärk-

ning medan 16 ärenden ledde till att justitieombudsmannen meddelade sin uppfattning. De klagomål som år 2003 ledde till att justitieombudsmannen meddelade sin uppfattning gällde en skoldirektörs förfarande i samband med utredning av ett fall där en lärare utnyttjat en elev sexuellt, en utbildningsnämnds åtgärder vid verkställigheten av högsta förvaltningsdomstolens beslut, ett fall där centralkommissionen för konst brutit mot språklagen samt ett fall där en grundskolelev i strid med lagen hade givits ett disciplinärt straff. Nedan refereras i korthet ett fall där JO *Paunio* meddelat sin uppfattning om den ändrade praxisen vid information om skolresor samt ett fall där BJO *Rautio* meddelat sina uppfattningar om skolmyndigheternas förfarande då de ordnat specialundervisning samt om yrkeshögskolornas förfarande vid elevantagning.

År 2003 avgjordes sammanlagt 40 klagomål som inte ledde till åtgärder. Av dessa statistikfördes 13 under beteckningen "ingen anledning", 18 under beteckningen "inget fel" samt nio under andra beteckningar. De klagomål som inte ledde till åtgärder gällde bl.a. övervakning av elevernas användning av Internet i en yrkeshögskola, relegering av en utländsk utbytesstuderande från en teknisk högskola på grund av misstanke om narkotikabrott, förvaring av en jubileumsmedalj som tilldelats Utbildningsstyrelsen, rätts-säkerheten för en yrkeshögskolas lärare, museiverkets förfarande i ett bygglovsärende, en yrkeshögskolas kopieringsavgifter, lagligheten av ett kompetenscenters drogtester, ett yrkesinstituts examensbetyg samt en grundskolelevs skolgång.

REFORMER INOM UNDERVISNINGSSEKTORN

I början av år 1999 trädde den nya utbildningslagstiftningen i kraft. Universitetslagen, som anslöt sig till reformen, trädde i kraft redan 1.8.1998. Syftet med reformen är bl.a. att förenhetliga lagstiftningen och utveckla utbildningens innehåll i enlighet med den utveckling som skett i samhället. Verkställigheten av de centrala lagarna fortsatte under år 2003.

Grundskollagen reviderades 1.3.2003 (författning 32/2003: utvärdering av utbildningen) och 1.8.2004

(författning 1136/2003: bl.a. morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolbarn) samt 1.10.2003 (författning 508/2003; klientsamarbete inom rehabiliteringen). Dessutom gjordes ändringar i lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning och lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (RP 205/2002 rd). Vidare reviderades räknat från 1.8.2003 bestämmelserna om bl.a. elevvård och disciplin (författning 477/2003). De centrala principerna för samarbetet mellan hem och skola och för elevvården reglerades liksom också målsättningarna för den till undervisningssektorn hörande elevvården. Utbildningsstyrelsen fastställde i årsskiftet 2003–2004 grunderna för undervisningsplanen.

I anslutning till reformen ordnade BJO Rautio våren 2003 en diskussion med Utbildningsstyrelsen om elevvården. Vid en konferens med Utbildningsstyrelsen 18.12.2003 höll han dessutom ett inledningsanförande om den betydelse som de ändrade bestämmelserna om elevvården har för elevernas rättssäkerhet.

Under verksamhetsåret genomfördes också andra ändringar i lagarna och förordningarna om undervisning och kultur. Viktiga nya författningar inom undervisnings- och kultursektorn under år 2003 var yrkeshögskolelagen (351/2003) och lagen om yrkespedagogisk lärarutbildning (356/2003). Detta innebär en precisering av författningarna om yrkeshögskolornas verksamhet. Oklarheterna i dessa avseenden har under tidigare år föranlett klagomål till justitieombudsmannen bl.a. i fråga om avgifter för övertidsstudier och bedömning av lärdomsprov. Under år 2003 trädde ett stort antal (sammanlagt 46) författningar och författningsändring som gällde Utbildningsstyrelsen i kraft. Utbildningsstyrelsen utfärdade dessutom bestämmelser om grunderna för bl.a. yrkesexamina och anvisningar bl.a. om utbildningsutbudet i yrkeshögskolor. År 2003 fortsatte utredningen av möjligheterna att ordna drogtest i läroinrättningar (jfr RP 162/2003 rd med förslag till lag om integritetsskydd i arbetslivet samt till ändring av vissa lagar som har samband med den). Utbildningsstyrelsens direktion beslöt 15.8.2003 ändra grunderna för gymnasiets läroplan. Lokala läroplaner som överensstämmer med de nya grunderna tas i bruk för studerande som börjar i gymnasiet 1.8.2005.

Det är dessutom skäl att observera att vissa betydande, år 2003 genomförda ändringar av allmänna lagar skall tillämpas också inom undervisnings- och kultursektorn. Till denna kategori hör religionsfrihetslagen (453/2003) som trädde i kraft 1.8.2003 samt framförallt språklagen (423/2003) som trädde i kraft 1.1.2004, förvaltningslagen (434/2003) samt lagen om den språkkunskap som krävs av offentligt anställda (424/2003). Förfrågningar och klagomål som inkommit till justitieombudsmannens kansli tyder på att det är skäl att utöka den till lärare och fostrare riktade utbildningen om den allmänna förvaltningslagstiftningen, bl.a. bestämmelserna om offentlighetsfrågor och elevernas integritet. Utbildningsstyrelsen har redan uppmärksammat detta i sin utbildning våren 2004.

Undervisningssektorn kommer fortsättningsvis att ha en stor betydelse inom justitieombudsmannens laglighetsövervakning och även inom länsstyrelsernas övervakning, trots det minskade antalet klagomål till justitieombudsmannen. Länsstyrelsernas bildningsavdelningar skall dessutom enligt länsstyrelselagens 2 § (ändrad 348/2000) regionalt utvärdera basservicen inom sitt verksamhetsområde. I enlighet med denna förpliktelse utvärderar länsstyrelserna elevvården och disciplinen inom den grundläggande utbildningen, med beaktande av de ändringar som våren 2003 gjordes i lagen om grundläggande utbildning.

Inspektionsverksamhet

År 2003 gjordes fyra inspektioner inom undervisningssektorn (år 2002 kunde till följd av arbetsituationen inte göras en enda inspektion inom undervisningssektorn). BJO Rautio, som under verksamhetsåret behandlade och avgjorde klagomål som avsåg undervisningssektorn, inspekterade i september 2003 Västra Finlands länsstyrelse, Åbo stads skolverk och Kimito kommuns skolförvaltning. Inspektionerna hade samband den ändring av lagen om grundläggande utbildning som trädde i kraft 1.8.2003 och gällde sålunda framförallt med elevvård och disciplin. I samband med inspektionerna bekantade sig BJO med länsstyrelsens motsvarande uppgifter samt med en stor stads och en liten kommuns förberedelser och resurser för genomförande av reformen.

INSPEKTIONER INOM UNDERVISNINGSEKTORN

Västra Finlands länsstyrelse/ bildningsavdelningen	16.9.2003
Åbo stads skolverk	16.9.2003
Kimito kommuns finskspråkiga skolväsen	17.9.2003
Kimito kommuns finskspråkiga lågstadium	17.9.2003

Avgöranden

INFORMATION OM ÄNDRAD PRAXIS SAMT BESVARANDE AV FÖRFRÅGNINGAR

Klaganden hade år 1996 av rektorn för sina barns skola fått ett beslut som innebar att barnen hade rätt att gå i skola i ett annat skoldistrikt. Enligt beslutet skulle vårdnadshavaren svara för skolresekostnaderna. Undervisningsnämnden beslöt år 1998 att skolresorna enligt rektorns eller föreståndarens beslut ersätts oberoende av till vilket skoldistrikt eleven hör, om skolvägen är över två kilometer lång. Ett kort omnämnande om denna praxis ingick i den information som i början av höstterminen 1998 sändes till varje elevs hem. Klaganden ansåg att informationen varit bristfällig. Hon frågade i oktober 2001 skolverket hur ersättningen för skolresor var ordnad samt i oktober och december 2001 till vilken instans hon kunde klaga över rektorns bristfälliga information. Klaganden fick i oktober 2001 svaret att resor inte ersätts retroaktivt. I februari 2002 fick hon beskedet att ett överklagbart beslut var att vänta i ärendet. Hennes förfrågan om möjligheten att överklaga beslutet besvarades inte. I juli 2002 fick klaganden till följd av den bristfälliga informationen ersättning för de skolresor som hon själv betalt för sina barn.

JO Paunio anser att rektorns information om ändring av ersättningspraxisen hade varit bristfällig. Det tidigare beslut som klaganden fått om vårdnadshavarens skyldighet att betala barnens skolresor skulle enligt

JO:s åsikt ha förutsatt individuell information om den ändrade praxisen. JO konstaterar dessutom att utbildningsverket hade handlat i strid med en god förvaltning då det inte besvarat klagandens förfrågningar tillräckligt tydligt och utan obefogat dröjsmål. Med beaktande av de krav som en god förvaltning ställer var det enligt JO:s åsikt också problematiskt att klagandens skriftliga förfrågningar upprepade gånger hade besvarats per telefon, också då klaganden inte hade nåtts personligen.

JO konstaterar att utbildningsverket borde ha besvarat klagandens förfrågningar tydligt och utan obefogat dröjsmål. Det var inte förenligt med en god förvaltning att upprepade gånger besvara klagandens skriftliga förfrågningar per telefon, i synnerhet då klaganden inte personligen hade nåtts per telefon.

JO Paunios beslut 30.10.2003, dnr 272/4/02
(föredragande Leila Andersin)

EN ELEVS BEHOV AV SPECIALUNDERVISNING

Klaganden kritiserade Högstadieskolan Lönkans rektor, skolkurator och studiehandledare. Enligt klagandens uppfattning hade de försummat sin skyldighet att i enlighet med lagen om grundläggande utbildning anordna undervisning för hennes dotter.

Klaganden kritiserade skolan också för att hon inte som elevens vårdnadshavare hade informerats om möjligheten att få specialundervisning för dottern. Klaganden hade till skolans rektor skrivit ett brev där hon bad att få besöka skolan för att med lärarna diskutera sin dotters skolgång. Från skolan hade man emellertid inte kontaktat klaganden för att ordna en diskussion om saken med henne.

BJO Rautio anser att det utretts i ärendet att elevens skolsvårigheter hade kommit till synes redan i lågstadiet, då hon i allt större utsträckning vägrat gå i skolan med motiveringen att hon inte lärde sig någonting. Eleven blev upprepade gånger utkörd från klassen på grund av att hon störde undervisningen, också i högstadiet. Skolan ordnade många möten om

elevens svårigheter, utan att man fick till stånd någon väsentlig förbättring i situationen.

Enligt utredningen hade klaganden låtit undersöka sin dotter på Folkhälsans ungdomspoliklinik då dottern gick i grundskolans åttonde klass. Folkhälsans psykolog gav ett utlåtande enligt vilket det fanns skäl att anse att elevens uppmärksamhets- och impulsproblem berodde på en uppmärksamhetsstörning (ADD=Attention Deficit Disorder). Enligt utlåtandet behövdes samarbete mellan hemmet, skolan och ungdomspolikliniken för att komma till rätta med elevens skolsvårigheter. I detta samarbete var det skäl att beakta elevens och föräldrarnas önskemål. Klaganden hade omedelbart sänt utlåtandet till skolan för kännedom.

Klaganden bad i ett brev till skolans rektor att få diskutera dotterns skolgång med lärarna samt diskutera möjligheten att flytta henne till en annan skola där de koncentrationssvårigheter som konstaterats vid Folkhälsans undersökningar bättre kunde beaktas. Klaganden hade per e-post bett rektorn om ett sammanträffande. Enligt vad som utretts hade rektorn inte besvarat brevet och inte heller e-postmeddelandet.

BJO konstaterar att skolan under hela högstadiet måste ha varit väl medveten om elevens skolsvårigheter. Det oaktat hann det förflyta nästan ett år från det att skolan fick ungdomspoliklinikens utlåtande om eleven och ett par månader från det att klaganden skriftligen bad att få träffa rektorn, innan man från skolans sida tog kontakt med klaganden.

BJO anser att högstadiets rektor, som i sista hand var ansvarig för skolans verksamhet och som klaganden skriftligen bett att få träffa, handlade felaktigt då hon efter att ha fått ungdomspoliklinikens utlåtande inte brådskande hade ordnat ett sammanträffande mellan skolan och hemmet. Rektor handlade felaktigt också då hon inte utan dröjsmål besvarade de brev som klaganden sände i december med en begäran om att få träffa rektorn. Genom sitt förfarande bröt rektor mot lagen om grundläggande utbildning, enligt vilken undervisningen skall ske i samarbete med hemmen. Rektorns handlande kunde kritiserats också med stöd av grundlagens 21 §, enligt vilken var och en har rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål.

BJO delar den uppfattning om tolkningen av lagen om grundläggande utbildning som Nylands länsstyrelse framför i sitt utlåtande. Enligt denna är en förutsättning för att en elev skall få specialundervisning inte att elevens vårdnadshavare måste anhålla om saken. Skolan, som bäst känner till elevens förutsättningar, skall i första hand dra försorg om att elever som behöver specialundervisning också får sådan. Skolan är även ansvarig för att vårdnadshavaren underrättas om elevens möjligheter att få specialundervisning.

BJO delar också om den kritik som länsstyrelsen framför i sitt utlåtande om hur skolan borde ha gått till väga för att bedöma om eleven behövde specialundervisning eller inte. Enligt BJO:s uppfattning handlade skolan felaktigt i ärendet då skolan inte tillsammans med hemmet och sedermera också med ungdomspolikliniken sökte en lösning på elevens svårigheter och på de problem som eleven orsakade skolgemenskapen. Det var enligt BJO:s åsikt inte i första hand fråga om att överföra eleven till specialundervisning utan om ett systematiskt och målmedvetet samarbete med hemmet, i syfte att lösa elevens problem.

Enligt BJO:s åsikt stred skolans förfarande, då skolan inte tog ställning till elevens behov av specialundervisning, mot lagen och förordningen om grundläggande utbildning. BJO betonar att enligt bestämmelserna skall ett beslut genom vilket en elev överförs till specialundervisning föregås av diskussioner med elevens vårdnadshavare. Det finns eventuellt anledning att göra en psykologisk eller medicinsk undersökning eller social utredning om eleven och elevens förutsättningar för inläring. Enligt BJO:s uppfattning var det i första hand skolans rektor som ansvarade för skolans felaktiga förfarande.

BJO konstaterar vidare att till de utredningar som skolans tjänstemän lämnat med anledning av klagomålet inte fogats kopior av protokoll från elevvårdsgruppens sammanträden 1999–2001, av vilka det skulle ha framgått vilka diskussioner som förts om den elev som avses i klagomålet. Av utredningarna framgår inte heller vilka åtgärder som vidtagits för att lösa elevens problem och eller av vilka diskussioner som förts med elevens vårdnadshavare.

BJO förenar sig med det som anförs länsstyrelsens utlåtande om skolans elevvårdsarbete således att skolans elevvård förefaller ha fungerat endast formellt och all det inte förefaller ha varit särskilt professionellt under de läsår som avses i klagomålet. Enligt BJO:s åsikt hade skolans rektor låtit eleven marginaliseras genom att inte ingripa i elevens problem och genom att inte kräva tillräckligt effektiva åtgärder av elevvården. Eftersom det vid den tidpunkt som avses i klagomålet inte fanns närmare anvisningar om skolans elevvårdsarbete kan skolans rektor emellertid inte enligt BJO hållas ansvarig för att elevvården inte fungerat i alla avseenden.

BJO har för framtiden meddelat skolans rektor och Helsingfors stads utbildningsverk sin uppfattning om högstadieskolans rektorns felaktiga förfarande.

BJO Rautios beslut 2.4.2003, dnr 1585/4/01
(föredragande Henrik Åström)

ANLITANDET AV KONSULT- BOLAG I ÄRENDET FÖR ANTAGNING AV STUDERANDEN TILL YRKESHÖGSKOLA

Klagandena kritiserade i två klagomål de grunder som tillämpades vid antagning av studerande till Haga yrkeshögskola och samkommunen för Norra Savolax yrkeshögskola ävensom det sätt på vilket högskolorna deltog i antagningsprocessen.

Enligt undervisningsministeriets yttrande är det yrkeshögskolans sak att bestämma om den över huvud taget anordnar lämplighetsprov för antagningen av studerande och anlitar utomstående sakkunniga t.ex. för lämplighetsproven. Enligt ministeriets yttrande skall respektive yrkeshögskola och den som anordnar proven komma överens om vad som skall mätas, hur proven utformas och vad som över huvud taget är avsikten med lämplighetsproven. Den som anordnar proven svarar för proven och överlämnar resultatet till yrkeshögskolan, som i sin tur svarar för tillämpningen av resultaten vid antagningen av studerande. Yrkeshögskolan kan inte betrakta sig som utomstående i detta avseende. Den som ordnar lämplighetsprov

skall ge tillräcklig information om resultaten också till deltagarna.

BJO Rautio konstaterar i fråga om det första klagomålet att det av Haga yrkeshögskolas utredning inte framgick hur arbetsfördelningen mellan yrkeshögskolan och det företag som den anlidade hade tillrättalagts ej heller om yrkeshögskolan och företaget sinsemellan hade avtalat om bedömningen av lämplighetsprovets resultat och vad som över huvud taget var avsikten med proven. Av Haga yrkeshögskolas utredning och undervisningsministeriets yttrande framgår att samarbetet mellan yrkeshögskolan och det företag som denna anlitate för lämplighetstesten inte i alla avseenden hade ordnats på ett vederbörligt sätt.

Med anledning av det andra klagomålet konstaterar BJO att samarbetet mellan Norra Savolax yrkeshögskola och det företag som anordnade lämplighetsproven var baserat enbart på ett muntligt avtal och på en relativt lång praxis. Enligt BJO:s åsikt kunde yrkeshögskolan sålunda inte på ett tillfredsställande sätt beskriva vad lämplighetsproven syftade till eller hur de anordnades eller skulle övervakas, med andra ord hur samarbetet var organiserat mellan yrkeshögskolan och det företag som anordnade lämplighetsproven.

BJO anser sålunda att samarbetet mellan yrkeshögskola och det företag som anordnade lämplighetsproven inte hade organiserats på ett tillfredsställande sätt, med beaktande av de personers rättssäkerhet som sökte in till yrkeshögskolan.

BJO har för kännedom meddelat Haga yrkeshögskola och Norra Savolax yrkeshögskola sin uppfattning i ärendet.

BJO Rautios beslut 21.5.2003, dnr 2179/4/01 och 22.5.2003, dnr 2397/4/01
(föredragande Henrik Åström)

ALLMÄNNA KOMMUNÄRENDEN

Allmän översikt

Under rubriken "Allmänna kommunärenden" statistikförs närmast ärenden som gäller kommunernas och samkommunernas allmänna förvaltning samt kommunalt beslutsfattande och förvaltningsförfarande. Klagomål som gäller kommunala social-, hälsovårds-, undervisnings-, förmyndar- och miljömyndigheter statistikförs i allmänhet under respektive grupp av ärenden. Gränsdragningen är emellertid flytande. Om ett klagomål t.ex. uttryckligen gäller en fråga om kommunal självstyrelse kan det ha statistikförts som ett kommunärende, trots att klagomålet har riktats mot en myndighet inom ett visst specialområde.

Under verksamhetsåret avgjordes ärendena i denna grupp av BJO *Jäskeläinen*. Huvudföredragande var justitieombudsmannasekreterare *Ulla-Majja Lindström*.

KOMMUNFÖRVALTNINGENS GRUNDER

Den genom grundlagen tryggade kommunala självstyrelsen innebär att kommuninvånarna har rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi. De allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och uppgifter bestäms i lag.

Kommunallagen som trädde i kraft år 1995 innehåller grundläggande bestämmelser om kommunalförvaltningens allmänna organisationsform. Genom lagen utökades kommunernas handlingsfrihet. Enligt lagen får kommunerna ha egna lösningar på hur de sköter sin förvaltning och sina uppgifter. Statens övervakning av kommunerna har minskats. Den nya lagen reglerar också kommuninvånarnas deltagande- och påverkansmöjligheter mera detaljerat än tidigare.

Lagen om kommunala tjänsteinnehavare trädde i kraft 1.11.2003. Lagen innehåller bestämmelser om tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning. Genom den

nya lagen ersätts de bestämmelser om saken som ingick i lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet och i kommunallagens 6 kap. samt i de tjänstestadgor som utfärdats med stöd av kommunallagen. Syftet med lagen är att sammanställa heltäckande bestämmelser om kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning, särskilt med beaktande av de krav på författningsnivån som följer av grundlagen.

Enligt den allmänna bestämmelsen om kommunalt anställda står dessa i tjänsteförhållande eller arbetsavtalsförhållande till kommunen. Enligt bestämmelsens 2 mom. skall en uppgift som innebär utövning av offentlig makt skötas i tjänsteförhållande. Syftet med ändringen är att mera exakt än tidigare ange när en person skall anställas i tjänsteförhållande. Bestämmelsen inkräktar inte på de i speciallagstiftning ingående bestämmelserna om användning av tjänsteförhållanden. I kommunallagen föreskrivs fortsättningsvis om inrättande och indragning av tjänster, om tjänstgöringsskyldighet och om överföring av en tjänsteinnehavare till en annan tjänst. Också specialbestämmelserna om kommundirektörer kvarstår i kommunallagen. I kommunallagen föreskrivs dessutom om de förutsättningar under vilka ett tjänsteförhållande kan ändras till ett arbetsavtalsförhållande, om uppgifterna inte innebär utövning av offentlig makt.

Kommunerna har i sin förvaltning iakttagit också lagen om förvaltningsförfarande. Den nya förvaltningslagen (434/2003) trädde i kraft 1.1.2004 och upphävde bl.a. lagen om förvaltningsförfarande. Den nya lagen är en allmän lag som reglerar hela förvaltningen. Den innehåller bestämmelser om grunderna för en god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden. I förvaltningslagen sammanställs i stor utsträckning de procedurbestämmelser som skall iaktas vid behandlingen av förvaltningsärenden samt de kvalitativa minimikrav som gäller för myndigheternas verksamhet. Avsikten är att den nya lagen skall vara så heltäckande att bestämmelser om samma saker inte behöver tas in i annan lagstiftning. Kommunerna skall i sin förvaltning dessutom iakttä den nya offentlighetslagstiftning som trädde i kraft 1.12.1999, om inte annat föreskrivs särskilt.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV ALLMÄNNA KOMMUNÄRENDEN

En part som är missnöjd med en kommunal myndighets avgörande kan, liksom varje kommuninvånare, anföra kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen. Detta förfarande föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. Kommunalbesvär kan anföras i laglighetsfrågor. Principen om den kommunala självstyrelsen, förverkligandet av kommunmedlemmarnas övervakningsmöjligheter samt inskränkningen av statsmyndigheternas övervakning ger det kommunala besvärssystemet drag som i vissa avseende avviker från förvaltningsbesvär. Till dessa särdrag hör den omfattande rätten att söka ändring, de begränsade besvärsgrunderna samt besvärsmyndighetens begränsade prövnings- och beslutanderätt. Med stöd av speciallagar kan kommunala myndigheters beslut överklagas också genom förvaltningsbesvär.

Enligt kommunallagen skall kommunstyrelsen övervaka lagligheten av kommunfullmäktiges beslut. Om kommunstyrelsen vägrar verkställa kommunfullmäktiges beslut och kommunfullmäktige vidhåller beslutet, skall kommunstyrelsen låta förvaltningsdomstolen avgöra om det finns hinder för verkställigheten. Justitieombudsmannens laglighetsövervakning kompletterar kommunförvaltningens eget rättsskyddssystem. Också länsstyrelsen kan med anledning av klagomål undersöka om en kommun har handlat i överensstämmelse med gällande lagar.

Under verksamhetsåret avgjordes 130 kommunklagomål. I 17 av dessa fall framförde justitieombudsmannen kritik eller vidtog andra åtgärder. Antalet klagomål och åtgärdsavgöranden var samma som föregående år.

Flera klagomål gällde ärenden som redan hade avgjorts både av en förvaltningsdomstol och av högsta förvaltningsdomstolen. I dessa ärenden kritiserades det ursprungliga förvaltningsbeslutet och dessutom samtliga besvärinstansers beslut. Justitieombudsmannen kan inom ramen för sin laglighetsövervakning inte ingripa i ärenden som hör till den i grundlagen tryggade kommunala självstyrelsen. Genom kommunalval valda fullmäktige bär det politiska

ansvaret gentemot kommuninvånarna för ändamålsenligheten i de kommunala organens beslut. Justitieombudsmannen kan inte heller ta ställning till beslut som oberoende domstolar har fattat inom ramen för sin prövningsrätt. I beslut som har vunnit laga kraft kan ändring sökas genom extraordinära rättsmedel.

I följande avgöranden har justitieombudsmannen uppmärksammat kommuner på de grundläggande fri- och rättigheter som grundlagen tryggar.

Med anledning av ett ställningstagande som ingick i en rapport av en arbetsgrupp för utarbetande av personalpolitiska principer med tanke på en omstrukturering av en stads förvaltningscentral såg sig BJO Jääskeläinen föranledd att ingripa i de föreslagna utnämningssituationerna. I slutrapporten hade i avsnittet om principerna för personalpolitiken, i avsnittet 3.7 "Bostadskommun" skrivits att om särskilda skäl inte föreligger (t.ex. då en sökande är klart bättre än de övriga) i en rekryteringssituation skall staden anställa en person som bor i eller lovar flytta till staden. Enligt stadsstyrelsens utredning till justitieombudsmannen hade stadsfullmäktige godkänt de i rapporten nämnda ärendena för vidare beredning och för att avgöras separat. Stadsstyrelsen behandlade vid sitt sammanträde 4.4.2003 principerna för personalpolitiken. Utgående från de utlåtanden och utredningar som inkommit beslöt stadsstyrelsen föreslå för fullmäktige att kravet gällande bostadskommunen stryks i principerna för personalpolitiken. Fullmäktige godkände vid sitt sammanträde 9.6.2003 stadsstyrelsens förslag.

BJO konstaterar att de allmänna utnämningssituationerna för offentliga tjänster enligt grundlagens 125 § är skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Enligt motiveringen till regeringens proposition (RP 1/1998 rd) gäller denna bestämmelse utöver statliga tjänster också alla andra offentliga tjänster. Grundlagens 125 § skall sålunda tillämpas direkt på kommunala myndigheters beslut om tillsättning av tjänster. Enligt grundlagens 9 § har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och där välja bostadsort. Av friheten att välja bostadsort följer att det strider också mot diskrimineringsförbudet i grundlagens 6 § att särbehandla sökande till stadens tjänst eller befattnings på grund av dessas bostadsort. Eftersom det

nämnda förslaget i omstruktureringsrapporten ströks i samband med den fortsatta beredningen av ärendet, anser BJO att ärendet inte föranleder andra åtgärder än att han för kännedom har meddelat stadsstyrelsen att sådan särbehandling på grund av bostadsorten som nämns ovan strider mot grundlagen (dnr 1334/4/02).

Klaganden, som hör till rombefolkningen, framför i sitt klagomål en misstanke om att det förekommit diskriminering vid utdelningen av kommunens hyresbostäder. Klaganden hade i nästan ett års tid utan resultat ansökt om en hyresbostad i ett kommunägt husbolag. Invånarna valdes av bolagets styrelse på framställning av bolagets verkställande direktör. Klaganden ansåg att romer diskriminerades vid utdelningen av hyresbostäder. I sin utredning till justitieombudsmannen anförde bolagets verkställande direktör och kommunstyrelsen att klagandens bostadshistoria och kredituppgifter inte främjade hans ställning som bostadssökande. Klaganden hade enligt utredningen tidigare bott i en av bolaget ägt bostad som hade skadats. Det fanns inga mantalsskrivningsanteckningar om att klaganden hade bott i bostaden i fråga.

BJO Jääskeläinen konstaterar i sitt beslut att det på basis av tillgängliga uppgifter inte kunde påvisas att det förekommit diskriminering av romer vid utdelningen av kommunens hyresbostäder. Möjligheten att diskriminering förekommit kunde emellertid inte helt uteslutas. BJO anser dessutom att en obevisad misstanke om att sökanden eventuellt bott i en av bolaget ägd bostad, som skadats, inte kunde påverka klagandens möjligheter att få en bostad. Enligt BJO:s åsikt kunde inte heller smärre betalningstörningar som framgick av kredituppgifterna utgöra något hinder för att ge sökanden en bostad, förutsatt att sökanden uppfyllde urvalskriterierna i fråga om sitt bostadsbehov samt i fråga om sin förmögenhet och sina inkomster. I sitt beslut underströk BJO ytterligare den i aravabegränsningslagens 4 § angivna skyldigheten att övervaka att invånare väljs med iakttagande av de grunder som stadsrådet fastställt. Särskilt viktigt är detta i sådana fall där det inte är en myndighet som väljer invånarna, vilket innebär sökanden inte kan överklaga besluten (dnr 2009/4/01).

I följande avgöranden betonas för kommunala organ vikten av en god förvaltning i kommunens beslutsfattande.

Klaganden kritiserade det sätt på vilket hans ersättningsärende hade behandlats inom kommunens tekniska förvaltning. Ersättningsärendet behandlades av kommunens tekniska förvaltning från början av mars 2002 till slutet av oktober samma år. Behandlingen av ärendet hade tagit längre tid än normalt i ärenden av detta slag. Efter att handlingarna i ärendet returnerats ansåg den tekniska förvaltningen att ärendet inte längre var anhängigt. BJO Jääskeläinen har meddelat kommunens tekniska nämnd, tekniska förvaltning och en vägmästare som sin uppfattning att behandlingen av ersättningsärendet hade dragit omotiverat långt ut på tiden samt framhöll vikten av att ärenden behandlas omsorgsfullt och utan dröjsmål. Han har också för kännedom meddelat den tekniska förvaltningen sin uppfattning om det förfarande som en god förvaltning förutsätter när ett ärende förfaller och handlingarna returneras till sökanden (dnr 2864/4/02).

En kommuns bildningsnämnd hade 22.6.1993 med stöd av grundskolelagens 18 § valt en klasslärare till föreståndare för grundskolans lågstadium från 1.8.1993 tills vidare. Utan att höra skolföreståndaren hade bildningsnämnden i samband med en justering av bildningsväsendets dispositionsplan 19.1.1999 slagit ihop grundskolans föreståndarfunktioner så att de från 1.8.1999 sköttes av en enda person. Detta arrangemang gjordes för att spara kostnader inom kommunens bildningsförvaltning. BJO Rautio anser att kommunen, med tanke på de kommunala tjänsteinnehavarnas anställningstrygghet och rättigheter, i god tid och på ett tydligt sätt borde ha underrättat skolföreståndaren/klassläraren om indragningen av föreståndarförordandet. Klaganden bestred i sitt bemötande 21.6.2001 att han på skolan i fråga deltagit i en informativ diskussion om omorganiseringen av föreståndarfunktionerna. Klaganden borde emellertid på grund av de nämnda lagrummen ha hörts innan föreståndarförordandet drogs in av ekonomiska skäl, trots att en tjänsteinnehavare i enlighet med 14 § 1 mom. i tjänstestadgan för Övertorneå kommun (21.10.1996), utan iakttagande av bestämmelserna om uppsägning, kunde överföras till en annan tjänst eller ett annat tjänsteförhållande. BJO har i klan-

drande syfte meddelat Övertorneå kommunstyrelse och bildningsnämnd sin uppfattning för kännedom (dnr 1119/4/02).

Rättsläget har i detta avseende blivit klarare tack vare lagen om kommunala tjänsteinnehavare som trädde i kraft 1.11.2003 (304/2003). Enligt lagens 23 § kan den kommunala myndighet som beslutar om anställning i ett tjänsteförhållande som gäller tills vidare, sedan den gett tjänsteinnehavaren tillfälle att bli hörd, besluta att tjänsteinnehavarens tjänsteutövnings-skyldighet skall ändras, om en omorganisering av verksamheten eller någon annan grundad anledning så förutsätter. Enligt motiveringen till regeringens proposition (RP 196/2992 rd) förutsätter bestämmelsen inte att tjänsteinnehavaren ger sitt samtycke, men tjänsteinnehavaren skall beredas tillfälle att bli hörd innan det slutgiltiga beslutet om ändringen fattas.

Klaganden hade hyrt ut sin ägarbostad till en person som Helsingfors stads socialverk beviljat hyresgaranti som utkomststöd. Garantin hade satts in på ett konto som endast socialverket hade tillgång till. I klagomålet anfördes att en tjänsteman vid socialverket hade vägrat att använda hyresgarantin för att betala skador som hyresgästen orsakat, eftersom tjänstemannen ansåg att ärendet var stridigt. JO Paunio konstaterar i sitt avgörande att tjänstemannen hade avgjort ärendet inom ramen för sin prövningsrätt. JO anser emellertid att det besked om hyresgarantin som socialverket gav till hyresvärden var bristfälligt. Av det framgick inte förfarandet vid utbetalning av hyresgarantin i sådana fall där en fordran anses vara stridig. Hyresvärden hade inte heller fått något motiverat beslut om orsaken till att hyresgarantin inte kunde betalas ut. JO uppmärksammade Helsingfors stads socialverk på dessa omständigheter, som är av betydelse för hyresvärdens rättssäkerhet (dnr 2734/4/02).

BJO Jäskeläinen var tvungen att ingripa i ett ärende där en kommunstyrelse inte hade gett utredning som han beft om. Enligt vad som utretts var situationen kaotisk i kommunens organ i slutet av år 1999 och i början av år 2000. Till följd av en förtroendekris mellan kommunens förtroendevalda och omställningar i personalen hade kommunstyrelsen inte gett det yttrande och den utredning som BJO begärt. Klagomålsärendet och BJO:s begäran hade inte ens

behandlats vid kommunstyrelsens sammanträden. I början av år 2001 började mandatperioden för nya kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. BJO nöjde sig därför med att för framtiden uppmärksamma kommunstyrelsen på att myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag enligt grundlagen är skyldiga att ge riksdagens justitieombudsman de uppgifter som justitieombudsmannen behöver för sin laglighetsövervakning (dnr 1045/4/01).

Justitieombudsmannens viktigaste insats när det gäller kommunala ärenden torde under de senaste åren ha varit att de kommunala beslutsfattarna och tjänsteinnehavarna har uppmärksammats på de förpliktelser som de grundläggande fri- och rättigheterna innebär för deras verksamhet. Den vanligast förekommande frågan i klagomålen gäller tillämpningen av principerna för en god förvaltning i kommunernas beslutsfattande.

Ett antal klagomål har också gällt kommunal parkeringsövervakning och gatuunderhåll samt praxis i fråga om uppmaning att flytta bilar. I lagen om parkeringsbot föreskrivs hur parkeringsbot föreläggs och hur ändring söks i sådana beslut. I lagen om flyttning av fordon och nedskrotning av skroffordon (skroffordonslagen) föreskrivs om grunderna för flyttning av fordon, om ägarens skyldighet att betala kostnaderna för ett flyttat fordon samt om sökande av ändring i beslut om ersättning för flyttningskostnader. I svaren på dessa klagomål redogörs vanligen för bestämmelserna i den tillämpliga lagen samt för de rättsmedel som står till buds.

BJO Rautio har i samband med ett klagomål konstaterat brister i tillämpningen av skroffordonslagen och -förordningen. Klaganden hade bl.a. inte hörts innan kommunens vägmästare fattade ersättningsbeslutet och till beslutet hade inte fogats någon besväransvisning. Utgående från inrikesministeriets och miljöministeriets yttranden i ärendet konstaterade BJO att det var skäl att förtydliga särskilt bestämmelserna om till vilket ministeriums verksamhetsområde det övergripandet ansvaret för skroffordonslagen och -förordningen hör. BJO framställde därför 23.5.2003 att statsrådet överväger om det är skäl att det behöriga ministeriet vidtar åtgärder för närmare bedömning av behovet av eventuella författningsändringar eller anvisningar.

Miljöministeriet konstaterar i sin 29.9.2003 daterade utredning till BJO att förhandlingar om ärendet förts mellan företrädare för miljöministeriet, kommunikationsministeriet, inrikesministeriet samt Finlands Kommunförbund. Deltagarna enades om att det förekommit problem med flyttning av fordon och hantering av skroffordon, även om verkställigheten av skroffordonslagen på det hela taget fungerat bra. Skroffordonslagens betydelse minskas i någon mån av den proposition med förslag till ändring av avfallslagen om överlåts till riksdagen hösten 2003 samt av de författningar om sättande i kraft av skroffordonsdirektivet som utfärdas i anslutning därtill. Under förhandlingarna konstaterades det emellertid vara uppenbart att skroffordonslagens bestämmelser måste förtydligas i vissa avseenden. Dessutom förefaller det finnas ett behov av anvisningar om verkställigheten av vissa bestämmelser i lagen. Det konstaterades vara nödvändigt att tillsätta en arbetsgrupp för beredning av saken. Ministerierna kom överens om att tillsätta en arbetsgrupp. Arbetsgruppen skall lägga fram ett förslag också om vilket ministerium som har det övergripande ansvaret för skroffordonslagen (dnr 2293/2/02).

BJO Jääskeläinen har i fråga om kommunala myndigheters skyldighet att på begäran ta lämna ut handlingar konstaterat att när det är fråga om en sådan begäran som avses i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet skall en myndighet handla på det sätt som avses i lagens 14 och 15 §. Myndigheten skall antingen lämna ut de begärda uppgifterna eller ange orsaken till att den vägrar lämna ut dem och fråga om sökanden vill ha ett överklagbart beslut. Om en handling har upprättats av någon annan myndighet eller i ett ärende som behandlas av en annan myndighet skall ärendet överföras till den myndighet som har upprättat handlingen (dnr 615/4/01 och 2418/4/03).

FRAMTIDSUTSIKTER

Den kommunala självstyrelsen innebär bl.a. att kommuninvånarna har rätt att delta i och påverka behandlingen av ärenden som gäller dem själva och deras närmaste omgivning. Eftersom den nya offent-

lighetslagstiftningen ökar öppenheten i de kommunala myndigheternas verksamhet och förstärker offentlighetsprincipen vid skötseln av offentliga uppgifter, är det troligt att öppenheten inom den kommunala förvaltningen och kommuninvånarnas möjligheter att delta i och påverka förvaltningen av sin kommun även i framtiden kommer att stå i fokus för laglighetsövervakningen. Också kommunernas tillgångar och ekonomi intresserar kommuninvånarna i allt högre grad, liksom att kommunernas upphandling sker på ett korrekt sätt. Ett viktigt mål för övervakningen är att främja jämlikheten mellan kommunerna och kommuninvånarna samt den kommunala demokratin.

Avgöranden

EN BITRÄDANDE STATSDIREKTÖRS PARKERINGSBOT BETALADES AV STADENS MEDEL

Två fullmäktigeledamöter i Åbo bad justitieombudsmannen undersöka Åbos biträdande statsdirektörs förfarande då hon utan att betala parkeringsavgift hade lämnat sin bil på en avgiftsbelagd parkeringsplats vid Åbo stadssjukhus och, enligt klagomålet, låtit Åbo stadssjukhus betala sin parkeringsbot.

Den biträdande stadsdirektören hade 19.1.2001 klockan 8.00–12.30 besökt hälsovårdsverket för att delta i ett informationsmöte om Åbo stads hälsovårdsförvaltning. Enligt vad hon berättat parkerade hon sin bil på hälsovårdsförvaltningens parkeringsområde före klockan 8.00. Enligt uppgift från stadens parkeringsövervakning var parkering förbjuden på den plats där hon parkerade bilen. Parkeringsbot betald endast på utmärkta parkeringsplatser och avgiftsbelagd vardagar från klockan 8.00 till 19.00. Parkeringsövervakaren gav den biträdande stadsdirektören en parkeringsbot klockan 9.36, eftersom parkeringsavgiften var obetald.

BJO Jääskeläinen konstaterar att det i de utredningar som kommit in inte ens påstås att den biträdande statsdirektören på någon grund hade tillstånd att gratisparkera eller att det av någon annan orsak saknats lagliga förutsättningar för parkeringsboten.

BJO konstaterar vidare att felparkeringen inte berodde på att informationsmötet dragit ut på tiden, utan att avgiftsskyldigheten börjat redan klockan 8.00.

Av 8 och 17 § i lagen om parkeringsbot framgår att det är den som har felparkerat som skall betala parkeringsboten. Åbo stads hälsovårdsförvaltnings beslut att betala den biträdande stadsdirektörens personliga parkeringsbot av stadens medel var sålunda inte korrekt. Enligt en anteckning på verifikatet hade utgiften godkänts av t.f. verkchefen. Enligt BJO:s åsikt var förfarande ägnat att undergräva förtroendet för tjänsteverksamhetens opartiskhet. BJO anser att förfarandet stred mot 12 § 2 mom. i Åbo stads tjänstestadga.

Den omständigheten hade ingen avgörande betydelse för förfarandets klandervärde att hälsovårdsförvaltningen i efterskott hade sänt den biträdande stadsdirektören en räkning för betalningen i fråga.

Enligt vad som utretts hade den biträdande stadsdirektören inte medverkat till att hennes parkeringsbot betalades av hälsovårdsverkets medel, utan hon var ovetande om att så skett. Enligt BJO:s åsikt gav den biträdande stadsdirektörens förfarande emellertid anledning till kritik också med beaktande av hur han uppfattat händelseförloppet.

Den biträdande stadsdirektören hade med överopande av sina tjänsteuppgifter försökt slippa betala en parkeringsbot som förelagts henne personligen och låtit sin sekreterare sköta saken. Den biträdande stadsdirektören hade den uppfattningen att man kommit överens om saken med parkeringsövervakaren. Hon måste sålunda ha föreställt sig att hon på grund av sin tjänsteställning som biträdande stadsdirektör och sina därav föranledda tjänsteuppgifter stod över andra som med bil utträttade ärenden på området, när det gällde föreläggande och skyldigheten att betala parkeringsbot. Enligt BJO:s åsikt borde den biträdande stadsdirektören ha insett de nämnda omständigheterna inte kunde vara en godtagbar grund för att slippa betala parkeringsboten. Det hade inte varit förenligt med kraven på opartiskhet och jämlikhet om hon slapp betala parkeringsboten.

BJO har för framtiden meddelat Åbo stads hälsovårdsförvaltning, t.f. verkchefen och den biträdande stadsdirektören sin uppfattning om saken.

BJO Jämskeläinens beslut 12.3.2003, dnr 642/4/01 (föredragande Ulla-Maija Lindström)

EN CENTRALVALNÄMND BESLUT OM KANDIDATERS VALBARHET

Klaganden bad riksdagens justitieombudsman undersöka om kommunens tjänstemän och förtroendevalda hade handlat korrekt och sakenligt då de nominerade och godkände en brandchef som kandidat vid 2000 års kommunalval, då de godkände honom som fullmäktig för perioden 2001–2004 samt som ordförande för tekniska nämnden. Brandchefen avgick från sin tjänst först 1.4.2001.

Enligt kommunallagens 34 § 1 mom. 2 punkten är den inte valbar till fullmäktige som är anställd hos kommunen i en ledande uppgift inom kommunstyrelsens eller en nämnds uppgiftsområde eller i en därmed jämförbar ansvarsfull uppgift. Enligt kommunallagens 36 § 1 mom. är den valbar till en nämnd som är valbar till fullmäktige.

Kommunens centralvalnämnd hade då den 18.9.2000 granskande handlingarna för kandidatnomineringen konstaterat att kommunens brandchef var valbar samt i protokollet antecknat att hans kommunala tjänsteförhållande skulle upphöra före 1.1.2001, dvs. innan mandatperioden för nya kommunfullmäktige började. Enligt kommunstyrelsens utredning hade centralvalnämndens sekreterare, dvs. kommunens förvaltningsdirektör, fått ett muntligt löfte om att brandchefens tjänsteförhållande skulle upphöra och denne skulle avgå med individuell förtidspension 1.1.2001. Dessutom visste centralvalnämnden att brandchefen 4.9.2000 hade fått ett förhandsbesked om individuell förtidspension. Enligt centralvalnämndens utredning fattades beslutet om villkorligt godkännande av brandchefen som kommunalvalskandidat i god tro. Centralvalnämnden ville undvika att ingripa i kandidatnomineringen. I utredningen hänvisades

till vallagens 153 § enligt vilken partiets valombud skall datera och underteckna kandidatansökan och försäkra att kandidaterna är valbara.

Den kommunala centralvalnämnden hade 25.10.2000 fastställt resultatet av kommunalvalet 22.10.2000 och därvid också konstaterat att brandchefen blivit invald. Nämndens beslut om fastställande av kommunalvalets resultat hade varit uppsatt på kommunens tavla för offentliga kungörelser 26.10–14.11.2002. Eftersom beslutet inte överklagats vann det laga kraft.

Kommunfullmäktige valde 29.1.2002 brandchefen till ordförande för tekniska nämnden. Enligt kommunstyrelsens utredning var brandchefen fullmäktigeledamot och ordförande för tekniska nämnden från 1.4.2002, då han inte längre var i kommunens anställning.

BJO Jäskeläinen konstaterar följande som sitt ställningstagande.

Enligt vad som utretts i ärendet borde kommunens centralvalnämnd då den 18.9.2000 i enlighet med vallagens 36 § kontrollerade kandidaternas valbarhet ha tagit ställning enbart till det som då kunde konstateras om valbarheten. Centralvalnämnden hade inte med stöd av vallagen eller kommunallagen rätt att konstatera att brandchefen var villkorligt valbar. Som en tillräcklig utredning om att villkoret uppfylldes kunde inte betraktas kandidatens egna muntliga uppgift som baserades på Kommunernas pensionsförsäkrings förhandsbesked om rätten till individuell förtidspension, som var i kraft till 31.7.2001. Brandchefen avgick från sin tjänst först 1.4.2001.

Till centralvalnämndens myndighetsuppgifter hör enligt vallagens 4 kap. bl.a. att kontrollera handlingarna. Denna kontrollskyldighet varken undanröjer eller minskar den i vallagens 153 § 2 mom. föreskrivna skyldigheten för partiets valombud att datera och underteckna kandidatansökan och försäkra att kandidaterna är valbara. En omständighet som understryker klandervärdheten i centralvalnämndens förfarande är att kontrollen av kandidatnomineringens handlingar enligt vallagen har bindande verkan. Om ingen anmärkning görs till valombudet vid

sammanträdet kan centralvalnämnden inte senare korrigera sin försummelse.

Centralvalnämnden kunde inte heller när den fastställde valresultaten längre fästa avseende vid om det felaktiga villkor som den ställt i detta fall hade uppfyllts, utan den kunde endast konstatera att brandchefen blivit vald trots att tjänsteförhållandet till kommunen inte hade upphört. Det enda sättet att få brandchefens valbarhet prövad av förvaltningsdomstolen skulle ha varit att anföra valbesvär inom den tid som föreskrivs i vallagens 101 §. Centralvalnämndens beslut om fastställelse av valresultaten vann emellertid laga kraft.

Med stöd av det som anförs ovan anser BJO att centralvalnämnden då den kontrollerade kandidatansökningarna och konstaterade att kandidaterna var valbara handlade lagstridigt genom att godkänna att en person som innehade en brandchefstjänst var valbar på villkor att hans tjänsteförhållande till kommunen upphörde före 1.1.2001. BJO har i enlighet med 10 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman gett kommunens centralvalnämnd en anmärkning för dess ovan relaterade lagstridiga förfarande.

Kommunfullmäktiges beslut 29.1.2001 varmed brandchefen valdes in i tekniska nämnden och till nämndens ordförande upphävdes genom Tavastehus förvaltningsdomstols beslut som fastställdes av högsta förvaltningsdomstolen. Till denna del har ärendet avgjorts med laga kraft och föranleder inte längre åtgärder från justitieombudsmannens sida.

BJO Jäskeläinen beslut 12.6.2003, dnr 3148/4/01 (föredragande Ulla-Maija Lindström)

DRÖJSMÅL MED BEHANDLINGEN AV ETT KLAGO- MÅL I LÄNSSTYRELSEN

Klaganden kritiserar i sitt klagomål Västra Finlands länsstyrelse för att den dröjt med behandlingen av hans klagomål.

Enligt utredningen hade klagomålet inkommit till länsstyrelsen 11.5.1999. Harjavalta stad hade givit sitt yttrande i ärendet 30.8.1999 och klaganden sitt bemötande 13.9.1999. Förvaltningsavdelningen vid länsstyrelsens verksamhetsställe i Åbo gav sitt avgörande i ärendet 19.5.2003. Klaganden hade sålunda fått vänta över fyra år på beslutet.

JO Paunio anser att behandlingstiden var oskäligt lång. Ingenting i ärendet tyder emellertid på att förvaltningsavdelningen eller dess tjänstemän avsiktligt skulle ha förhalat behandlingen av klagomålet. Enligt JO:s uppfattning var bidragande orsaker till den långa behandlingstiden att den som beredde ärendet hade insjuknat samt resursbristen. En bidragande orsak kan också ha varit den organisationsreform som genomfördes vid länsstyrelserna.

Med stöd av 10 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman har JO gett förvaltningsavdelningen vid Västra Finlands länsstyrelse en anmärkning för försummelsen.

JO Paunios beslut 30.5.2003, dnr 1574/4/02
(föredragande Tuula Aantaa)

ARBETSKRAFTEN OCH UTKOMSTSKYDDET FÖR ARBETSLÖSA

Allmän översikt

I detta avsnitt behandlas ärenden som gäller arbetskraftsförvaltningen, utkomstskyddet för arbetslösa, arbetarskyddet samt civiltjänstärenden. Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har BJO *Rautio* under verksamhetsåret avgjort ärenden som gäller arbetskraftsförvaltningen, utkomstskyddet för arbetslösa och arbetarskyddet. BJO *Jääskeläinen* har avgjort civiltjänstärenden. Huvudföredragandena i ärendegruppen var under året justitieombudsmannasekreterarna *Kari Muukkonen* och *Juha Niemelä*.

Av ärendena inom denna grupp utgör utkomstskyddet för arbetslösa en del av socialförsäkringen. De övriga klagomålen i denna grupp behandlas på s. 167. De till socialförsäkringens område hörande klagomålen tar ofta samtidigt upp såväl arbetslöshetsförmåner som andra förmåner inom socialförsäkringssektorn. Klagomålen hänförs sålunda till den ärendegrupp där de huvudsakligen anses höra hemma.

Utkomstskyddet för arbetslösa skall trygga den grundläggande försörjningen vid arbetslöshet, i enlighet med grundlagens 19 § 2 mom. Justitieombudsmannen skall sålunda enligt grundlagens 109 § 1 mom. vid utövningen av sitt ämbete övervaka att den grundläggande rättigheten till utkomstskydd tillgodoses.

LAGSTIFTNING

I början av verksamhetsåret trädde en ny lag om utkomstskydd för arbetslösa i kraft. Den nya lagen förtydligar regleringen av utkomstskyddet för arbetslösa genom att bestämmelserna om arbetslöshetsförmåner huvudsakligen sammanställs i den. Lagen om offentlig arbetskraftsservice, som trädde i kraft samtidigt, innehåller nya bestämmelser om arbetskraftsmyndigheternas verksamhet. Lagen gäller bl.a. prin-

ciperna för den offentliga arbetskraftsservicen. Dessa principer hade inte ännu under verksamhetsåret i någon större utsträckning återopats i klagomålen men i framtiden kommer de sannolikt att tillsammans med förvaltningslagen, som träder i kraft 1.1.2004, få en central betydelse för bedömningen av arbetskraftsbyråernas verksamhet.

Socialförsäkringen i allmänhet och utkomstskyddet för arbetslösa i synnerhet kännetecknas av talrika lagändringar. Beviljande av förmåner och förmånernas storlek utgör en del av den samhälls-politiska ändamålsenlighetsprövningen, som också påverkas av den allmänna ekonomiska utvecklingen. Lagändringarna förutsätter naturligtvis att vederbörande ministerium vid behov mycket snabbt kan ge myndigheterna anvisningar om hur de nya bestämmelserna skall tillämpas samt att myndigheterna utbildar sin personal.

Under verksamhetsåret gjordes i den nya lagen om utkomstskydd för arbetslösa åtta ändringar och i lagen om arbetskraftsservice fyra ändringar. I lagstiftningen om utkomstskydd för arbetslösa ändrades bl.a. bestämmelserna om beviljande av utbildningsdagpenning och om behovsprövat arbetsmarknadsstöd. Lagändringar som var viktiga med tanke på de förmånssökandes rättssäkerhet gällde förtydligande av bestämmelserna om preskription av grundlöst utbetalda ersättningar samt öppnande av en besvärsväg till försäkringsdomstolen i lönegarantiärenden.

I början av verksamhetsåret trädde också en ny arbetarskyddslag i kraft. Under verksamhetsåret gavs med stöd av lagen statsrådets förordning om krav för säkerhet och hälsa på arbetsplatsen.

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under verksamhetsåret avgjordes ca 80 klagomål som hörde till denna ärendegrupp. Av avgörandena ledde 12 till åtgärder. Åtgärderna innebar vanligen att en myndighet och i vissa fall också arbetsministeriet i handledande eller klandrade syfte meddelades justitieombudsmannens uppfattning eller uppmärksammades på något missförhållande som uppdragats

till följd av ett klagomål. Under verksamhetsåret gavs inom denna ärendegrupp också en anmärkning.

Också under verksamhetsåret gällde merparten av ärendena inom denna grupp de krav som en god förvaltning och förvaltningsprocess ställer, i synnerhet oskäligt långa behandlingstider för ansökningar och överklaganden, bristfälliga motiveringar samt försummelser av rådgivnings- och omsorgsplikten.

Utkomstskydd för arbetslösa

I en stor del av klagomålen var det i första hand fråga om klagandens rätt till förmåner under arbetslöshet, närmast arbetslöshetsdagpenning eller arbetsmarknadsstöd. Klagandena uttryckte i allmänhet sitt missnöje med att de förvägrats en förmån som de ansökt om. Missnöjet riktades såväl mot beslutsfattarna i första instans, dvs. Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna, som mot besvärinstanserna, dvs. arbetslöshetsnämnden och försäkringsdomstolen.

Justitieombudsmannen har emellertid i allmänhet inte möjlighet att ingripa i avgöranden som redan givits. Justitieombudsmannen kan inte ändra eller upphäva myndigheters eller domstolars avgöranden och inte heller ingripa i avgöranden som en myndighet har givit inom ramen för sin prövningsrätt. Enligt vedertagen praxis ingriper justitieombudsmannen inte heller i ärenden som har överklagats men inte avgjorts eller som ännu kan överklagas.

Också under verksamhetsåret var det nödvändigt att i många av klagomålen (ca 30 %) inom denna ärendegrupp konstatera dessa omständigheter som begränsar justitieombudsmannens befogenhet. I flera fall hade klagomål anförts redan i det skede då Arbetskraftsbyrån gav sitt eget Arbetskraftspolitiska utlåtande om vederbörandes rätt till en förmån. I dessa fall hade klaganden sålunda inte ännu fått ens den första instansens beslut i sitt ärende. Det Arbetskraftspolitiska utlåtande som Arbetskraftsbyrån ger i ett utkomstskyddsärende har en stor betydelse för sökanden, eftersom arbetslöshetskassorna och Folkpensionsanstalten är bundna vid utlåtandets slutresultat. Av denna anledning är det viktigt att

Arbetskraftsbyråerna ger sakliga utlåtanden och att de som ansöker om förmåner uppfattar förfarandet som opartiskt och rättvist.

Under verksamhetsåret framfördes också andra påståenden om förfarandet vid behandlingen av ärenden som gällde utkomstskydd för arbetslösa. Redan under flera år har det i denna ärendegrupp anförts klagomål över handläggningstiderna för ansökningar och i synnerhet för överklaganden. I synnerhet då sökanden överklagar ett beslut kan den sammanlagda handläggningstiden bli oskäligt lång, även om det inte kan påvisas att någon enskild myndighet eller domstol grundlöst skulle ha förhalat ärendet. Samma problem gäller socialförsäkringssektorn i övrigt och JO Paunio har i flera sammanhang (bl.a. i sina inledande ord till verksamhetsberättelsen för år 2001) uppmärksammat behovet att utveckla systemet för överklagande i socialskyddsärenden.

Under verksamhetsåret gav BJO Rautio två åtgärdsavgöranden i vilka det var fråga om den högsta besvärinstansens, dvs. försäkringsdomstolens handläggningstider i ärenden som gällde utkomstskydd för arbetslösa. I ett ärende (dnr 1637/4/01) där försäkringsdomstolen hade handlagt klagandens ansökan om avförande av ett ärende i 27 månader, meddelade BJO försäkringsdomstolen för kännedom sin uppfattning om vikten av att inom en rimlig tid behandla ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa. I det aktuella fallet hade avgörandet fördröjts av handläggarens långsamhet samt av de åtgärder som vidtogs för att få till stånd en ojävig sammansättning. I ett annat fall (dnr 2170/4/03) ansåg BJO Rautio att försäkringsdomaren som varit ordförande för den sammansättning som behandlade klagandens två besvärärenden hade handlat i strid med statstjänstemannalagens 14 § och gav honom en anmärkning. Försäkringsdomstolen hade behandlat klagandens ärenden i ca 24 respektive 27 månader. Fallet refereras nedan, s. 226.

Försummelse av service- och omsorgsplikten ledde till att handläggningen av en ansökan om arbetslöshetsförmåner tog oskäligt lång tid i anspråk i ett fall (dnr 3013/4/01) där klaganden, som var bosatt i Norge, hade bett arbetslöshetskassan om en E 301-blankett för de norska Arbetskraftsmyndigheterna.

Också sökandens make hade bett Folkpensionsanstalten om motsvarande blankett. På grund av ett mänskligt misstag hade denna begäran inte behandlats över huvud taget.

Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna utövar offentlig makt när de behandlar och avgör ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa. Denna maktutövning måste vara trovärdig. Det var fråga om denna trovärdighetsprincip i ett ärende (dnr 461/4/01) där en arbetslöshetskassa hade begått flera misstag i klagandens ärenden. Kassen hade dessutom återkrävt en dagpenning i fel ordning. BJO Rautio ansåg att arbetslöshetskassans förfarande var felaktigt då den utan stöd i lag och i strid med arbetsministeriets anvisningar hade ställt upp en tidsgräns för inlämnande av en ansökan om ersättning för alterneringsledighet.

Övriga ärenden

De övriga avgörandena inom arbetskraftsförvaltningen gäller utöver arbetskraftsbyråerna också arbetskrafts- och näringscentralerna samt arbetarskyddsdistrikten. Ett ofta förekommande tema i klagomålen är kritik mot arbetskraftsbyråernas verksamhet för att skapa sysselsättning för arbetslösa arbetssökande. Föremål för missnöje är allt från tjänstemännens uppträdande till att klaganden inte anser sig ha blivit erbjuden lämpligt arbete eller lämplig utbildning. I merparten av avgörandena har justitieombudsmannen inte kunnat konstatera lagstridighet eller försummelse av skyldigheter. I ett antal skrivelser anförs allmän kritik mot regeringens sysselsättningspolitik, som justitieombudsmannen naturligtvis inte kan påverka.

Arbetskrafts- och näringscentralernas verksamhet gav i tre fall BJO Rautio anledning till kritik. BJO ansåg att en arbetskrafts- och näringscentral inte hade behandlat ett ärende som gällde återkrav av sysselsättningsstöd inom skäligen tid (dnr 267/4/01). Prövningen hade tagit ca 15 månader i anspråk och även arbetsministeriet hade uppmärksammat centralen på saken då handläggningen redan tagit över ett år i anspråk. I ett annat avgörande (dnr 1167/4/02) ansåg BJO att den genomsnittliga tiden för centralens handläggning

av ansökningar om lönegaranti (7–9 månader) var alltför lång från sökandenas synpunkt. Frågan om bristfälliga motiveringar aktualiserades i ett avgörande (dnr 277/4/02) enligt vilket en arbetskrafts- och näringscentral hade motiverat sitt lönegarantibeslut huvudsakligen genom att upprepa den tillämpade bestämmelsen.

Justitieombudsmannen fick ta emot klagomål också över arbetarskyddsmyndigheternas förfarande. Ett ställningstagande (dnr 2805/4/00) gällde frågan om huruvida en tjänsteman vid ett arbetarskyddsdistrikt är rådgivningsskyldig. I det aktuella fallet hade en tjänsteman nämnt för klaganden att det tillämpliga arbetskollektivavtalet hade allmänt bindande verkan. I social- och hälsovårdsministeriets register fanns faktiskt en anteckning om avtalets allmänt bindande verkan, vilket innebär att tjänstemannens förfarande inte var lagstridigt. Enligt vad som utretts var det emellertid allmänt känt att grunden för avtalets bindande verkan var oklar. Av denna anledning underströk BJO Rautio i sitt avgörande att en myndighet som ger råd och anvisningar skall nämna också eventuella osäkerhetsfaktorer i sina ställningstaganden. Ett arbetarskyddsdistrikts verksamhet bedömdes också i ett avgörande (dnr 2877/4/01) där det var fråga om utveckling av en församlings arbetsgemenskap. I samband med utredningen av fallet framgick det att domkapitlets jurist hade kritiserat arbetarskyddsdistriktets övervakningsåtgärder samt ifrågasatt dess befogenheter och verksamhet. BJO Rautio ansåg att arbetarskyddsdistriktet hade skött sina lagstadgade uppgifter. Däremot ansåg BJO att domkapitlets jurist hade handlat på ett osakligt sätt.

JO Paunio tog i ett avgörande (dnr 674/4/02) ställning till ett diskussionsstillsfälle som arbetsministeriet ordnat om ett arbetstillståndsärende. Diskussionen hade inte protokollförts och senare framkom oklarhet om vad som framförts vid tillfället. JO anser att alla sätt för uppnående av samförstånd i och för sig är positiva men framhåller samtidigt att det för undvikande av missförstånd är skäl att föra protokoll över vad parterna sagt.

Under verksamhetsåret avgjordes endast ett klagomål som gällde civiltjänst (dnr 3062/4/01). Klagomålet gällde bl.a. det ringa antalet tjänstgöringsställen.

Bristen på tjänstgöringsställen berodde enligt vad som utretts åtminstone delvis på att civiltjänstinrättningarna var tvungna att svara för civiltjänstgörarnas boendekostnader. Till denna del hänvisar BJO Jääskeläinen till JO Paunios avgörande från år 2002 (se riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2002, s. 191). BJO anser inte att arbetsministeriet försummat sin lednings- eller övervakningsuppgift när det gällde civiltjänsten, men att situationen inte kunde anses vara tillfredsställande då det rådde brist på tjänstgöringsställen.

Inspektionsverksamhet

Under verksamhetsåret slutförde JO Paunio sitt inspektionsprogram som omfattade besvärinstanserna inom utkomstskyddet. Programmet avslutades med en inspektion av försäkringsdomstolen. Inom ramen för programmet granskade JO framförallt beslutsmotiveringar, behandlingstider samt uppföljning av hur ärenden framskred.

Privatbranschernas arbetslöshetskassa uttryckte vid inspektionen 2002 bekymmer för hur principen om en god förvaltning skall kunna förverkligas samt för ett jämlikt bemötande i ärenden som gäller utkomstskydd. JO upptog ärendet till prövning på eget initiativ och bad Försäkringsinspektionen ge ett utlåtande med anledning av det som kassan framfört. JO gav sitt avgörande i ärendet under verksamhetsåret. Försäkringsinspektionen meddelade att det pågick en inspektionsomgång som omfattade samtliga arbetslöshetskassor samt att den hade inlett en utredning av i vilken utsträckning det fanns administrativa likheter mellan arbetslöshetskassorna och fackförbunden. Under verksamhetsåret överlämnade Försäkringsinspektionen utredningen också till JO för kännedom. Privatbranschernas arbetslöshetskassas skrivelse föranledde inga ytterligare åtgärder.

Avgöranden

DRÖJSMÅL VID FÖRSÄKRINGS- DOMSTOLENS BEHANDLING AV ÄRENDEN OM UTKOMSTSKYDD FÖR ARBETSLÖSA

Klaganden kritiserade försäkringsdomstolen för att behandlingen av hans ärenden som gällde utkomstskydd för arbetslösa åren 2000 och 2001 hade tagit oskäligt lång tid i anspråk. Klaganden berättade att han per telefon frågat när försäkringsdomstolen eventuellt skulle avgöra hans överklaganden. Våren 2002 fick han svaret att ärendena skulle avgöras i juni samma år. I september fick klaganden emellertid beskedet att beslutet skulle ges i november 2002. Ännu i februari 2003 var överklagandena inte avgjorda.

Av utredningarna framgick att ärendena blivit anhängiga vid försäkringsdomstolen 27.7 och 27.11.2001. Efter att bemötanden, yttranden och genmälen inhämtats hade handlingarna – inklusive föredragningpromemorior och beslutsförslag – 28.11.2002 inlämnats till divisionen. När handlingarna cirkulerade mellan lekmannedamöterna i sammansättningen hade en av dem ansett sig vara jävig. När handlingarna i slutet av november 2002 returnerats till den försäkringsdomare som var ordförande och denne konstaterat att en jävssituation förelåg, hade klagandens ärenden avskiljts från de övriga ärenden som behandlades i sammansättningen. Enligt försäkringsdomstolens praxis behandlades denna typ av ärenden, i vilka en lekmannedamot var jävig, i en sammansättning med en suppleant som inkallats i den jävige ledamotens ställe.

Enligt försäkringsdomstolens utlåtande var den genomsnittliga behandlingstiden för samtliga ärenden som år 2002 avgjordes av försäkringsdomstolen närmare 14 månader. Under år 2003 hade den genomsnittliga behandlingstiden förkortats en aning, till 12,7 månader. År 2002 var den genomsnittliga behandlingstiden för utkomstskyddsärenden 13,7 månader och år 2003 ca 13 månader.

Klagandens överklaganden avgjordes 3.11.2003.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande som sitt ställningstagande.

Behandlingstiderna för klagandens ärenden – i det första fallet över 27 månader och i det andra ca 24 månader – var betydligt längre än i motsvarande ärenden i genomsnitt, i det första fallet dubbelt längre.

Behandlingsordningen i försäkringsdomstolen hade påverkats av att en person i den sedvanliga sammansättningen var jävig. Även om försäkringsdomstolens förfarande enligt BJO:s uppfattning i och för sig var oklanderligt när det gällde att trygga en opartisk sammansättning, förklarar detta inte varför behandlingen av just klagandens besvär sammanlagt hade tagit så lång tid i anspråk.

Försäkringsdomaren som var ordförande för den sammansättning som avgjort ärendena meddelade att han tog på sig ansvaret för att klagandens ärenden inte blivit behandlade vid de sammanträden som hölls i den ojäviga sammansättningen. Den omständigheten att behandlingen tog betydligt längre tid i anspråk än genomsnittet hade enligt BJO:s åsikt inte ens påståtts bero t.ex. på att försäkringsdomstolens arbetssituation över huvud taget var svår. Inte heller påstods den långa behandlingstiden bero på att just dessa mål var krävande eller i något annat avseende exceptionella och inte heller på att det varit svårt att få till stånd en ojävig sammansättning – med beaktande av det suppleantsystem som redan existerade. Inte heller förfarandet att samla målen, vilket i sig är en ändamålsenlighetsfråga som gäller organisering av domstolens praktiska arbete, kunde enligt BJO:s åsikt nödvändigtvis anses vara godtagbart, om det ledde till att behandlingen av ett enskilt ärende fördröjdes av denna orsak.

Eftersom det sålunda inte hade lagts fram något godtagbart skäl till att klagandens ärenden inte behandlats tidigare, anser BJO att försäkringsdomstolen utan anledning hade förhalat ärendet och handlat i strid med grundlagens 21 §.

Orsaken till dröjsmålet är enligt BJO:s uppfattning i första hand den försäkringsdomares handlande

som varit ordförande. Även om det inte finns någon anledning att misstänka att försäkringsdomaren handlat uppsåtligt, handlade han emellertid vårdslöst då han försummade att i god tid överföra ärendena på en ojävig sammansättning efter att handlingarna cirkulerat mellan lekmanaedamöterna och han hade avskilt klagandens ärenden från de övriga mål som behandlades i den sedvanliga sammansättningen. Han hade sålunda försummat sin skyldighet att i enlighet med statstjänstemannalagens 14 § 1 mom. utföra sina uppgifter utan dröjsmål.

Med beaktande av den genomsnittliga behandlingstiden för försäkringsdomstolens samtliga ärenden och framförallt den avsevärda överskridningen av den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa, ansåg BJO att försäkringsdomarens förfarande var särskilt klandervärt och gav honom därför en anmärkning för framtiden.

BJO Rautios beslut 9.12.2003, dnr 2170/4/03
(föredragande Mikko Sarja)

BESKATTNINGEN

Till denna grupp av ärenden hänförs både den indirekta och den direkta beskattningen. Ärenden som gäller sådana offentliga avgifter av skattenatur vilka uppbärs av andra än skattemyndigheterna finns också statistikförda i andra grupper av ärenden.

Beskattningsärendena avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Jäskeläinen*. Huvudföredragande var justitieombudsmannasekreterare *Ulla-Majja Lindström*.

Allmän översikt

Knappast någon annan form av myndighetsutövning berör den enskilda medborgaren lika mycket som beskattningen. Man har därför rätt att vänta sig att beskattningen är i särklass entydig och förutsägbar. Det är också viktigt att beskattningen verkställs utan dröjsmål. Eftersom en skattskyldig som har planer på att omdisponera sin förmögenhet i ett så tidigt skede som möjligt måste kunna utreda vilka skattepåföljderna blir under eventuellt flera följande år. Till beskattningen ansluter sig också ett accentuerat legalitetskrav.

Beskattningen sköts av skatteförvaltningen som är underställd finansministeriet och omfattar Skattestyrelsen samt skatteverken. Också Fordonsförvaltningscentralen uppbär skatter och avgifter. Fordonsförvaltningscentralen verkställer bilbeskattningen i sådana fall då ett fordons konstruktion, användningsändamål eller ägarförhållanden ändras. Dessutom verkställer fordonsförvaltningscentralen beskattningen i fråga om de skatter (dieselskatt och tilläggsskatt) som regleras i lagen om skatt på motorfordon. Fordonsförvaltningscentralen bestämmer och påför också bränsleavgiften samt verkställer fordonsbeskattningen. Bestämmelserna om fordonskatt reviderades 1.1.2004. De tidigare bestämmelserna om fordons- och dieselskatt har sammanställts i den nya fordonskattelagen (1281/2003). Enligt den nya lagen skall fordonskatt betalas för den tid som fordonets ägare eller innehavare har varit antecknad i registret som ägare respektive innehavare. Säljaren av ett använt

fordon svarar för skatten ända till försäljningsdagen. Köparens skattskyldighet börjar dagen efter den då fordonet köpts. Det nya systemet har planerats med tanke på att det skall vara flexibelt och beakta kundernas individuella behov.

Under verksamhetsåret avgjordes 81 klagomål som gällde beskattning. Detta antal var något lägre än år 2002 (100 klagomål). I sju fall gavs s.k. åtgärdsavgöranden. Året innan gavs åtgärdsavgöranden i två fall. En bidragande orsak till antalet klagomål är den komplicerade skattelagstiftningen och det inom beskattningen tillämpade massförfarandet som innebär att ett stort antal skatteärenden behandlas inom en kort tid. Till följd av de heltäckande rättsmedel som finns att tillgå inom beskattningen samt till följd av den detaljerade regleringen av beskattningsförfarandet är antalet åtgärdsavgöranden å andra sidan inte stort.

Klagomålen från privatpersoner gällde under året närmast skattemyndigheternas och rättsmedelsinstansernas förfarande samt motiveringarna till dessas beslut. I flera fall är det dessutom fråga om att påskynda behandlingen av överklaganden.

Under verksamhetsåret sänktes skatteskalan för löntagare räknat från 1.7.2003. I några fall anfördes klagomål över att man beslöt sänka beskattningen för pensionärer först i samband med den slutliga beskattningen för år 2003. Kritik anfördes också mot skillnaderna i beskattningen av förvärvsinkomster och arbetslöshetsersättningar. Skillnaderna i beskattningen av olika grupper av skattskyldiga berodde emellertid på inkomstskattelagens och andra skattelagars bestämmelser. I svaren på dessa klagomål redogörs för motiven till de av riksdagen stiftade skattelagarna.

Beskattningen av återflyttare och bestämmelserna i skatteavtalet mellan de nordiska länderna har varit svårbegripliga. I ett antal klagomål anfördes att principen om jämlikt bemötande av de skattskyldiga inte förverkligas i skattelagstiftningen. I beskattnings- och rättspraxis har det också förekommit osäkerhet om huruvida andra än personer som arbetar inom speciella branscher har rätt att dra av förhöjda levnadskostnader som orsakats av dagliga arbetsresor, till beloppet av en skattefri måltidsersättning. Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden 21.5.2003 (HFD 2003:27)

och 3.10.2003 (HFD 2003:67) har klarlagt rättsläget i fråga om beskattningen av återflyttare och avdrag för höjda levnadskostnader.

I klagomål som inkommit från bolag och deras delägare kritiserar framförallt skatteinspektioner och efterbeskattningar som har verkställts på grundval av granskningsberättelser. Det har ofta varit fråga om beskattning av förtäckt dividend och såväl bolagen som deras delägare har sålunda påförts skattepåföljder. Särskilt känsliga är sådana situationer där utöver överklagande vid en allmän domstol pågår en rättgång som gäller misstanke om ekonomiskt brott. Det har då varit svårt för klagandena att hålla isär dels frågan om beskattningsförfarande som avgörs inom ramen för förvaltningsrättskipningen och dels den straffprocess som pågår vid en allmän domstol. På grund av att dessa ärenden ofta är omfattande har behandlingen både inom ramen för förvaltningsrättskipningen och vid den allmänna domstolen dessutom kunnat ta flera år i anspråk.

Justitieombudsmannen befattar sig inte med ärenden som är anhängiga hos besvärinstanser. Justitieombudsmannen kan inte heller motivera domar, utan endast utreda den beskattnings- och rättspraxis som gäller i enskilda fall. Bevisnings- och tolkningsfrågor skall avgöras av oberoende förvaltningsdomstolar och i högsta instans av högsta förvaltningsdomstolen.

I sina avgöranden betonar BJO bl.a. vikten av ett omsorgsfullt förfarande och myndigheternas utredningsskyldighet samt de skattskyldigas rätt att föra sitt ärende till högre instans. BJO har också påpekat för Skattestyrelsen att denna när den leder verksamheten inom skatteförvaltningen skall främja en korrekt och enhetlig beskattning samt utveckla skatteförvaltningens serviceförmåga.

Avgöranden

MOTIVERING AV SKATTELÄTTNADSBESLUT

Klaganden kritiserade Skattestyrelsen för att den inte i motiveringen till ett avgörande av en ansökan om befrielse från mervärdesskatt hade tagit någon som helst ställning till de grunder som klaganden anfört i sin ansökan, dvs. klagandens invaliditet och svåra ekonomiska situation. Skattestyrelsen motiverade sitt avslag på ansökan endast med att de omständigheter som sökanden lagt fram inte var sådana särskilda skäl på vilka skattelättnad kan beviljas.

Skattestyrelsens Skattetagartjänst konstaterade i sin utredning till justitieombudsmannen att de utredningar om sitt hälsoillstånd och sina övriga förhållanden som klaganden hänvisade till i sin ansökan inte var sådana särskilda skäl på vilka det hade varit motiverat att befria klaganden från den mervärdesskatt som han påförts då han efter avslutad affärsverksamhet tagit en personbil i eget bruk. Skattestyrelsen hade inte heller som praxis att bevilja invalider befrielse från mervärdesskatt på bilförvärv. Skattepåföljderna för invaliders bilförvärv lindrades genom bilskattelagens bestämmelser om skattelättnader. Enligt Skattestyrelsens utredning kunde som sådana särskilda skäl som avses i mervärdesskattelagen inte anses sådana skäl som avses i 88 § i lagen om beskattningsförfarande eller därmed jämförbara skäl. I utredningen konstaterades vidare att av Skattetagartjänstens utredning till justitieombudsmannen framgår de fakta som legat till grund för avslaget på klagandens ansökan och som avses i 24 § i lagen om förvaltningsförfarande.

BJO Jääskeläinen konstaterar följande som sitt ställningstagande.

Skattestyrelsens beslut med anledning av klagandens ansökan hade inte motiverats på det sätt som avses i 24 § 1 mom. i lagen om förvaltningsförfarande. Av klagomålet framgår att klaganden inte förstått varför de utredningar som ha lagt fram om sin invaliditet och sitt bilbehov samt om sin ekonomiska ställning inte hade ansetts vara sådana särskilda skäl som avses i mervärdesskattelagens 210 §. Grunderna för av-

slaget på ansökan konstaterades först i den utredning som inkommit från Skattestyrelsens Skattetagartjänst.

I synnerhet med beaktande av grundrättighetsreformen och den i grundlagen tryggade jämlikheten anser BJO att det är skäl att också i avgöranden om befrielse från skatt fästa större avseende vid motiveringen. För sökanden är det viktigt att få veta varför de omständigheter som han åberopat inte har lett till ett positivt slutresultat. Om grunderna inte individualiseras får sökanden inte reda på vilka de varit, vilket kan leda till nya ansökningar. Sökanden kan å andra sidan dra den slutsatsen av en motivering att han inte har kunna åberopa de rätta omständigheterna till stöd för sin ansökan. Även om motiveringarna inte när det gäller beslut om befrielse från skatt har den viktiga betydelsen att behovet att söka ändring kan bedömas på basis av dem, måste man också utgående från ett beslut som inte kan överklagas i efterhand, t.ex. med tanke på laglighetsövervakningen, kunna bedöma om motiveringarna är sakliga till den del som de gäller bedömningen av de rättsliga frågorna. Detta betonas också i motiveringen till regeringens proposition med förslag till lag om förvaltningsförfarande.

Motiveringarnas kvalitet och omfattning beror i sista hand på situationen. Då sökanden till stöd för sin ansökan har åberopat omständigheter som inte är klart ogrundade anser BJO att en saklig motivering av ett negativt avgörande åtminstone från sökandens synpunkt förutsätter att dessa omständigheter bedöms i motiveringen.

I sin ansökan om skattelättnad åberopade klaganden sin invaliditet och sitt behov av en bil för att kunna röra sig och kunna utträffa sina ärenden samt sin ekonomiska situation. Han bifogade socialbyråns utlåtande om sin ekonomiska situation. Enligt den utredning som inkom från Skattestyrelsens Skattetagartjänst hade klagandens ovan nämnda omständigheter och den mervärdesskatt som han påförts då han tagit bilen i eget bruk inte något sådant samband sinsemellan som kunde betraktas som ett sådant särskilt skäl som avses i mervärdesskattelagens 210 §. Enligt utredningen var det inte heller skattestyrelsens praxis att befria invalider från mervärdesskatt för bilförvärv. Också i den juridiska litteraturen konstateras det att betonandet av neutralitetskravet inom mervärdes-

beskattningen har lett till restriktivitet när det gäller befrielse från skatt.

Å andra sidan konstateras det i skattestyrelsens utredning att som särskilda skäl enligt mervärdesskattelagen kan betraktas sådana skälighetsgrunder som avses i 88 § i lagen om beskattningsförfarande och med dem jämförbara skälighetsgrunder. Som sådana skälighetsgrunder räknas i paragrafens 2 mom. bl.a. upp att den skattskyldiges skattebetalningsförmåga har nedgått på grund av försörjningsplikt, arbetslöshet, sjukdom eller av något annat särskilt skäl.

Med stöd av det som anförs ovan konstaterar BJO att klaganden i sin ansökan hade åberopat sådana grunder och utredningar som borde ha beaktats i Skattestyrelsens beslutsmotivering. BJO konstaterar också att den motiveringsskyldighet som avses i 24 § i lagen om förvaltningsförfarande avser skyldigheten att motivera beslut. Att motivera ett beslut efter att det givits kan vara förenligt med en god förvaltning endast i sådana fall då motiveringen enligt undantagsbestämmelsen i lagens 24 § 2 mom. har kunnat utelämnas, t.ex. om ansökan godkänns som sådan.

BJO konstaterar emellertid att det särskilt med beaktande av jämlikhetsprincipen är förenligt med en god förvaltning att motivera också ett positivt beslut på motsvarande sätt.

BJO har för kännedom meddelat Skattestyrelsen sin uppfattning att negativa beslut skall motiveras då de avser sådana ansökningar om skattebefrielse som inte är uppenbart ogrundade. I motiveringen skall anges vilka de av sökanden åberopade eller övriga omständigheter är som beslutet grundar sig på och som gör det möjligt att bedöma om myndigheten har utövat sin prövningsrätt inom lagliga gränser och med beaktande av bl.a. av jämlikhetsprincipen.

BJO Jäskeläinens beslut 12.5.2003, dnr 1761/4/02 (föredragande Ulla-Maija Lindström)

GOD INFORMATIONSHANTERING OCH ETT SKATTEVERKS MODELL- BESLUT

Klaganden, skattetjänsteman A, kritiserade bl.a. B:s skatterättelsenämndens och C:s skattebyrås förfarande i ett ärende som gällde klagandens integritetsskydd. Klaganden berättade att i modellmappen med skatterättelsenämndens beslut hade tagits in också ett rättelsebeslut med anledning av klagandens yrkande på skattesänkning på grund av nedsatt skattebetalningsförmåga för skatteåret 1996. Modellmappen var tillgänglig för alla skattebyråns anställda och av beslutet som givits med anledning av klagandens rättelseyrkande framgick uppgifter om klagandens sjukdom och ekonomiska situation. Klaganden ansåg att hans integritet hade kränkts då hans personuppgifter hade röjts för skattebyråns övriga anställda.

BJO Jäskeläinen konstaterar följande som sitt ställningstagande.

Av handlingarna framgick att ärenden som gällde beskattningsändring vid C:s skattebyrå sköttes centralt av stödlinjen. Då det var bråttom i slutskedet av beskattningen skötte emellertid också beskattningslinjerna uppgifter som gällde ändringsbeskattning och beredde för skatterättelsenämnden beslut med anledning av rättelseyrkanden. Den mapp med modellbeslut som B:s skatterättelsenämnd hade sammanställt för att förenhetliga sin egen beslutspraxis hade lånats ut till de skattetjänstemän vid C:s skattebyrås beskattningslinje som beredde beslutsförslag för skatterättelsenämnden. Enligt klagomålet hade modellmappen emellertid cirkulerat mellan rummen och därefter förvarats på ett sådant sätt att den var tillgänglig för samtliga anställda vid skattebyrå.

Modellmappen skulle fungera som vägledning för de tjänstemän vid skattebyrå som upprättade beslutsförslag med anledning av rättelseyrkanden. Avsikten var att tjänstemännen med ledning av mappen skulle kunna kontrollera hur motiveringen till vissa typer av beslut var utformad och vilka hänvisningar till olika bestämmelser som använts i liknande fall. I modellbesluten hade inte avlägsnats de skattskyldigas namn, adresser eller socialskyddsnummer. Av modellbesluten

framgick sålunda sådana sekretessbelagda uppgifter om identifierbara skattskyldiga som avses i 4 § 1 mom. i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter.

I modellmappen fanns också det beslut som B:s skatterättelsenämnd 28.10.1999 givit med anledning av klagandens, dvs. skattesekreterare A:s yrkande som gällde beskattningen för skatteåret 1996. Av beslutet framgick den skattskyldiges namn och adress samt personbeteckning. Avslaget på yrkandet som gällde skattesänkning på grund av nedsatt skattebetalningsförmåga hade motiverats bl.a. med angivande av arten av den sjukdom som orsakat sjukkostnaderna samt genom specificering av vårdkostnaderna. Av beslutet framgick sålunda uppgifter såväl om klagandens ekonomiska situation som om klagandens hälsotillstånd.

Syftet med offentlighetslagens bestämmelser om en god informationshantering är att säkerställa att myndigheterna i sin planeringsverksamhet beaktar olika informationsbehov och förpliktelser i anslutning till informationsmaterial. Myndigheterna skall se till att deras handlingar och datasystem samt uppgifterna i dem är behörigen tillgängliga, användbara, skyddade och integrerade. Datasekretess är ett viktigt element i en god informationshantering. Medborgarna och företagen måste kunna lita på att känsliga och andra sekretessbelagda uppgifter som överlämnas till myndigheterna inte kan utnyttjas av utomstående.

Den mapp som sammanställts i syfte att förenhetliga skatterättelsenämndens beslutspraxis var avsedd att användas av de skattetjänstemän vid beskattningslinjen som i rusningstider hjälpte de tjänstemän som skötte ärenden som gäller ändringsbeskattning. Mapparna var sålunda avsedda som vägledning för de tjänstemän som utförde samma typ av uppgifter som de tjänstemän som beredde ärenden för rättelsenämnden. Avsikten var inte att lämna ut mapparna och uppgifterna ur dem till utomstående. Samlingen av modellbeslut användes för att säkerställa en enhetlig beslutspraxis för rättelseyrkanden. De som beredde besluten behövde sålunda inte utreda praxis genom att i större utsträckning leta efter och läsa igenom beslut i arkiv eller andra databaser.

Enligt vad som framgick av klagomålet hade modellmappen emellertid cirkulerat mellan arbetsrummen och förvarats på ett sådant sätt att den var tillgänglig för skattebyråns samtliga anställda. Av modellbesluten framgick sekretessbelagda uppgifter om identifierbara skattskyldiga. Att uppgifterna kunde sammankopplas med vissa skattskyldiga var inte nödvändigt med tanke på förenhetligandet av beslutspraxis. Det skulle också ha varit enkelt att avlägsna identifikationsuppgifterna. Av dessa skäl borde modellbesluten enligt BJO:s åsikt ha anonymiserats, även om myndigheten hade försökt se till att besluten inte var tillgängliga för eller kunde utnyttjas av utomstående. Enligt BJO:s åsikt borde besluten ha anonymiserats också oberoende av hur man vid skatteverket tolkade begreppet utomstående.

Med stöd av det som anförs ovan anser BJO att man vid B:s skatterättelsenämnd och C:s skattebyrå hade försummat att dra försorg om ett sådant dataskydd som förutsätts i offentlighetslagens bestämmelser om god informationshantering.

Enligt skatteverkets utlåtande och skattebyråns utredning hade det konstaterats att i ärendet skett ett mänskligt misstag och begåtts ett fel som man omedelbart hade rättats till. Enligt skattebyråns nuvarande praxis avlägsnas från de beslut som tas in i modellmapparna alla uppgifter som gör det möjligt att identifiera de skattskyldiga. Skattebyrån har beklagat det inträffade och framfört en ursäkt till A. Med beaktande av dessa omständigheter har BJO nöjt sig med att för framtiden uppmärksamma B:s skatterättelsenämnd och C:s skattebyrå på vikten av att i enlighet med en god informationshantering dra försorg om dataskyddet.

BJO Jämskeläinens beslut 13.6.2003, dnr 1486/4/01 (föredragande Ulla-Maija Lindström)

EN SKATTEMYNDIGHETS UTREDNINGSSKYLDIGHET

Klaganden berättade att han hos skatteverket ansökt om återbäring av överlåtelseskatt som han betalt år 2000. Skatteverket beslöt 24.5.2002 avslå klagan-

dens ansökan. Enligt klaganden hade skatteverket försummat sin skyldighet att utreda hans ställning vid den ordinarie beskattningen för skatteåret. Klaganden överklagade skatteverkets beslut till förvaltningsdomstolen som 13.11.2002 upphävde beslutet och beslöt att de överlåtelseskatter som nämns i klagandens ansökan skall återbäras till klaganden jämte ränta. Klaganden uppger att skatteverkets felaktiga beslut åsamkat honom extra kostnader eftersom han varit tvungen att anlita skatteexperter i ärendet. Dessutom hade han varit tvungen att betala 11 % i dröjsmålsränta. Dröjsmålsräntan hade inte återburits till honom.

Klaganden hade till ett bolag som han ägde i Bryssel mellan 20.7 och 4.12.2000 sålt aktieoptioner i ett finländskt bolag. Enligt 16 § i lagen om överlåtelseskatt skall skatt inte betalas på en överlåtelse om varken överlåtaren eller förvärvaren är allmänt skattskyldig i Finland.

När skatteverket behandlade och avgjorde klagandens ansökan om återbäring av överlåtelseskatterna som år 2000 betalats för de nämnda köpen, hade det inte vänt sig till den skattebyrå som verkställt beskattningen av klaganden för skatteåret 2000 för att ta reda på klagandens ställning vid beskattningen. Skatteverket hade avgjort ärendet utgående från högsta förvaltningsdomstolens prejudikat som gällde skatteåret 2001. I detta avgörande hade domstolen på grundval av en ansökan om förhandsbesked tagit ställning till klagandens status vid beskattningen för skatteåret 2001. Skatteverket hade tolkat avgörandet så att den ansåg att klaganden var allmänt skattskyldig i Finland skatteåret 2000. Av denna orsak avslogs ansökan av återbäring av överlåtelseskatten.

Skatteverket avgjorde ansökan om återbäring av överlåtelseskatten utan att utreda den för skattebetalningsskyldigheten centrala omständigheten att sökandens ställning vid den ordinarie beskattningen för det ifrågavarande skatteåret hade fastställts. Skatteverket hade inte heller senare då det gav bemötanden och utlåtanden med anledning av klagandens överklagande till förvaltningsdomstolen utrett denna centrala omständighet. Enligt BJO Jämskeläinens åsikt hade skatteverket genom att handla på detta sätt försummat sin utredningsskyldighet. Avgörandet stämde sålunda inte överens med den verkställda ordinarie beskattningen.

Enligt skattestyrelsens och skatteverkets utredningar var uppgifterna i skatteförvaltningens register bristfälliga då den skattskyldiges ställning i beskattningshänseende ändrades under skatteåret. Skatteverket hänvisade också till att skattebyrån inte hade antecknat den skattskyldiges förändrade status i den s.k. vtl-promemorian och på så sätt informerat skatteförvaltningens tjänstemän om saken. Varken de bristfälliga registeruppgifterna eller avsaknaden av en anteckning i promemorian eliminerade emellertid enligt BJO:s uppfattning skatteverkets omsorgsplikt i ärendet. Skatteverket borde ha förvissat sig om att avgörandet om återbäring av överlåtelseskatten stämde överens med den verkställda inkomstbeskattningen. Denna utredning hade det varit lätt att få från den skattebyrå som verkställt beskattningen.

Vid bedömningen av klandervärdeheten i skatteverkets förfarande beaktade BJO som en förmildrande omständighet att klagandes beskattningsstatus var tolkbar åren 2000 och 2001 samt att besvärinstanserna hade olika uppfattningar i ärendet. Skattestyrelsen och skattebyrån konstaterade dessutom att de hade försökt rätta till situationen. Skattestyrelsen uppger i sina yttranden att möjligheterna att förbättra informationsinnehållet i skatteförvaltningens register kommer att utredas. Vidare utreds ett initiativ som går ut på att utveckla debetsedelns informationsinnehåll. Skatteverket anser att det är skäl att ge de enskilda tjänstemännen utbildning i hantering av klientuppgifter och beskattning i fall som förutsätter en helhetssyn. Också samarbetet mellan skatteverkets enheter skall enligt yttrandet förbättras med sikte på en effektivare förmedling av information om ärenden som aktualiseras vid behandlingen av olika skattelag.

BJO har för kännedom meddelat skatteverket sin uppfattning om dess felaktiga förfarande. Han har sänt sitt beslut också till Skattestyrelsen för kännedom.

BJO Jämskeläinens beslut 4.12.2003, dnr 78/4/03 (föredragande Ulla-Majja Lindström)

BEHANDLING AV EN ANSÖKAN OM ÄNDRING AV FÖRSKOTTSUPPBÖRD

Klaganden som flyttat till Spanien uppgav att skattebyrån grundlöst ansåg honom vara bosatt i Finland och trots hans ansökningar om ändrad förskottnsuppbörd inte beviljat honom ett s.k. O-skattkort. Enligt vad som utretts i ärendet hade kommunikationen mellan skattebyrån och klaganden inte fungerat. På skattebyrån förstod man inte att klaganden hade bett att få ett skriftligt beslut i ärendet. Det var fråga om ett komplicerat ärende och man hade inte för klaganden lyckats förklara grunderna för beskattningen och nödvändigheten av de utredningar som han ombetts lämna in.

BJO Rautio anser att även om klaganden inte uttryckligen hade förstått att be om ett skriftligt beslut med besväransvisning, särskilt med beaktande av förtroendeklyftan mellan klaganden och skattebyrån, borde skattebyrån senast i det skede då klaganden hade kompletterat sin ansökan och bett att få ett skriftligt intyg i sitt ärende, ha utrett om klaganden hade för avsikt att be om ett sådant beslut jämte besväransvisning som avses i 48 § 2 mom. i lagen om förskottnsuppbörd. Samtidigt borde för klaganden ha utretts möjligheten att få sitt ärende avgjort som ett sådant rättelseyrkande som avses i 48 § 1 mom. i lagen om förskottnsuppbörd. BJO har för kännedom meddelat också Skattestyrelsen och skatteverket sin uppfattning om skattebyråns förfarande.

BJO Rautios beslut 15.1.2003, dnr 2045/4/01 (föredragande Ulla-Majja Lindström)

CIVILRÄTTSLIG KVITTNING AV SKATTEÅTERBÄRINGAR

Ett skatteverk hade efter ett utskökningsförsök hos klaganden drivit in en statlig fordran som var baserad på tingsrättens lagakraftvunna dom från år 1988. Skadeståndsfordran hade varit indrivningsbar 31.10.1998 då klagandens skatteåterbäring för skatteåret 1997 hade kvittats mot denna fordran. Skatteverket hade 12.11.1998 underrättat klaganden om kvittningen.

BJO Jääskeläinen konstaterar med anledning av klagomålet som sin uppfattning att rättsläget när det gäller civilrättslig kvittning av skatteåterbärningar inte är tillfredsställande, vilket beror på att bestämmelserna om saken är bristfälliga. BJO anser det vara ett särskilt missförhållande att de rättsmedel som avses i 12 § i lagen om skatteuppbörd inte kan tillämpas i ärendet. För den betalningsskyldige återstår möjligheten att väcka talan mot staten vid en allmän domstol. Enligt skatteverkets och Skattestyrelsens yttranden är inte heller kvittningspraxis enhetlig vid alla skatteverk. Skillnader har konstaterats i rådgivningen och i det tekniska genomförandet av kvittningen. Skattestyrelsens anvisning om saken är från 1991 och behandlar huvudsakligen kvittning vid konkurs.

BJO framhöll för Skattestyrelsen vikten av att den vid ledningen av verksamheten inom skatteförvaltningen skall främja en korrekt och enhetlig beskattning samt utveckla skatteförvaltningens serviceförmåga. BJO har för kännedom meddelat Skattestyrelsen sin uppfattning.

BJO Jääskeläinens beslut 24.1.2003, dnr 882/4/01
(föredragande Ulla-Maija Lindström)

TULLEN

Allmän översikt

Till denna grupp av ärenden hänförs alla klagomål som gäller tullen. Klagomålen gäller i regel dels förtullning och tullbeskattning, dels tullövervakning. Klagomål har också anförts över utredningen av tullbrott.

Tullärendena avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande var under året äldre justitieombudsmannasekreterare *Riitta Länsisyrjä*.

Under verksamhetsåret väcktes 40 klagomål som gällde tullens verksamhet. Jämfört med året innan ökade antalet klagomål med 67 %. Avgöranden gavs i 36 ärenden av vilka tre var åtgärdsavgöranden.

Högsta förvaltningsdomstolen framställde år 2000 till Europeiska gemenskapernas domstol en begäran om ett förhandsavgörande gällande bilbeskattningen. Begäran gällde bl. a. sättet för beräkning av bilskatten samt bilskattens inverkan framförallt på importen av begagnade bilar. Ett förhandsavgörande begärdes också om mervärdesskatten på bilskatten. EG-domstolen gav sitt avgörande (C-101/100) 19.9.2002. Domstolen ansåg att bilskatten och mervärdesskatten delvis var diskriminerande och sålunda enligt artikel 90 i EG-fördraget stred mot gemenskapsrätten. Högsta förvaltningsdomstolen gav 16.12.2002 sitt beslut i ärendet. Ärendet återförvisades till distriktsullkammaren för ny behandling. Beslutet innebar att ca 7 000 rättelse- och besvärsärenden som väntade på avgörande i tullen och över 700 ärenden som väntade på avgörande i Helsingfors förvaltningsdomstol samt i högsta förvaltningsdomstolen kunde börja behandlas.

Regeringen avlät en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av bilskattelagen. Riksdagen godkände propositionen i ändrad form i februari 2003. Lagen om ändring av bilskattelagen trädde i kraft 15.5.2003. I den beaktas, med beslutet som utgångspunkt, de ändringar i beskattningen av begagnade importbilar som EG-domstolens avgörande förutsätter. Samtidigt har gjorts vissa ändringar som

sänker beskattningen av begagnade importbilar. Enligt lagens ikraftträdelsebestämmelse rättar tullen på ansökan efter 1.1.1999 verkställd beskattning i överensstämmelse med den nya lagen. Tullen har också förbundit sig till att efter lagändringens ikraftträdande rätta bilskattebeslut som har fattats efter 16.12.2002, om skatten räknad enligt den ändrade lagen leder till ett slutresultat som är förmånligare för den skattskyldige.

Anhopningen av ärenden som gäller skatterättsliga och debitering i tulldistrikten avspeglade sig under verksamhetsåret på antalet klagomål och deras innehåll. I offentligheten har det framförts att anhopningarna huvudsakligen kommer att avvecklas under år 2004. I ett antal klagomål kritiseras de långa behandlingstiderna samt bristen på rådgivning. I klagomålen uppmärksammas också jämlikhetsaspekten, dels utgående från den förnyade bilskattelagen och dels med avseende på tullens beskattningsexakt. Vid utgången av verksamhetsåret var klagomålen över den situation som uppkommit till följd av EG-domstolens och HFD:s beslut fortfarande huvudsakligen oavgjorda.

I BJO:s avgöranden understryks vikten av en exakt och korrekt rådgivning. Avgörandena gällde tullövervakningen och kravet att de olägenheter som förfarandena orsakar skall stå i proportion till den eftersträlvade nyttan, samt frågan om i vilken utsträckning de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas vid tullens beskattningsförfarande. Justitieombudsmannen kan emellertid inte inom ramen för sina befogenheter befatta sig med innehållet i lagar som lagstiftaren har godkänt.

Avgöranden

MOTIVERING AV SKATTE- LÄTTNADSBESLUT

Klaganden kritiserade Tullstyrelsen bl.a. för att den inte i motiveringen till sitt avgörande av en ansökan som gällde befrielse från bilskatt m.m. tagit ställning till de grunder som anfördes i ansökan om skattelättnad. Tullstyrelsen har enligt gängse praxis motiverat sitt avslag enbart med att de omständigheter som

sökanden anfört inte var sådana särskilda skäl som kan läggas till grund för beviljande av skattelättnad.

Finansministeriet och tullstyrelsen hänvisar i fråga om denna motivering som är baserad på ordalydelsen i bilskattelagens 50 § framförallt till skattelättnadens, dvs. skattebefrielsens natur som ett icke överklagbart benådningavgörande. I fråga om innebörden av begreppet särskilda skäl har bestämmelsen lämnats öppen, vilket innebär att den beviljande myndigheten har prövningsrätt i detta avseende.

BJO Jääskeläinen konstaterar följande som sitt ställningstagande.

Indelningen i rättslig prövning respektive ändamålsenlighetsprövning har inte ansetts vara klart avgränsad. Beslutsfattarens prövningsrätt har från rättslig synpunkt aldrig ansetts vara helt fri, även om den norm som skall tillämpas är vagt formulerad. Prövningsrätten begränsas i materiellt hänseende framförallt av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna. Andra begränsningsgrunder är den vedertagna rättspraxisen och beslutspraxisen. Också vid tillämpningen av en norm som inte är exakt formulerad måste bestämmelser på högre nivå beaktas, t.ex. grundrättsnormerna och EG-rätt som eventuellt är relevant för tillämpningen av en norm. Tillämpningen av sådana tolkbara normer lämnar utrymme för prövning. Utövningen av prövningsrätten måste emellertid ställas i proportion t.ex. till syftet med lagstiftningen.

Det kan sålunda anses att det framförallt efter grundrättsreformerna och med tanke på den i grundlagen tryggade jämlikheten är skäl att fästa större avseende också vid motiveringen av beslut som gäller befrielse från skatt. För sökanden är det viktigt att veta orsaken till att de omständigheter som han åberopat inte har lett till ett positivt slutresultat. Om grunderna inte preciseras får sökanden inte reda på vilka de är, vilket kan leda till nya ansökningar. Å andra sidan kan sökanden av motiveringen dra den slutsatsen att han inte har kunnat hänvisa till de rätta omständigheterna till stöd för sin ansökan. Även om motiveringarna i detta fall inte har den i och för sig viktiga betydelsen att behovet att söka ändring kan bedömas på basis av dem måste man i efterhand,

t.ex. från laglighetsövervakningens synpunkt, kunna bedöma om motiveringen till ett beslut som inte kan överklagas är sakenlig till den del som den gäller bedömningen av de rättsliga frågorna. Detta betonas också i motiveringen till regeringens proposition med förslag till lag om förvaltningsförfarande.

Det är i sista hand beroende på situationen om motiveringar håller tillräckligt hög kvalitet och är tillräckligt utförliga. När sökanden till stöd för sin ansökan åberopar omständigheter som inte är klart grundlösa förutsätter en saklig motivering av ett negativt beslut åtminstone från sökandens synpunkt att dessa omständigheter bedöms i motiveringen.

I det aktuella fallet hade sökanden åberopat sådana omständigheter som att rådgivningen varit bristfällig, bilens verkliga värde samt att bilen bytts ut av skäl som inte berodde på honom. Dessa omständigheter är inte uppenbart ogrundade och det hade sålunda varit skäl att ta ställning till dem i motiveringen. För Tullstyrelsen hade i detta fall inte till stöd för ansökan anförts grunder som hade samband med hovrättens dom, eftersom ansökan inte till denna del hade kompletterats efter att hovrätten givit sin dom. Såsom framgår av föredragandens promemoria har emellertid hovrättens dom och det faktum att sökanden dömts till straff, vid behandlingen av ansökan om skattelättnad ansetts utgöra ett hinder för att bifalla ansökan. Detta konstateras vara Tullstyrelsen vedertagna linje. Det skulle sålunda i detta fall ha varit befogat att i beslutsmotiveringen uttryckligen nämna åtminstone denna omständighet.

Enligt 24 § i lagen om förvaltningsförfarande innebär motiveringsskyldigheten att motiveringen skall framföras i samband med beslutet. Att framföra motiveringen efter att beslutet givits kan vara förenligt med god förvaltningsdåd endast i sådana fall då motiveringen i enlighet med undantagsbestämmelsen i lagens 24 § 2 mom. har kunnat utelämnas (RP 88/1981 rd, s. 54), t.ex. i det fall att ansökan godkänns som sådan.

BJO anser att det i synnerhet med tanke på jämlikhetsprincipen är förenligt med en god förvaltning att på motsvarande sätt motivera också ett positivt beslut med anledning av en ansökan.

BJO har för kännedom meddelat finansministeriet och Tullstyrelsen sin uppfattning att negativa beslut på skattelättnadsansökningar som inte är uppenbart grundlösa skall motiveras på ett sådant sätt att det framgår vilka är de av sökanden åberopade eller andra fakta som beslutet är baserat på. Då kan man också bedöma om myndigheten har utövat sin prövningsrätt inom lagliga gränser, med beaktande av bl.a. jämlikhetsprincipen.

BJO Jämskeläinens beslut 31.3.2003, dnr 2015/4/01 (föredragande Riitta Länsisyrjä)

FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR KROPPSVISITATION

A och B kritiserade tullens och gränsbevakningsväsendets förfarande i samband med att A:s vän och sambo B anlänt med fartyg från Tallinn till Finland. B blev i tullens kroppsvisiterad som misstänkt för narkotikasmuggling och tvingades därvid klä av sig. I sitt klagomål bad han justitieombudsmannen utreda bl.a. om tullens och gränsbevakningsväsendet har rätt att gripa en helt oskyldig person som inte har något som helst brottsregister vare sig i Finland eller i Estland och utsätta honom för behandling som kränker hans personliga integritet.

BJO Jämskeläinen har gjort följande bedömning av förutsättningarna för kroppsvisitation i ärendet.

Enligt tullagens 15 § kan kroppsbesiktning av person och annan granskning än granskning av resgods eller ytterkläder utföras på en person som på sannolika skäl misstänks för brott för vilket det strängaste straffet är fängelse i mer än sex månader. Det strängaste straffet för narkotikabrott (SL 50 kap. 1 §) är fängelse i två år. I detta avseende fanns det sålunda förutsättningar för kroppsvisitation. Nu är det emellertid fråga om huruvida personen i fråga på sannolika skäl kunde misstänkas för brott.

I lagstiftningen används uttrycket på sannolika skäl som bevismässig tröskel för vissa åtgärder. Denna tröskel har uppställts bl.a. i tvångsmedelslagen för vissa åtgärder (t.ex. anhållande och husrannsakan)

och likaså som förutsättning för väckande av åtal enligt lagen om rättegång i brottmål. "Sannolika skäl" placerar sig i rättsliga sammanhang lägre än s.k. full bevisning som krävs för en fällande dom, men å andra sidan är det då fråga om en klart starkare bevisning än vid "skäligen misstanke" som krävs t.ex. för inledande av förundersökning.

Trots det likartade uttrycket är de bevismässiga förutsättningarna för sådan kroppsbesiktning och -visitation som avses i tullagens 15 § och t.ex. för väckande av åtal, samt sådana åtgärder som avses i tvångsmedelslagen inte direkt jämförbara. Detta beror för det första på att bevisituationen är en annan. För det andra måste man beakta syftet med åtgärden samt hur kraftigt åtgärden påverkar individens rättsliga ställning. Sådan kroppsbesiktning och -visitation som avses i tullagens 15 § kan komma i fråga i en situation där bevisningen inte nödvändigtvis ännu är lika stark som t.ex. i ett senare skede, om undersökningen eventuellt fortsätter. Syftet är då i sista hand att inhämta tilläggsutredning för att avgöra om någon fortsatt undersökning över huvud taget behövs.

Trots dessa reservationer är det skäl att understryka att bedömningen av frågan om "sannolika skäl" föreligger alltid förutsätter att lagtillämparen noggrant överväger vilka konkreta fakta som talar till förmån för den misstänkte och hur starkt bevisvärde de har. Bedömningen kan närmast stödjas på tvångsmedelslagens bestämmelser, t.ex. 5 kap. 11 §.

BJO konstaterar i detta fall följande om de omständigheter som åtgärden baserats på.

- Gränsbevakningen hade bett om en grundlig visitation eftersom det i samband med inresekontrollen framgick att A tidigare hade gjort sig skyldig till narkotikabrott.

Gränsbevakningens begäran är inte i och för sig något bevis för ett brott utan relevant i detta sammanhang är vad begäran baseras på. Först med denna information kan den tulluppsyningsman som fattar och ansvarar för kontrollbeslutet bedöma om en person på sannolika skäl kan misstänkas för brott.

Bevisvärdet av anteckningen om att A gjort sig skyldig till narkotikabrott kan anses vara obetydligt när det gäller brottsmisstanken mot B. BJO ansåg det vara klart att det inte enbart på grundval av ett tidigare brott fanns sannolika skäl att misstänka A, för att inte tala om hans följeslagare, för smuggling av narkotika. I annat fall kunde mot dem vidtas sådana åtgärder som avses i tullagens 15 § i samband med varje inresa. Också den som tidigare blivit dömd för ett brott åtnjuter sådan skydd för sin personliga frihet och integritet som garanteras i grundlagen och närmare regleras i lag.

Med detta ville BJO understryka att kravet på sannolika skäl inte i abstrakt bemärkelse kan uppfyllas för någons vidkommande. Det förutsätts alltid en konkret brottsmisstanke som har samband med en viss enskild inresa.

- B hade lämnat motstridiga uppgifter om sig själv och om syftet med sin vistelse i Finland.

De motstridiga uppgifternas betydelse som bevis måste bedömas separat i varje enskilt fall. Det är fråga om vilken betydelse de motstridiga uppgifterna har för en aktuell brottsmisstanke. I den aktuella situationen hade de motstridiga uppgifterna samband med att B hade alkohol i sitt bagage samt att B eventuellt besökt en AA-klubb. Det är svårt att se hur denna motstridighet kan utgöra bevis för att B gjort sig skyldig till narkotikabrott. Enligt vad som utretts fanns det också andra motstridigheter i fallet. Dessa var det emellertid på grund av den långa tid som förflutit svårt att rekonstruera vid tidpunkten för tilläggsutredningen.

- Det hade inte utretts om B verkligen var A:s sambo.

Den faktiska relationen mellan A och B, dvs. om B verkligen var A:s sambo eller endast t.ex. hans väninna, utgör inget direkt stöd för misstanken att B gjort sig skyldig till ett brott.

- B visade tecken på nervositet.

Att en person som blir visiterad visar tecken på nervositet behöver inte nödvändigtvis bero på att personen i fråga gjort sig skyldig till ett narkotikabrott. Ett sådant uppträdande kan visserligen bero på att personen

i fråga har någonting att dölja. Det är förståeligt att passagerare som blir utsatta för kontrollåtgärder, t.ex. kroppsbesiktning och -visitation, uppträder nervöst också om de inte har någonting att dölja. Tulltjänstemän har emellertid särskild yrkesskicklighet och ett "tränat öga" för sådana situationer.

- A hade stört kroppsvisitationen och med alla medel försökt få B bort från tullområdet utan en grundlig visitation.

- A hade uppträtt hotfullt.

Om en följeslagare uppträder störande eller hotfullt kan detta i vissa situationer väcka misstankar eller stödja en misstanke om att en passagerare begår ett brott i samband med inresan. Åtminstone erfarna brottslingar torde å andra sidan snarare undvika att väcka uppmärksamhet i en sådan situation.

Enlig vad som utretts är det svårt att göra en noggrann bedömning av betydelsen av A:s uppträdande och vilken betydelse det kunde ha som bevis i fråga om brottsmisstanken mot B.

- Efter att A:s brottsliga bakgrund utretts misstänktes han för att eventuellt vara yrkeskriminell, med beaktande av att B anlände från ett narkotikaproducerande land. Personer med brottsregister har inte på många år verkat som narkotikakurirer. Kurirerna är i regel s.k. rena personer.

Den enda närmare två år gamla anteckningen om ett smärre narkotikabrott kunde inte med fog väcka misstanken att A var yrkeskriminell. Den omständigheten att B anlände från ett "narkotikaproducerande land" kan inte heller anses utgöra ett bevis för att just B smuglade narkotika. Ännu mindre kan som stöd för misstanken mot B åberopas att det inte fanns några registeranteckningar om att hon gjort sig skyldig till brott, även om narkotikakurirer i regel är s.k. rena personer.

BJO konstaterar att ingen av de omständigheter som anförts som grund för visitationen uttryckligen och konkret band just B till det narkotikabrott som hon misstänktes för. Såsom konstateras i de utredningar som inkommit i ärendet måste samtliga framlagda

omständigheter bedömas som en helhet. Enligt en helhetsbedömning kan B:s inresa anses uppvisa vissa drag som av erfarenhet ansluter sig till smuggling av narkotika. Detta kan med fog ha gett upphov till någon grad av misstanke att också B gjort sig skyldig till narkotikabrott. Denna misstanke kunde ha gett tullen och andra myndigheter som ansvarar för brottsbekämpning anledning att vidta taktiska åtgärder och eventuellt inleda förundersökning. Sådana sannolika skäl för vidtagande av åtgärder som avses i tullagens 15 § skulle emellertid utöver de framförda omständigheterna ha förutsatt någon sådan bevisning som konkret hade bundit B till misstanken om narkotikabrott.

BJO ansåg det i och för sig vara förståeligt att myndigheterna fäste avseende vid att den person som tog emot B tidigare hade gjort sig skyldig till narkotikabrott, samt därefter vid de andra omständigheter som anförs ovan. Brottsligheten av denna typ anses i vårt samhälle med fog vara synnerligen farlig och skadlig. Det är också sannolikt att tulluppsyningsmannen i detta fall varit tvungen att fatta sitt avgörande mycket snabbt, utan att i praktiken ha någon tid för bedömning av bevisningen.

Tullåtgärden riktades emellertid i detta fall mot den grundläggande rätten till personlig frihet och integritet, som en avklädning kränker på ett förödmjukande sätt. De förutsättningar som i tullagen uppställs för en sådan åtgärd syftar till att ingrepp i denna grundläggande rättighet inte skall kunna göras utan vägande skäl. Lagtillämparen måste i sin prövning tolka de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna i en positiv anda. Detta krav gäller även tolkningen av bestämmelsen om beviströskeln. I annat fall urvattnas förutsättningarna för användning av tvångsmedel – och samtidigt skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

På de grunder som nämns ovan ansåg BJO, med beaktande av den utredning han haft tillgång till att bevisningen om att B gjort sig skyldig till narkotikabrott var otillräcklig för en sådan kroppsbesiktning som avses i tullagens 15 §.

BJO såg sig emellertid föranledd att beakta att den uppfattning av händelseförloppet som man kan bilda sig enbart utgående från de skriftliga utred-

ningarna inte nödvändigtvis motsvarar den konkreta situationen vid händelsestidpunkten. Såsom konstateras i tilläggsutredningarna hade det reda förflutit en så lång tid efter händelsen att det är svårt att i detalj komma ihåg vad som hände. BJO anser sålunda att det inte fanns tillräckliga grunder för att anse att tulluppsyningsman C:s beslut om kroppsbesiktningen vara lagstridigt.

Av denna anledning har BJO nöjt sig med att för kännedom meddela C sina ovan anförda uppfattningar och uppmärksamma honom på vikten av en omsorgsfull bedömning av de bevismässiga förutsättningarna för kroppsbesiktning.

BJO har sänt sitt beslut också till Tullstyrelsen samt till Helsingfors gränsbevakningsavdelning vid Finska vikens sjöbevakningssektion för kännedom och för att beaktas vid personalutbildningen.

BJO Jämskeläinens beslut 18.12.2003, dnr 2488/4/01 (föredragande Jari Pirjola)

TULLKONTROLL AV FORDON

Klaganden påstod att en barnstol i hans bil honom ovetande inte hade fästs på nytt efter en tullkontroll. I tullagstiftningen finns inga bestämmelser om själva kontrollförfarandet och några närmare anvisningar finns inte heller i tullens interna anvisningar om tullövervakning. I utredningen hänvisades emellertid till praxisen att en passagerare som blir föremål för tullkontroll själv skall packa upp sitt resgodis för kontrollen och packa igen det efter kontrollen. Denna princip framgår av tullverkets för resande avsedda informationshäfte som till denna del gäller närmast kontroll av resgodis. I utredningen anses det att anvisningen är baserad på tullagens 13 § 2 mom. samt på artiklarna 241 och 243 i förordningen om tillämpning av tullkodex.

BJO Jämskeläinen anser att de nämnda bestämmelserna stöder gällande kontrollpraxis, som skall förnsnabba och underlätta kontrollen. Praxis för kontroll av resgodis kan emellertid inte jämföras med kontroll av en bil, i sådana fall då den plockas isär eller säker-

hetsanordningar lösgörs. Också kravet på en saklig förvaltningsverksamhet och den proportionalitetsprincip som enligt tullagens 13 § 1 mom. skall iaktas inom förvaltningsverksamheten innebär att några särskilt långtgående krav inte kan ställas på den persons agerande som blir föremål för kontroll. T.ex. ett fordon skall återlämnas i det skick som det var före kontrollen, såvida detta i praktiken är möjligt med hänsyn till förhållandena. Det är också en nödvändig och saklig praxis att klienten uppmanas att kontrollera att en lösgjord barnstol åter är säker.

BJO Jämskeläinens beslut 24.9.2003, dnr 946/4/02 (föredragande Riitta Länsisyrjä)

OMPRÖVNING AV AVSTÄNGNINGEN AV EN VÄGANSLUTNING

Kommundirektören i Utsjoki kritiserade i sitt klagomål Tullens beslut att stänga en väganlutning vid en samisk familjs turistföretag och hemgård. Tullen motiverade sin åtgärd med att tull- och gränsövervakningen stördes och äventyrades på grund av att fastigheten var belägen på ett avstånd av ca 300 meter, i riktning mot Norge, från den nuvarande tullbyggnaden. Fastigheten låg vid Tana älv strand.

Den samiska familjen hade sedan 1960-talet haft en souvenirkiosk på platsen och sedermera utvidgat verksamheten så att den omfattade också en bar och stuginkvartering. Tullbyggnaden hade då stått invid deras fastighet. En ny tullbyggnad uppfördes år 1967 på den nuvarande platsen.

En vägförbindelse till baren och stugorna hade ordnats via Ängelvägen. Den närmare en kilometer långa omvägen inverkade negativt på den samiska familjens företagsverksamhet. Familjen uppgav att omvägen rent av skrämde bort kunderna. Den var dessutom besvärlig att använda för familjen då den skötte sina vardagssysslor. Familjen ansåg att den på grund av att anslutningsvägen stängts hade gått miste om den för baren och inkvarteringsverksamheten viktiga trafikströmmen på vägen till gränsövergången.

De problem som anslöt sig till ärendet har behandlats i flera olika sammanhang. Justitieombudsmannen har i gett två avgöranden i ärendet, dvs. 23.8.1972 (dnr 339/72) och 26.9.1980 (dnr 1822/79). Vägarrangemangen har behandlats också i riksdagsledamot Esko-Juhani Tenniläs skriftliga spörsmål (SS 615/2000 rd) som finansminister Suvi-Anne Siimes besvarade 14.7.2000. Minister Siimes meddelade i sitt svar att regeringen inte kommer att medverka till väganlutningen öppnas.

Biträdande justitieombudsman Jaakko Jonkka, häradslänsman Heikki Karhu samt föredraganden i ärendet bekantade sig på ort och ställe med problemet i samband med sin inspektion av Enare-Utsjoki härads polisinrättning hösten 2000. Häradslänsman Karhu konstaterade då att det åtminstone inte från polisens synpunkt fanns något hinder för att öppna anslutningen.

Vid en preliminär utredning av ärendet framgick det att tullbyggnader på andra ställen har placerats t.o.m. längre från gränsen mellan Finland och Norge och att näringsverksamhet har tillåtits på områden mellan tullbyggnader och gränsen. T.ex. tullstationen vid gränsövergången i Nuorgam har placerats ett par kilometer från gränsen i byn Polmak. Enligt kommunidirektören har ingen klagat över detta arrangemang.

Tullstyrelsen har också själv i sitt yttrande 21.2.1980 till justitieombudsmannen med anledning av ett tidigare klagomål konstaterat att flera tullstationer tidigare var belägna så långt från gränsen att det mellan tullstationen och gränsen fanns både bosättning och näringsverksamhet. Enligt vad Tullstyrelsen uppgav hade detta inte medfört några problem för invånarna och inte heller föranlett klagomål. Enligt Tullstyrelsen var gränssformalitetserna redan då ytterst enkla och smidiga.

BJO Rautio ställde i sin till Tullstyrelsen generaldirektör riktade begäran om utredning och yttrande frågan om Tullstyrelsen kan ompröva frågan om stängning av den omtvistade anslutningen och om det är möjligt att i ärendet komma fram till ett slutresultat som tillfredsställer såväl tullverket som den samiska familjen.

Tullstyrelsen konstaterar i sitt yttrande att det i den rådande situationen inte fanns något hinder för att

öppna den omtvistade väganslutningen och via den tillåta trafik till den samiska familjens fastighet. Med tanke på tullövervakningen uppställde tullverket emellertid vissa villkor för öppnandet av väganslutningen. Tullstyrelsen förutsätter att förhållandena på anslutningsområdet och i dess närmaste omgivning ändras så att tullövervakningen på området kan hållas på en åtminstone skälig nivå. För att trygga denna nivå är det nödvändigt att stänga den direkta vägförbindelsen från fastigheten till Angelvägen samt att vidta vissa landskapsmässiga åtgärder. Innan tillstånd att öppna anslutningen beviljas är det enligt yttrandet nödvändigt att avtala med Tullstyrelsens förvaltningsavdelning om exakt vilka ändringsåtgärder som är nödvändiga från övervakningssynpunkt.

Tullstyrelsen understryker i sitt yttrande dessutom att det i sista hand är vägförvaltningen som beviljar tillstånd att öppna vägförbindelsen.

Eftersom Tullstyrelsen har meddelat att den ställer sig positiv till öppnandet av den omtvistade väganslutningen samt angivit villkoren för öppnandet och framhållit att det i sista hand är vägförvaltningen som kan ge tillstånd att ta i bruk den tillfänkta vägförbindelsen, konstaterar BJO att de fortsatta åtgärderna i ärendet är beroende av förhandlingar mellan den samiska familjen och företag samt tullverket och vägförvaltningen. Vidare konstaterar BJO att Tullstyrelsens positiva inställning i ärendet innebär att det finns goda förutsättningar att lösa problemet på ett sätt som tillfredsställer båda parter.

BJO konstaterar vidare att eftersom den rådande situationen och eventuella olägenheter kan rättas till genom parternas gemensamma åtgärder föranleder ärendet inga ytterligare åtgärder från hans sida. Han har sänt sitt svar för kännedom också till den samiska familjen.

BJO Rautios brev 21.3.2003, dnr 2176/4/00
(föredragande Eero Kallio)

Lapplands vägdistrikt beslöt 20.2.2004 bevilja tillstånd för att bygga väganslutningen och hålla den öppen i två år, till 30.9.2006. Om användningen av väganslutningen inte under denna tid medför problem för tullövervakningen får den enligt beslutet användas tills vidare.

UTLÄNNINGSÄRENDEN

Allmän övesikt

Den s.k. utlänningsförvaltningen fördelar sig på flera förvaltningsområden (inrikes- och utrikesförvaltningen, arbetsförvaltningen, social- och hälsovårdsförvaltningen). Vid justitieombudsmannens kansli hänförs till denna kategori närmast ärenden som har samband med utlänningslagen och medborgarskapslagen. Klagomålen gäller oftast tillstånds- och remissmyndigheter, särskilt inrikesministeriet, Utlänningsverket, polisen, Finlands beskickningar i utlandet samt gränsbevakningsväsendet. Alla ärenden som gäller andra än finska medborgare statistikförs emellertid inte som utlänningsärenden. Gränsdragningen mellan utlänningsärenden och övriga ärenden kan vara vacklande t.ex. när det är fråga om diskriminering av utlänningar.

Enligt fördelningen av ärenden mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen ankom utlänningsärendena under verksamhetsåret på BJO *Rautio*. Huvudföredragande i dessa ärenden var under verksamhetsåret justitieombudsmannasekreterare *Jari Pirjola*.

Antalet utlänningar som är stadigvarande bosatta i Finland är litet jämfört med de flesta andra europeiska länder. I Finland bodde vid utgången av verksamhetsåret ca 103 000 utlänningar, vilket är knappt 2 % av hela befolkningen. I Finland bor drygt 20 000 flyktingar samt utlänningar som har fått uppehållstillstånd för att de behöver skydd eller av humanitära skäl.

Också antalet asylsökande var under verksamhetsåret litet i Finland jämfört med andra EU-stater. Under verksamhetsåret sökte 3 184 personer asyl i Finland. Antalet är 7,5 % mindre än år 2002, då antalet asylsökande var 3 443. Den största sökandegruppen utgjordes av medborgare från Serbien och Montenegro samt från det forna Jugoslavien. Asyl beviljades sju sökande. Upphållstillstånd på grund av skyddsbehov beviljades 494 och uppehållstillstånd av andra orsaker 345 sökande. Finland tar emot flyktingar också inom ramen för den kvot som riksdagen årligen fast-

ställer. Under verksamhetsåret var flyktingkvoten 750 personer. Den genomsnittliga handläggningstiden för asylansökningar var inte fullt ett år (318 dygn). I siffran beaktas både beslut som fattats i normal ordning och brådskande beslut.

LAGÄNDRINGAR OCH FRAMTIDSUTSIKTER

Den nya medborgarskapslagen (359/2003) trädde i kraft 1.6.2003. Den viktigaste nyheten är att dubbelt medborgarskap godkänns i större utsträckning än tidigare. En finländare som får medborgarskap i en annan stat förlorar inte längre sitt finska medborgarskap och en utlänning som får finskt medborgarskap behöver inte längre avstå från sitt tidigare medborgarskap.

I januari 2003 godkände riksdagen en ändring i utlänningslagen om ingermanländares inflyttning till landet. I lagen föreskrivs om förutsättningarna för att personer som kommer från det forna Sovjetunionens område skall beviljas uppehållstillstånd. Lagen trädde i kraft 1.10.2003.

Fortsatta åtgärder vidtogs för att skapa en gemensam invandringspolitik för Europeiska unionen, i syfte att verkställa det i Tammerfors godkända programmet för att göra unionen till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. I januari 2003 godkändes direktivet om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna. Europeiska råd gav i februari 2003 en förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat. I september 2003 godkändes direktivet om rätt till familjeåterförening, som länge varit under beredning i EU. Syftet med direktivet är att fastställa under vilka förutsättningar medborgare i tredje länder som lagligen vistas i medlemsstaterna har rätt till familjeåterförening.

Inom Europeiska unionen fortsatte beredningen av ett direktiv om asylförfarande. Direktivförslaget har kritiserats både av medborgarorganisationerna och t.ex. av FN:s flyktingorganisation UNHCR. Framförallt den omständigheten har väckt kritik att enligt de

förslagna artiklarna om s.k. säkra länder kan EU:s medlemsstater i vissa fall vägra asylsökande tillträde till EU:s territorium och asyloffarande. Ett annat viktigt direktivförslag som fortfarande är under beredning gäller flyktingstatus och sekundärt skydd. Syftet är att avtala om minimivillkor för flyktingstatus och sekundärt skydd inom Europeiska unionen.

När det gäller diskussionen om den Europeiska asylpolitiken måste man komma ihåg att EU:s medlemsstater har en rättslig förpliktelse att hjälpa flyktingar och andra som nödlidande. Denna skyldighet kan inte kringgås enbart med motiveringen att olaglig invandring måste stoppas. Den ena målsättningen får inte utesluta den andra.

I många av EU:s medlemsstater har uttryckligen ombudsmännen varit tvungna att ingripa i bemötandet av utlänningar och bl.a. i gränsbevakningsmyndigheternas bemötande av asylsökande som utvisas. Finlands lag tryggar relativt väl utlänningars och asylsökandes rättsliga ställning, även om t.ex. frågan om polisens maktmedel i samband med utvisning av utlänningar aktualiserades under verksamhetsåret. Riksdagens justitieombudsman har på eget initiativ prövat frågan om användning av lugnande läkemedel i samband med avvisning av utlänningar.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN I UTLÄNNINGSÄRENDEN

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 38 utlänningsärenden. Klagomålen i utlänningsärenden riktades liksom tidigare år främst mot Utlänningsverket samt mot polisen, gränsbevakningsväsendet och Finlands besikningar i utlandet.

Klagomålen gällde oftast långa behandlingstider för tillståndsansökningar eller missnöje med myndigheternas negativa beslut om uppehållstillstånd och visum. BJO uppmärksammade i ett beslut Utlänningsverket på de långa handläggningstiderna för asylansökningar och i synnerhet för ansökningar om medborgarskap. Han ansåg att behandlingstiderna var oskäligt långa och att de rentav stred mot rättsskyddskravet i grundlagens 21 § (dnr 362/2/03

s. 249). BJO kritiserade i ett annat avgörande Kotka polisinsättningen för att den som tolk i ett asylärende hade anlitat en rysk milisofficer som tillfälligt besökte polisinsättningen (dnr 530/4/02 s. 248).

JO Paunio konstaterade i ett beslut om behandlingen av visumansökningar vid Finlands generalkonsulat i S:t Petersburg att även om det inte finns detaljerade bestämmelser om motivering av negativa visumbeslut är det skäl att vid motiveringen av negativa visumbeslut beakta de allmänna synpunkter på beslutsmotivering som kan härledas från Finlands lagstiftning. Det är förenligt med en god förvaltning att den som får ett negativt visumbeslut förstår orsaken till att ansökan avslagits (dnr 1452/2/02 s. 245).

BJO Rautio uppmärksammade Utlänningsverket på att enligt FN:s konvention om barnets rättigheter skall ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat för familjeåterförening behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt (dnr 3133/4/01). I ett annat avgörande uppmärksammades polisinsättningen i Helsingfors härad på behovet att försnabbta behandlingen av utlänningsärenden (dnr 261/4/02). I ett avgörande som gavs under verksamhetsåret uppmärksammades Utlänningsverket och en överkonstapel vid polisinsättningen i Helsingfors härad också på att myndigheterna och tjänstemännen förutsätts handla sakligt och omsorgsfullt samt på vikten av att ställningstaganden i beslut och utredningar motiveras tillräckligt utförligt (dnr 2031/4/01).

BJO tog i ett klagomålsavgörande ställning till frågan om en muslimsk kvinna har rätt att använda huvudduk på sitt passfoto. BJO konstaterade att religionsfriheten ger var och en rätt både att bekänna sin tro och att utöva sin religion i praktiken. Ett ingripande i yttre religiösa attribut kan vara liktydigt med ett ingripande i den personliga friheten till religionsutövning. Till religionsfriheten hör enligt BJO:s åsikt också att vissa muslimska kvinnor upplever det som en religiös plikt att använda huvudduk (dnr 2079/4/02 s. 246).

Justitieombudsmannen har under de senaste åren fått ta emot flera klagomål med kritik över att finska medborgares utländska makar enligt den gällande utlänningslagen i regel måste vänta utomlands på att

få uppehållstillstånd. BJO uppmärksammade denna olägenhet bl.a. i sitt utlåtande om en totalrevidering av utlänningslagen. Saken rättas till i och med de i utlänningslagen föreslagna ändringarna, som innebär att en finsk medborgares familjemedlemmar får komma till Finland för att ansöka om uppehållstillstånd. Mot polisen anfördes klagomål över det sätt på vilket avvisningsbeslut verkställdes. Vidare anfördes klagomål över beslut om uppehållstillstånd och visum som fattats av Finlands beskickningar i utlandet.

Som ett typexempel på klagomål som i allmänhet kan leda till åtgärder från justitieombudsmannens sida kan nämnas negativa visumbeslut. Laglighetsövervakaren kan sällan ingripa i ärenden som gäller lagakraftvunna beslut om asyl och uppehållstillstånd. I dessa fall är det ofta fråga om avgöranden som är beroende av prövning. Justitieombudsmannen har emellertid ingripit i vissa fall där det varit fråga om både visumansökningar och ansökningar om uppehållstillstånd. Under verksamhetsåret inkom till justitieombudsmannen inga klagomål över utlänningsmyndigheters uppträdande eller attityder, vilket kan ses som ett tecken på en positiv utveckling.

Inspektionsverksamhet

INSPEKTIONER INOM UTLÄNNINGSFÖRVALTNINGEN 2003

Tammerfors härad, polisinspektionen	4.12.2003
Tammerfors mottagningscentral	4.12.2003

Avisikten med inspektionen av polisinspektionen i Tammerfors härad var att skaffa information om behandlingen av utlänningsärenden. Under inspektionen uppmärksammades framförallt omhändertaganden av asylsökande, asylutredningar, återtagande av asylsökningar samt utvisningar av utlänningar.

Syftet med inspektionen av Tammerfors mottagningscentral för asylsökande var att få information

om mottagningscentralens verksamhet samt om eventuella problem i verksamheten. I samband med inspektionen samtalade representanter för justitieombudsmannens kansli också med asylsökande som bodde på mottagningscentralen. Under inspektionen uppdagades inga missförhållanden i mottagningscentralens verksamhet. Under samtalen med asylsökande framkom det emellertid att de upp till flera år långa handläggningstiderna för asylansökningar kan medföra allvarliga problem.

Utlåtanden

I juni 2003 avlät regeringen en proposition med förslag till ny utlänningslag (RP 28/2003 rd). Syftet med den nya lagen är att precisera och förtydliga de rättigheter som gäller för utlänningar. Bestämmelserna om EU-medborgares rättigheter har i lagförslaget sammanställts till ett eget kapitel. I sitt utlåtande om förslaget uppmärksammar BJO Rautio bl.a. de asylsökandes rättssäkerhet i det påskyndade asylförfarandet. Han anser det för att förfarandet skall kunna godtas vara viktigt att de som fått ett negativt asylbeslut också i ett påskyndat förfarande bereds en faktisk och effektiv möjlighet att utnyttja sin besvärsmöjlighet. Enligt BJO:s åsikt skulle det föreslagna arrangemanget i detta avseende leda till onödig ovisshet och osäkerhet. BJO konstaterar att det vore klarare att invänta ett domstolsavgörande före avvisningen än att iakttä en åtta dagars tidsgräns under vilken det rådet ovisshet om huruvida domstolen har hunnit behandla ärendet. Ett bättre arrangemang än det nuvarande kunde åstadkommas utan att systemet ändras i något väsentligt avseende.

BJO uttrycker i sitt utlåtande också farhågor om vissa förslag som gäller förverkligandet av barns rättigheter. De viktigaste medborgarorganisationerna har kritiserat totalrevideringen av utlänningslagen och konstaterat att förslaget i flera avseenden försämrar utlänningarnas rättssäkerhet.

Avgöranden

VISUMFÖRFARANDET VID FINLANDS GENERALKONSULAT I S:T PETERSBURG

JO Paunio inspekterade 17.5.2002 Finlands generalkonsulat i S:t Petersburg. På grund av omständigheter som framkom under inspektionen beslöt hon ytterligare utreda följande frågor i anslutning till visumförfarandet.

Motivering av negativa visumbeslut

Vid generalkonsulatets visumenhet framfördes under inspektionen åsikten att negativa visumbeslut enligt anvisningarna om tillämpning av Schengenavtalet inte behöver motiveras. Ett negativt visumbeslut som avses i utlänningslagens 13 § 6 mom. skall emellertid enligt propositionen motiveras så öppet som möjligt (RP 50/1998 rd, s.21).

JO Paunio konstaterade bl.a. följande i sitt beslut.

Varken i utlänningslagen eller i Schengenavtalet finns bestämmelser om hur utförligt ett negativt visumbeslut skall motiveras. Enligt utlänningslagens 13 § 6 mom. skall avslag på ansökan om visum meddelas skriftligen. Härvid skall beaktas lagstiftningens sekretessbestämmelser samt internationella avtal som är bindande för Finland, t.ex. Schengenavtalet. Den åsikt som under inspektionen framfördes vid generalkonsulatets visumenhet, dvs. att negativa visumbeslut enligt lagen inte behöver motiveras, kan sålunda inte i sig anses vara lagstridig.

Enligt regeringens proposition med förslag till utlänningslag (RP 50/1998 rd) skall emellertid den som ger ett negativt visumbeslut motivera avgörandet så öppet som möjligt. Lagstiftarens avsikt är sålunda att Finlands beskickningar så öppet som möjligt skall motivera avslag på visumansökningar, likväl med beaktande av sekretessbestämmelserna.

Även om det inte finns noggranna bestämmelser om hur utförligt negativa visumbeslut skall motiveras är

det skäl att i motiveringen av avslag på visumansökningar så långt som möjligt beakta de allmänna synpunkter på beslutsmotiveringar som kan härledas från Finlands lagstiftning. Negativa beslut skall om möjligt motiveras framförallt då den som fått beslutet ber om en motivering. Det är förenligt med en god förvaltning att den som fått ett negativt visumbeslut förstår orsaken till att hans eller hennes ansökan har avslagits. Genom att negativa beslut motiveras så öppet som möjligt ökar förtroendet för förvaltningsverksamheten och för att de som ansöker om visum bemöts opartiskt och konsekvent.

Enligt JO:s åsikt framkom ingenting som tydde på att generalkonsulatet i S:t Petersburg handlat lagstridigt vid motivering av negativa visumbeslut. Hon uppmärksammade emellertid generalkonsulatet på de allmänna synpunkter som gäller för motivering av förvaltningsbeslut samt på att också negativa visumbeslut enligt motiveringen till utlänningslagens 13 § skall motiveras så öppet som möjligt.

Misstanke om asylsökning som motivering till negativt visumbeslut

Under ett samtal med en visumtjänsteman framgick det att en misstanke om att den som ansökte om visum skulle söka asyl i Finland kunde vara en grund för avslag på visumansökan. Vidare framgick det att bedömningen av sannolikheten för att en person som ansökte om visum skulle söka asyl baserades t.ex. på sökandens hemland eller nationalitet. Enligt grundlagens 6 § får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas t.ex. på grund av ursprung. Grundlagen anses förbjuda också särbehandling på grund av nationalitet, då det inte finns något godtagbart skäl för särbehandlingen. Av denna anledning ansåg JO det vara skäl att utreda om en misstanke om asylsökning kan anses vara en godtagbar grund för avslag på en visumansökan.

Enligt vedertagen tolkning av den internationella rätten anses utlänningar inte ha någon ovillkorlig inrese rätt, utan inrese rätten är beroende av myndigheternas prövning i respektive land. Enligt utlänningslagen har en utlänning inte heller någon subjektiv rätt att få visum, utan visum beviljas enligt prövning.

Enligt utlänningslagen kan asyl inte sökas hos Finlands beskickningar i utlandet. I utlänningslagen finns inte heller bestämmelser om beviljande av visum för asylsökning efter inresa i landet. En mera problematisk situation med tanke på tillämpningen av utlänningslagen anser JO vara att en visumansökan avslås på grund av att sökanden *antas* söka asyl.

Att en visumansökan kan avslås på grund av ett sådant antagande som nämns ovan är problematisk med tanke på ett jämlikt bemötande av personer som ansöker om visum. I enskilda fall kan ett avslag på en visumansökan på grund av att sökanden *antas* söka asyl också leda till ett slutresultat som är oskäligt från sökandens synpunkt, t.ex. om han eller hon inte ges möjlighet att träffa sina släktingar som bor i Finland.

Att en visumansökan avslås på grund av att personen i fråga *antas* söka asyl kan med avseende på ett jämlikt bemötande av dem som ansöker om visum godtas endast i sådana i utrikesministeriets utlåtande nämnda situationer där det *med fog* kan *antas* att personen i fråga kommer att söka asyl efter sin inresa i landet. Eftersom varje utlänningsansökan som anländer till Finland i princip kan söka asyl här, räcker inte det faktum att en utlänningsansökan har *möjlighet* att söka asyl i Finland som grund för ett negativt visumbeslut.

Ett möjligast jämlikt och rättvist bemötande av visumsökande kan främjas genom att negativa visumbeslut motiveras så öppet som möjligt. Det hör till en god förvaltning att den som har fått ett negativt visumbeslut förstår varför hans eller hennes ansökan har avslagits. Om det negativa beslutet enligt sökandens åsikt är baserat på ett felaktigt antagande kan sökanden försöka rätta till uppfattningarna om syftet med resan. Genom att ett negativt visumbeslut motiveras så öppet som möjligt ökar förtroendet för förvaltningsverksamheten och för att de finländska myndigheterna behandlar visumsökande opartiskt och konsekvent.

I detta ärende framkom inte något sådant lagstridigt förfarande vid generalkonsulatet i St. Petersburg som skulle förutsätta åtgärder från justitieombudsmannens sida. JO meddelade emellertid generalkonsulatet sina ovan framförda uppfattningar.

JO Paunios beslut 24.6.2003, dnr 1452/2/02
(föredragande Jari Pirjola)

ANVÄNDNING AV HUVUDDUK PÅ PASSFOTO

Klaganden kritiserade polisinspektionen i Vanda härad för att den inte hade beviljat muslimska kvinnor pass med motiveringen att de använde huvudduk på passfotot. I klagomålet framhålls att det enligt Koranen är muslimska kvinnors religiösa plikt att använda huvudduk.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande i sitt svar.

Religionsfrihet är en central rättighet som tryggas i Finlands grundlag samt i flera internationella mänskörättskonventioner som är bindande för Finland. Religionsfriheten ger var och en rätt både att bekänna sin tro och att utöva sin religion i praktiken. Ett ingripande i yttre religiösa attribut kan vara liktydigt med ett ingripande i den personliga friheten till religionsutövning. Till religionsfriheten hör i denna mening också att vissa muslimska kvinnor upplever det som en religiös plikt att använda huvudduk.

Religionsfriheten kan också begränsas. I en rättsstat kan religionsfriheten begränsas bl.a. om upprätthållandet av allmän ordning kräver det. Grundlagens bestämmelse om religionsfrihet innehåller inte någon s.k. begränsningsklausul men det skydd som religionsfriheten åtnjuter i grundlagen utgör inte något hinder för att i lag föreskriva om begränsningar som olika religiösa riktningar skall beakta i sina religiösa eller motsvarande traditioner. En begränsning av religionsfriheten skall enligt BJO:s åsikt ha ett godtagbart syfte och genomföras med metoder som står i en rimlig proportion till det eftersträvade resultatet.

I klagomålet konstateras att polisinspektionen i Vanda härad och vissa andra polisinspektioner inte beviljar muslimska kvinnor pass på grund av att de använder huvudduk på passfotot. Klaganden anser att detta kränker religionsfriheten. Enligt BJO:s åsikt stämmer den utredning som erhållits emellertid inte till alla delar överens med de synpunkter som

framförs i klagomålet. Polisrättningen i Vanda härad bestrider i sin utredning att användning av huvudduk utgör ett hinder för utfärdande av pass. Enligt utredningen hade polisrättningen inte förbjudit användning av huvudduk, utan den hade i de fall som avses i klagomålet uppmanat sökandena att komplettera sina passansökningar eftersom de foton som bifogats ansökningarna inte uppfyllde passförordningens krav på igenkännbarhet. Användning av huvudduk hade inte förbjudits men enligt polisrättningens utredning skall ansiktsformen, pannan, hakan, halsen, öronen och hårgränsen synas på passfoton.

I detta ärende var det för det första fråga om huruvida ett foto på vilket en person igenkänns kan tas utan att Islams regler om användning av huvudduk kränks och för det andra om huruvida polisrättningen i Vanda härad tolkade inrikesministeriets anvisningar om passfoton på ett sätt som i praktiken ledde till kränkning av muslimska kvinnors religionsfrihet.

Enligt inrikesministeriet kan för ansökan om pass, identitetskort och körkort godkännas foton där en huvudduk avgränsar vederbörandes ansikte så att ansiktet och dess form, inklusive pannan och hakan, klart kan urskiljas. En förutsättning är att den som fotot föreställer utan svårighet kan igenkännas på fotot. De kriterier för ett godtagbart passfoto som inrikesministeriet nämner i sitt utlåtande uppfyller enligt BJO:s åsikt också den på Koranen baserade religiösa förpliktelse som nämns i klagomålet. I inrikesministeriets utlåtande förutsätts sålunda inte att "huvudduken skall placeras på bakhuvudet, så att den inte märks", som konstateras i den utredning som gavs av polisrättningen i Vanda härad.

Enligt passförordningens 3 § 3 mom. skall till ansökan fogas ett tillräckligt antal fotografier, på vilka sökanden väl igenkänns. Det ankom på polisrättningen i Vanda härad att avgöra om sökandena kunde igenkännas på foton. BJO anser utgående från de handlingar han haft tillgång till att polisrättningen i och för sig hade avgjort fråga om sökandena kunde igenkännas på foton inom ramen för sin lagstadgade prövningsrätt. Det fanns ingen anledning att misstänka att polisrättningen överskridit sin prövningsrätt i ärendet eller att den i något annat avseende handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter.

Polisrättningens tolkning av inrikesministeriets anvisning om passfoton (9.3.1995/2/541/96) föreföll emellertid enligt de handlingar som BJO haft tillgång till vara snävare än den i inrikesministeriets utlåtande framförda uppfattningen om på vilket sätt en huvudduk kan avgränsa ansiktet på ett passfoto. En sådan tolkning kan i praktiken leda till att muslimska kvinnors religionsfrihet begränsas i större utsträckning än vad som är motiverat.

Enligt grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Inrikesministeriets anvisning om passfoton skall sålunda i den praktiska polisverksamheten tolkas i en positiv anda med avseende på de mänskliga rättigheterna och på ett sätt som respekterar religiösa förpliktelser.

BJO anser att muslimska kvinnors rätt att använda huvudduk på passfoto är i någon mån oklar och bristfälligt reglerad med avseende på religionsfriheten. Enligt vad som utretts förfaller det dessutom som om olika polisenheter skulle ha divergerande uppfattningar om vissa detaljer i huvudduksfrågan. Detta kan i praktiken försvåra godkännandet av passfoton som motsvarar muslimska kvinnors religiösa övertygelse. BJO förerade sig om den uppfattning som inrikesministeriets polisavdelning framför i sitt utlåtande, dvs. att en person utan svårighet kan igenkännas på ett fotografi också med respekt för Islams regler.

BJO bad inrikesministeriet före utgången av år 2003 meddela vilka åtgärder ministeriet eventuellt ämnar vidta i syfte att precisera anvisningarna om muslimska kvinnors användning av huvudduk samt i syfte att förenhetliga praxis.

BJO Rautios brev 14.11.2003, dnr 2079/4/02
(föredragande Jari Pirjola)

Inrikesministeriet meddelade 30.12.2003 att ministeriet till länens polisedning samt till häradenas polisrättningar sånt ett brev där det uppmärksammar polisrättningarna på att de vid mottagandet av passfoton skall beakta polisavdelningens utlåtande samt riksdagens biträdande justitieombudsmans avgörande enligt vilket polisavdelningens anvisning om passfoton skall tolkas i en positiv anda med avseende

på de mänskliga rättigheterna samt med respekt för religiösa förpliktelser.

Vidare meddelade ministeriet att det bereder en revidering av passlagen samt en ny anvisning om passfoton. Avsikten är att anvisningen skall utfärdas under år 2004. De omständigheter som nu framkommit kommer att beaktas i samband med lagreformen samt i anvisningen.

ANLITANDE AV UTMOMSTÅENDE TOLK VID ASYLFORHÖR

Klaganden kritiserade polisrättningen i Kotka härad för dess förfarande i ett ärende som gällde asylförhör med en medborgare i republiken Tjetjenien. Enligt klagomålet hade den tjetjenska medborgaren tillsammans med sin familj anmält sig som asylsökande hos polisrättningen i Kotka härad. En rysk milisofficer deltog i det inledande asylförhöret på polisstationen. Enligt klagomålet utgjorde den ryske milisofficerens närvaro vid asylförhöret ett hot mot asylsökandens och hans familjs säkerhet.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande i sitt avgörande.

Enligt offentlighetslagen är handlingar och uppgifter som gäller asylsökande i regel sekretessbelagda. Också handläggningsskedet är sekretessbelagt i asylärenden. Om polisen anser det vara oklart varför en utlänning har rest in i landet eller uppsökt polisstationen skall polisen utreda orsaken till inresan eller vistelsen i landet samt vid behov ta emot en asylsökande.

För en utlänning som talar ett språk som polisen inte behärskar kan det vara svårt att berätta varför han eller hon har kommit till polisstationen. Situationen är inte problematisk om polisen så som avses i inrikesministeriets asylanvisning kan sluta sig till att det är fråga om en asylsökande. Varje utlänning som kommer till polisstationen är emellertid inte en asylsökande och polisen skall då utreda orsaken till att personen i fråga har vänt sig till polisen. I det aktuella fallet visste Kotka polisrättning enligt utredningen

inte att den utländske mannen och hans familj uppsökt polisstationen för att söka asyl i Finland. Eftersom man inte kände till hans avsikter beslöt man hålla ett preliminärt förhör med en närvarande rysk milisofficer som tolk.

Enligt vad som framgår av handlingarna var det svårt att utgående från den tjetjenska familjens yttre kännetecken avgöra om den kommit till Kotka polisstation för att söka asyl i Finland. Av utredningen framgick emellertid att en manlig medlem av den utländska familjen hänvisades till en äldre konstapels arbetsrum. Den äldre konstapeln vid Kotka polisrättning var specialiserad på asylärenden.

Eftersom polisrättningens tjänstemän enligt BJO:s åsikt handlade felaktigt för det första då de utredde orsaken till att den tjetjenska familjen kommit till polisrättningen med hjälp av en utomstående person som inte hade tystnadsplikt. Enligt offentlighetslagen är uppgifter om flyktingar samt personer som söker asyl eller uppehållstillstånd sekretessbelagda, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifterna inte äventyrar säkerheten för t.ex. den asylsökande eller dennes närstående. Av de skäl som nämns ovan är utgångspunkten den att också handläggningen av en asylsökandes ärende är sekretessbelagd. Ett asylärende skall sekretessbeläggas också ifall polisen har börjat utreda om en utlänning eventuellt har för avsikt att söka asyl. Annars finns det en risk för att polisen i strid med lagen lämnar ut uppgifter som enligt offentlighetslagen är sekretessbelagda. BJO ansåg det visserligen i och för sig vara problematiskt att utifrån en utlännings yttre kännetecken avgöra om han eller hon kommit för att ansöka om internationellt beskydd.

Särskilt problematiskt anser BJO det vara att Kotka polisrättning som tolk anlidade en rysk milisofficer som tillfälligt besökte polisstationen. Enligt inrikesministeriets anvisning om asylärenden måste man när tolk anlitas försäkra sig om tolkens behörighet och objektivitet. I första hand skall en tolkutbildad person anlitas. Enligt anvisningen skall tolken upplysas om tystnadsplikten. Det är klart felaktigt och oförsiktigt att anlita en rysk milisofficer ens som tillfällig tolk vid preliminär utredning av ett eventuellt asylärende. Det är förstärkt att asylsökande är misstänksamma mot

och t.o.m. rädda för sitt eget lands myndigheter, i synnerhet dess polismyndigheter.

På de grunder som anförs ovan anser BJO att den kriminalkommissarie och äldre konstapel som skötte ärendet handlade felaktigt. Eftersom biträdande chefen för polisinspektionen i Kotka härad redan har uppmärksammat de nämnda tjänstemännen på saken nöjer BJO sig med att för framtiden meddela kriminalkommissarierna och den äldre konstapeln sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

BJO Rautios beslut 27.6.2003, dnr 530/4/02
(föredragande Jari Pirjola)

UTLÄNNINGSVERKETS HANDLÄGGNINGSTIDER FÖR ANSÖKNINGAR OM ASYL OCH MEDBORGARSKAP

BJO Rautio inspekterade 10.12.2002 Utlänningsverket. Under inspektionen uppmärksammades framförallt handläggningstiderna för ansökningar om asyl och medborgarskap. Till följd av inspektionen beslöt BJO med stöd av 4 § i lagen om riksdagens justitieombudsman på eget initiativ undersöka handläggningstiderna för Utlänningsverkets äldsta anhängiga ansökningar om asyl och medborgarskap.

I sitt beslut med anledning av inspektionen konstaterar BJO Rautio bl.a. följande.

De äldsta ansökningarna om asyl hade blivit anhängiga hos Utlänningsverket i januari 2001. De äldsta anhängiga ansökningarna om medborgarskap hade inkommit till Utlänningsverket redan på 1980-talet.

De uppgifter som inhämtades under inspektionen hos Utlänningsverket och de utredningar som därefter inkommit tyder på att de nämnda långa handläggningstiderna inte beror på att enskilda tjänstemän gjort sig skyldiga till obefogat dröjsmål i sitt arbete. Det är snarare fråga om problem som beror på ämbetsverkets arbetssituation och arbetsmetoder över huvud taget. BJO ansåg det därför inte vara ändamålsenligt att i detalj undersöka handläggningstider-

na för de äldsta enskilda ansökningarna om asyl eller medborgarskap eller bedöma om handläggningen av dessa fall grundlöst hade fördröjts.

BJO ansåg emellertid att de handläggningstider för asylansökningar och i synnerhet för ansökningar om medborgarskap som framgick av utredningarna från Utlänningsverket var oskäligt långa och att de sålunda med beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna rentav stred mot lag och internationella avtal som är bindande för Finland. Efter riksdagens justitieombudsmans begäran om utredning föreföll Utlänningsverket ha avgjort en del av de allra äldsta ansökningsärendena.

De långa handläggningstiderna för ansökningar om medborgarskap och asyl utgör ett allvarligt problem av många orsaker. För det första har var och en enligt grundlagens 21 § rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

Det rättsskydd som tryggas enligt grundlagen innefattar, utöver kravet att ogrundat dröjsmål inte får förekomma, också möjligheten att söka ändring hos en domstol. Om en myndighet inte avgör ett ärende kan ärendet inte vid behov föras vidare till en domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. BJO har i flera klagomålsavgöranden uppmärksammat Utlänningsverket på de med *rättssäkerheten* sammanhängande problem som kan orsakas av handläggningstider på flera år.

En väsentlig orsak till de långa handläggningstiderna var enligt vad som utretts Utlänningsverkets knappa resurser. Det hör inte till laglighetsövervakarens uppgifter att bedöma ändamålsenlighetsfrågor som har att göra med resursallokering. BJO anser det emellertid som sin skyldighet att uppmärksamma att den rådande situationen delvis också ur denna synvinkel förefaller vara tämligen otillfredsställande och inkonsekvent. Finlands årliga utgifter för asylsökande uppgår enligt uppgift till tiotals miljoner euro. Ju längre asylsökande väntar på sina beslut i mottagningscentralerna, desto dyrare blir deras uppehälle. Med tanke på de asylsökandes rätts-

säkerhet vore det enligt BJO:s åsikt naturligtvis bättre att inrikta resurserna på att avgöra asylärendena istället för att i årtal bekosta de asylsökandes uppehälle på mottagningscentraler samt ta hand om problem som de långa väntetiderna leder till. Det finns emellertid ingen anledning att påskynda behandlingen av asylansökningar på bekostnad av förfarandets kvalitet och sökandenas rättssäkerhet.

De långa väntetiderna försämrar också de sökandes möjligheter att klara sig i fortsättningen, oberoende av vilket avgörandet blir. I synnerhet unga personer hinner bli hemmastadda i det finländska samhället och från humanitär synpunkt är det inte alltid skäligt att sända dem tillbaka till hemlandet, även om det är rättsligt motiverat. Också för äldre sökande kan det vara tungt och t.o.m. outhärdligt att få ett negativt beslut efter en lång tids väntan. Med de nuvarande väntetiderna kan också ett positivt beslut komma så sent att vederbörandes har mycket små möjligheter att leva ett harmoniskt liv och integrera sig i det finländska samhället.

Av det material som BJO haft tillgång till har enligt hans åsikt inte framkommit någonting som tyder på att det vid handläggningen av ansökningar om asyl och medborgarskap vid Utlänningsverket förekommit lagstridigt förfarande som kan tillräknas någon enskild tjänsteman. BJO anser emellertid att Utlänningsverkets handläggningstider för asylansökningar och i synnerhet för ansökningar om medborgarskap var oskäligt långa och (i de äldsta fall som nämns i utredningen som tillställts JO) rentav stridande mot rättsskyddskravet i grundlagens 21 §.

BJO ställer sig positiv till de i Utlänningsverkets utlåtanden nämnda planerna för användning av utlänningsregistret. Avsikten är att förkorta också handläggningstiderna för ansökningar om asyl och medborgarskap. BJO har bett inrikesministeriet senast 31.3.2004 meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit för att undanröja sådana oskäliga dröjsmål som avses i beslutet samt för att förhindra att de upprepas. BJO har sänt sitt beslut för kännedom också till arbetsministeriets enhet för migrationspolitiska frågor.

BJO Rautios beslut 16.12.2003, dnr 362/2/03
(föredragande Jari Pirjola)

Inrikesministeriets utlänningsavdelning meddelade 29.3.2004 att den som mål för ministeriets resultatplanering 2004–2008 ställt upp att effektivisera Utlänningsverkets verksamhet. I enlighet med resultatplanen tillsatte inrikesministeriet 9.2.2004 ett projekt med målsättningen att förkorta handläggningstiderna för ansökningar om asyl och medborgarskap samt att regionalisera beslutsfattandet. Under projektet utreds bl.a. vilka faktorer i asyl- och medborgarskapsärendena som förhindrar eller fördröjer handläggningen och avgörandet av ansökningar.

KOMMUNIKATION

Till denna ärendegrupp hänförs främst ärenden som har samband med kommunikationsministeriets verksamhetsområde. Enligt ärendefördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen hörde kommunikationsärendena under verksamhetsåret till BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande i denna ärendegrupp var referendarierådet *Raino Marttunen*.

Allmän översikt

Medborgarna konfronteras dagligen med kommunikationsfrågor. I synnerhet den elektroniska kommunikationen får en allt större betydelse i vårt samhälle. Också den offentliga förvaltningen har i allt större utsträckning gått in för att tillhandahålla tjänster över elektroniska nätverk. Det är sålunda viktigt att medborgarna har likvärdiga möjligheter att utnyttja informationssamhällets elektroniska tjänster. Det finns en risk för att en del av befolkningen ställs helt och hållet utanför denna typ av tjänster. Nätverksbildningen i samhället kommer till synes också i laglighetsövervakningen, genom att allt flera klagomål kommer med e-post.

Det andra skedet av totalrevideringen av kommunikationslagstiftningen trädde i kraft 25.7.2003. I samband med reformen stiftades en ny kommunikationsmarknadslag (393/2003) samt ändrades bl.a. lagen om televisions- och radioverksamhet, lagen om statens televisions- och radiofond, lagen om Rundradion Ab samt radiolagen. Avsikten med reformen är att främja bl.a. en likvärdig tillgång till kommunikationstjänster samt yttrandefriheten. Reformen innebär också att lagstiftningen om kommunikationsmarknaden anpassas till den nya grundlagen. Efter reformen kommer Rundradion att ge två nya berättelser om sin verksamhet. Den ena berättelsen, som skall ges till Kommunikationsverket, behandlar de offentliga tjänsterna.

Lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003) stadfästes 13.6.2003 och trädde i kraft 1.1.2004. Lagen innehåller de närmare bestämmelser

om yttrandefrihet i masskommunikation som avses i grundlagens bestämmelse om yttrandefrihet. Lagen ersätter tryckfrihetslagen och radioansvarighetslagen.

Under verksamhetsåret stiftades också nya lagar om Rederiverket, Lotsverket och Sjöfartsverket (937–939/2003). Rederifunktionerna och lotsningen överfördes från Sjöfartsverket till ett statligt affärsverk. Efter ändringen är Sjöfartsverket fortfarande den myndighet som svarar för assistans av vintersjöfarten, styrningen av sjöfarten och fartygssäkerheten. De nämnda lagarna trädde i kraft 1.1.2004.

I början av verksamhetsåret trädde också den nya fordonslagen (1090/2002) i kraft. I lagen föreskrivs bl.a. om allmänna säkerhetskrav för fordon samt om övervakning av fordonas trafikduglighet.

Till riksdagen avläts 24.10.2003 en proposition med förslag till lag om dataskydd vid elektronisk kommunikation och om ändring av vissa till den anslutna lagar (RP 125/2003 rd). Syftet med propositionen är att trygga bl.a. konfidentialitet och integritetsskydd vid elektronisk kommunikation.

Under verksamhetsåret fördes en livlig diskussion om framstegen på digitaltelevisionens område. Kommunikationsministeriet tillsatte i juni 2003 en parlamentarisk arbetsgrupp med uppgift att bl.a. utreda möjligheterna att påskynda övergången till digital televisionsverksamhet.

I oktober 2003 publicerade den av kommunikationsministeriet tillsatta arbetsgruppen för Luffartsverket sin mellanrapport. Med beaktande av Luffartsverkets myndighetsuppgifter och grundlagens bestämmelser är det enligt rapporten skäl att överföra myndighetsuppgifterna från Luffartsverket till ett i organisatorisk hänseende separat ämbetsverk. BJO *Jääskeläinen* hänvisade till denna mellanrapport i sitt beslut om flygbullret vid Helsingfors-Vanda flygstation (dnr 2836/4/01 s. 252). Också JO Lehtimaja har tidigare uppmärksammat ändringsbehoven i Luffartsverkets organisation (se JO:s berättelse 2000, s. 335).

Den privatisering som skett inom kommunikationssektorn har i justitieombudsmannens laglighetsövervak-

ning resulterat i problem med avgränsning av olika myndigheters behörighet. Under kommunikationsministeriet lyder ett stort antal ämbetsverk och inrättningar, affärsverk samt statsbolag. Gränsdragningen mellan offentlig och privat sektor har varit särskilt besvärlig inom post- och televerksamheten samt inom rundradioverksamheten. Det allmännas skyldighet att främja de grundläggande fri- och rättigheterna samt mänskliga rättigheterna talar för en relativt vid tolkning av detta offentliga uppdrag. Laglighetsövervakningen av kommunikationssektorn kan i praktiken avse sådana övervakningsmyndigheter och -organ som kommunikationsministeriet, Rundradion Ab:s förvaltningsråd eller Kommunikationsverket.

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 32 klagomål och egna initiativ som gällde trafik och kommunikation. Klagomålen gällde bl.a. kommunikationsministeriet, Luffartsverket, Sjöfartsverket, Vägverket, Fordonsförvaltningscentralen och Banförvaltningscentralen, televisionsavgifternas storlek, problem med televisionens täckningsområde, postutdelning, taxitillstånd och registrering av bilar.

BJO Jäskeläinen prövade bl.a. frågan om tidtabellerna för skärgårdens förbindelsefartyg var ändamålsenliga från skärgårdsbornas synpunkt. BJO uppmärksammade kommunikationsministeriet på att skärgårdsbor enligt skärgårdslagen har rätt till skäliga och flexibla trafik tjänster bl.a. för sin näringsutövning. Inte heller turisttrafiken kan lämnas utan avseende till denna del (dnr 2270/4/01).

BJO Rautio tog ställning i ett ärende där det var fråga om att trafiktaxorna på skärgårdsfärjorna mellan Åland och Finland var högre för icke-skärgårdsbor. Han konstaterade att grundlagens bestämmelse om jämlikt bemötande inte hindrar särbehandling som är nödvändig för att trygga den faktiska jämlikheten. Skärgårdsborna kan betraktas som en särskild grupp som på tillräckligt vägande grunder kan gynnas utan att jämlikhetsprincipen kränks. Trafikförhållandena i skärgården är besvärligare än i andra delar av landet (dnr 1769/4/00).

BJO Rautio tog ställning till samernas representation i Rundradion Ab:s förvaltningsorgan. Enligt BJO:s åsikt finns det rättsliga grunder för att förstärka samernas

representation i Rundradion Ab:s förvaltning (dnr 112/2/01 s. 256).

BJO Jäskeläinen betonade att då en statlig myndighet och en stad inleder ett projekt som har betydelse för kollektivtrafiken, är det skäl att vid planeringen och genomförandet av projektet i tillräcklig utsträckning uppmärksamma jämlikhetsprincipen och diskrimineringsförbudet samt den grundläggande rätten till rörelsefrihet. Det var dels fråga om handikappanpassade lösningar och dels om hur väl de statliga myndigheterna och kommunerna som företrädare för det allmänna i övrigt beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna i samband med projekt som är betydelsefulla för dem som använder kollektivtrafiken (dnr 242/4/01 och 3124/4/01 s. 260).

BJO Jäskeläinen ansåg det också vara viktigt att det vid utvecklingen och övervakningen av självbetjäningssystemet för utlämning av postpaket fästs särskilt avseende vid det grundlagsenliga integritetsskyddet och skyddet av förtroliga meddelanden (dnr 3156/2/01).

Avgöranden

FLYGBULLERSTÖRNING KRING HELSINGFORS- VANDA FLYGSTATION

Klagandena, som bodde i Vanda stad på området Vandaparken och Brutuby, kritiserade Luffartsverkets förfarande i ett ärende som gällde flygtrafiken på Helsingfors-Vanda flygstation och användningen av luftrummet samt kontrollen och bekämpningen av flygbuller. Enligt klagomålet hade flygplanen i flera års tid startat huvudsakligen från den väst-sydvästliga startbanan samtidigt som de flygvägar som utgick från denna hade sammanslagits. Enligt klagomålet hade bullerincidenterna sålunda flyttats från flera väderstreck och bostadsområden så att de belastade framförallt bostadsområdet Vandaparken. Genom dessa åtgärder hade antalet invånare som utsattes för flygbuller minskat, men samtidigt hade de som led mest av flygbullret utsatts för oskäligt ökade miljölöslägenheter och direkta hälsoolägenheter.

Enligt klagomålet hade koncentrationen av flygvägar och starter skett framförallt i samband med reformen "Luftrum 2000+" som genomfördes år 1999. De invånare som utsattes för buller hade inte hörts före beslutet om koncentration av flygvägarna. Klagandena uppgav att Luffartsverket inte heller hade utrett olägenhetens verkliga natur och storleksklass (t.ex. hur kraftiga och frekventa bullertoppar klagandena exponerades för). Luffartsverket hade mätt bullernivån i Vanda närmast på platser där bullret hade minskat, men för bullret under den nuvarande koncentrerade flygvägen hade Luffartsverket enligt klagomålet publicerat endast statistiska medelvärden. T.ex. i Vandaparken var den genomsnittliga bullernivån 60–65 dB. Klagandena ansåg att ett sådant genomsnittligt bullervärde inte ger en rättvisande bild av de olägenheter som flygbullret innebär.

Klagandena bad justitieombudsmannen också utreda om övervakningen av flygtrafikens miljölägenheter var organiserad på ett sätt som var förenligt med en god förvaltning. Klagandena hade fått det intrycket att Luffartsverket i fråga om de ovan nämnda olägenheterna "övervakade sig själv", samtidigt som Luffartsverket har ett affärsekonomiskt resultatansvar och intresse av att öka flygtrafiken.

BJO Jäskeläinen konstaterar följande som sitt ställningstagande.

Luffartsverkets förfarande i fråga om flygvägarna och bullerkontrollen

Enligt den utredning som inkommit i ärendet hade Luffartsverket i samband med sina beslut om flygvägarna och användningen av dem uppmärksammat flera viktiga allmänna behov och målsättningar, dels i fråga om flygtrafikens säkerhet och funktion under olika förhållanden, dels i fråga om verksamhetens miljöverkningar i hela huvudstadsregionen med omgivande kommuner. Av denna anledning kunde t.ex. den i slutet av 1990-talet genomförda luftrumsreform och omorganiseringen av flygvägarna enligt BJO:s åsikt också i fråga om bullerkontrollen anses vara motiverad, eftersom den hade haft en positiv inverkan

på bullerförhållandena på vidsträckta områden och för ett stort antal invånare. Genom att starterna och landningarna koncentrerades i första hand till vissa huvudriktningar och vissa rutter hade man kommit långt t.ex. i strävandena att förebygga bullerolägenheter i samband med områdesplaneringen (planläggningen) på lång sikt.

Att samordna de intressen som är förenade med landets viktigaste flygstation som redan länge har verkat på platsen med den omgivande bosättningens intressen samt med de tillhörande behoven i fråga om områdesanvändningen beroende på tillväxten av huvudstadsregionens invånarantal måste anses vara en synnerligen utmanande uppgift. De problem som denna samordning ger upphov till torde i praktiken inte kunna lösas utan att det uppkommer en viss intressekonflikt mellan å ena sidan, tätbebyggda områden med stora invånarantal och å andra sidan invånarna av mera glest bebyggda områden och mindre tätorter. Vid områdesplaneringen är det skäl att för nya bosättningsområden skapa förhållanden som innebär att bullerrikvärdena uppnås, även om det i nämnda sammanhanget – eller annars med några kända miljöskyddsåtgärder – inte skulle vara möjligt att i motsvarande mån minska bullerolägenheterna på existerande områden.

Flygstationens bullerolägenheter hade i Luffartsverkets utredningar i regel beskrivits genom att ange bullernivåerna som L_{DEN} -värden. Det är fråga om ett nyckeltal som allmänt används i Finland för kvantitativ beskrivning av flygbuller. Nyckeltalet anger bullerenergin A-frekvensvägda medelvärde under ett dygn (medelljudnivå, ekvivalentnivå). Nyckeltalet räknas ut så att de bullerincidenter som infaller på kvällen (klockan 19–22) vägs med +5 dB och de bullerincidenter som infaller på natten (klockan 22–07) med +10 dB. Vägningen kan åskådliggöras så att +5 dB innebär att kvällstrafiken multipliceras med 3,16, medan +10 dB innebär att nattrafiken multipliceras med 10.

Enligt bullerutredningarna hade bullernivån L_{DEN} inte inom området Vandaparken och Brutuby blivit högre under de senaste åren och inte heller i samband med den flygvägsreform som avses i klagomålet, utan utvecklingen hade lett till sjunkande bullernivåer. Detta

berodde huvudsakligen på de nya flygplanstypernas lägre bulleremissioner. Klagandena ansåg att L_{DEN} -värdet inte motsvarade den olägenhet som de utsattes för eftersom värdet inte angav att antalet bullerincidenter (starter) per dygn hade ökat avsevärt inom området. Klagandena ansåg sålunda att olägenheten hade blivit större.

BJO konstaterar att den omständigheten att antalet bullerincidenter på området hade ökat och att invånarna hade den uppfattningen att bullerolägenheten blivit värre, i och för sig kunde anses vara ett relevant missförhållande som det inte finns någon anledning att underskatta. Med beaktande av de ovan anförda synpunkterna på de delvis motstridiga intressen och målsättningar som är förenade med bullerkontrollen i samband med flygtrafik, samt den omständigheten att myndigheterna i praktiken bedömer flygbuller utgående från en allmän godkänd metod som är baserad på L_{DEN} -värden, anser BJO emellertid att Luffartsverket inte handlat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter i samband med omorganiseringen av flygvägarna. Han konstaterar också att Luffartsverket inte hade handlat i strid med t.ex. det (med stöd av hälsovårdslagen beviljade) förläggningstillståndet för verksamheten.

Enligt BJO:s åsikt har i ärendet inte heller framkommit någonting som tyder på att Luffartsverkets förfarande i fråga om organiseringen av flygrutterna klart stod i strid med bestämmelserna om t.ex. jämlikhet (GL 6 §), skydd för privatlivet (GL 10 §) eller ansvaret för miljön (GL 20 §). Detta konstaterar BJO emellertid med följande reservationer.

Från grundrättighetssynpunkt kan det konstateras att Luffartsverket före den omorganisering av flygvägarna som avses i klagomålet borde ha utrett bullerolägenheterna noggrannare och mångsidigare, särskilt i fråga om de områden närmast flygstationen där invånarna enligt allmän livsferenhet kan bedömas bli mest utsatta för flygbuller.

Enligt grundlagens 20 § 2 mom. skall det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Av den utredning som Luffartsverket gav med anledning av klagomålet framgår inte att det gjorts någon utredning av flyg-

bullrets eventuella olägenheter för hälsan t.ex. på de bostadsområden där antalet bullerincidenter per dygn var störst och de enskilda incidenternas bullertoppar kraftigast. Klagandena har enligt BJO:s åsikt framfört beaktansvärda synpunkter för att sådana utredningar hade behövts. En förutsättning för att ärendet skall kunna redas ut är att det skaffas tillförlitliga, även på mätningar baserade uppgifter av bl.a. de momentana (högsta) bullervärdena på typiska bostadsfastigheter inom områdena i fråga.

Enlig vad som utretts ansågs bestämmandet av flygvägarna inte vara sådana administrativa beslut att Luffartsverket hade haft skyldighet att höra parter eller meddela överklagbara beslut. BJO anser emellertid att bestämmelsen i grundlagens 20 § 2 mom. om tryggnad av möjligheterna att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön talade för att befolkningen i flygstationens omgivning borde ha beretts möjlighet att framföra sina åsikter före sådana betydande ändringar av flygvägarna som t.ex. den omorganisering av användningen av luftrummet som gjordes år 1999.

I fråga om utredningen av bullersituationen kunde ett sådant framsteg noteras att Luffartsverket meddelat att det under år 2004 inleder ett program med regelbundna bullermätningar i flygstationens omgivning. Syftet med mätningarna är att ge invånarna den information om de faktiska bullernivåerna som de efterlyst. Programmet omfattar mätningsperioder i Vandaparken och Brutuby.

Organisatoriska frågor som gäller flygvägar och övervakning av miljöolägenheter

Miljöskyddslagstiftningens system med förhands- och efterhandstillsyn är i praktiken till stor del baserat på de planer, utredningar, mätningar och rapporter som tillståndsmyndigheten rekviderar från verksamhetsidkare och som verksamhetsidkarna själva gör eller låter göra. Den omständigheten att bullerbedömningen och -kontrollen vid Helsingfors-Vanda flygstation är baserad på Luffartsverkets bullerutredningar kan sålunda inte ifrågasättas med avseende på en god förvaltning.

Enligt BJO:s åsikt ger däremot de organisatoriska arrangemangen inom Luffartsverket i samband med bestämmandet av flygvägarna anledning till kritik från en god förvaltnings synpunkt. Inom Luffartsverkets organisation sköts myndighetsuppgifterna av två enheter, dvs. flygsäkerhetsförvaltningen och flygtrafikförvaltningen. Vissa uppgifter som måste anses vara myndighetsuppgifter sköts i praktiken också av Luffartsverkets affärsverksavdelning.

Bestämmandet av flygvägar enligt luffartslagens 53 § kan anses vara en offentlig förvaltningsuppgift. Enligt vad som utrets bestäms flygvägarna i samband med den operativa verksamheten som sköts av Luffartsverkets flygtrafikavdelning. Ärenden som gäller flygvägar avgörs sålunda inte av Luffartsverkets myndighetsenheter.

I klagomålsärendet har inte framkommit omständigheter som klart utvisar t.ex. att de ekonomiska intressen som är förenade med Luffartsverkets affärsverksamhet på ett osakligt sätt påverkat de beslut om flygvägarna som avses ovan. Det är skäl att i detta sammanhang observera att också i definitionen av Luffartsverkets lagstadgade myndighetsuppgifter nämns främjande och utveckling av luffarten (2 § 2 mom. i lagen om Luffartsverket).

Flugstationens gällande miljö tillstånd (förläggningstillstånd) förefaller å andra sidan innebära att Luffartsverket inom ramen för tämligen allmänt utformade tillståndsvillkor med stöd av sina egna myndighetsbefogenheter kan göra relativt omfattande ändringar i flygvägarna. Denna offentliga förvaltningsuppgift förefaller emellertid i praktiken inte klart skilja sig från Luffartsverkets roll som affärsverk eller som idkare av flugstationsverksamhet. Enligt BJO:s uppfattning är det sätt på vilket bestämmandet av flygvägarna är organiserat ägnat att undergräva framförallt de för olägenheterna av verksamheten utsattas förtroende för opartiskheten i det sätt på vilket vederbörande enhet av Luffartsverket sköter sina nämnda offentliga förvaltningsuppgifter.

En omständighet som ytterligare ökar misstron i detta avseende är också att vid organiseringen av flygvägarna beaktas sådana för lekmän svårbegripliga synpunkter på flygsäkerhet samt på en fungerande

och smidig flygtrafik, som i regel just Luffartsverket har detaljerad information och sakkunskap om. Det är svårt för utomstående att bedöma om miljösynpunkter blir beaktade i tillräcklig utsträckning, vid sidan av flygsäkerheten och andra allmänna intressen. Luffartsverket skall vid utövningen av sin lagstadgade prövningsrätt när det gäller bestämmandet av flygvägar i mån av möjlighet eftersträva ett resultat som beaktar också miljöskyddet. Härvid skall beaktas den s.k. tolkningseffekten (lagtillämpning i en grundrättighetspositiv anda) av grundrättighetsbestämmelserna (t.ex. GL 20 §) som styr utövningen av offentlig makt, samt den omständigheten att Luffartsverket enligt luffartslagen också skall sköta uppgifter som avser begränsning av miljöolägenheter i samband med flygverksamhet (t.ex. luffartslagens 41 och 78 §).

Kommunikationsministeriet tillsatte 4.6.2003 en arbetsgrupp för omorganisering av myndighetsuppgifterna inom luffarten. Arbetsgruppen gav en mellanrapport 16.10.2003 (KM:s publikation B 24/2003). För den fortsatta beredningen av ärendet utgår mellanrapporten från ett alternativ som innebär att myndighetsuppgifterna avskiljs från affärsverket till ett ämbetsverk som är fristående i organisatoriskt hänseende. Denna modell innebär att Luffartsverket som ett affärsverk skall sköta flygfälten och servicen på dem, flygtrafiksystemet och flygtrafiktjänsterna samt övriga uppgifter som lämpar sig för ett affärsverk. Det nya ämbetsverk som föreslås bli inrättat skall sköta normgivningsuppgifter, myndighetsfunktioner som i större utsträckning förutsätter utövning av offentlig makt samt de offentliga förvaltningsuppgifter som för närvarande sköts av myndighetsenheterna. Enligt förslaget skall Luffartsverket (affärsverket) dessutom fortfarande sköta de offentliga förvaltningsuppgifter som det med beaktande av uppgifternas natur fortsättningsvis är ändamålsenligt att Luffartsverket sköter.

Av mellanrapporten framgår att bestämmandet av flygvägar har klassificerats som en sådan offentlig förvaltningsuppgift som inte är förenad med någon betydande utövning av offentlig makt. I rapporten konstateras vidare att om en separat luffartsmyndighet inrättas är det i syfte att bevara logiska uppgiftshelheter skäl att särskilt utreda vilka av de ovan nämnda offentliga förvaltningsuppgifterna det är ändamålsenligt

att tilldela luffartsmyndigheten respektive Luffartsverket. Enligt rapporten förefaller det som om bestämmandet av flygvägarna på basis av de tankegångar som framförts i arbetsgruppen, oavsett dess karaktär av en myndighetsuppgift, sålunda inte nödvändigtvis kommer att överföras till det fristående ämbetsverk som eventuellt inrättas.

Enligt BJO:s åsikt kan det emellertid med fog anses att bestämmandet av flygvägar från miljöskyddssynpunkt är förenat med sådana intressen och rentav grundläggande rättigheter från deras synpunkt som bor i flygstationens omgivningar samt med sådana synpunkter på en opartisk behandling, att alternativet att överföra denna myndighetsuppgift till ett nytt ämbetsverk kan förordas. Det är å andra sidan naturligtvis möjligt att uppgiften har ett sådant nödvändigt funktionellt samband med flygtrafiksuppgifterna att det vore synnerligen problematiskt att överföra den.

Åtgärder

BJO har meddelat kommunikationsministeriet samt Luffartsverket sina ovan anförda uppfattningar och synpunkter för kännedom. Dessutom har han bett kommunikationsministeriet senast 31.12.2004 meddela vilka åtgärder de ovan anförda synpunkterna på den administrativa organiseringen av Luffartsverkets uppgifter att bestämma flygvägar eventuellt har föranlett.

BJO Jämskäläinens beslut 19.12.2003, dnr 2836/4/01 (föredragande Jouni Toivola)

SAMERNAS REPRESENTATION I RUNDRADION AB:S FÖRVALTNINGSORGAN

BJO Jaakko Jonkka utredde hösten 2000 i samband med sina inspektioner i Sametinget och Saamen radio vilka möjligheter samerna har att påverka beredningen av beslut som gäller samebefolkningen och dess levnadsförhållanden samt själva beslutsfattandet. Det framgick därvid bl.a. att samerna inte är

representerade i Rundradion Ab:s förvaltningsråd och inte heller i styrelsen.

Eftersom grundlagens 17, 22 och 121 § i allmänhet anses innebära en förpliktelse för det allmänna att ge samerna bättre möjligheter att påverka beredningen och beslutsfattandet i ärenden som berör dem, beslöt BJO Jaakko Jonkka pröva ärendet på eget initiativ.

Arbetsgruppen för utveckling av samisk radio föreslog redan år 1987 att samebefolkningen skall ges rätt att utse en egen representant till Rundradions förvaltningsråd. (Betänkande av arbetsgruppen för utveckling av samisk radio, s. 32, Trafikministeriets publikation 5/87).

Sametinget ansåg i sitt utlåtande att det var motiverat att i viss mån särbehandla samerna också när det gäller rundradioverksamheten.

I fråga om de övriga nordiska länderna framgick det att samerna inte är representerade i det organ som motsvarar förvaltningsrådet i Norges radiobolag. Chefen för den samiska radion är emellertid numera medlem i direktionen, som består av bolagets operativa ledning. I Sverige sköts de samiska ärendena i en särskild "Saami-grupp" vars chef kan behandla frågorna inom området på normal organisatorisk väg.

Rundradiolagens bestämmelser förpliktar inte i sig finska staten att för den samiska befolkningen garantera representation i Rundradion Ab:s förvaltningsråd eller styrelse. Den svenskspråkiga befolkningen garanteras däremot en jämbördig behandling med den finskspråkiga majoritetsbefolkningen. Detta innebär att den svenskspråkiga befolkningsgruppen skall vara representerad också i Rundradion Ab:s styrelse.

Enligt 5 § (21.1.2000/37) i lagen om Rundradion Ab skall till medlemmar i förvaltningsrådet väljas personer som är förtrogna med vetenskap, konst, kulturarbete samt näringslivet och ekonomiska frågor samt personer som företräder olika samhälls- och språkgrupper. Trafikministeriet anför i sitt utlåtande 16.3.2001 att det i samhället finns också många andra grupper som inte har någon "egen" representant i förvaltningsrådet och nämner som exempel de ryskspråkiga, romerna, de som använder

teckenspråk samt de handikappade. Hänvisningen är baserad på 7 § 2 mom. 4 punkten (9.10.1998/746) i lagen om Rundradion Ab, enligt vilken Rundradions allmännyttiga verksamhet särskilt skall behandla de finskspråkiga och svenskspråkiga medborgarna på lika grunder i programverksamheten och tillhandahålla tjänster på samiska, romani och teckenspråk och i tillämpliga delar även för andra språkgrupper i landet. Samiskan jämställs i bestämmelsen med romani och teckenspråk. Trafikministeriet jämställer också handikappgrupper med de nämnda grupperna. Att på det sätt som nämns ovan jämställa samerna med de ovan nämnda specialgrupperna är inte i alla avseenden motiverat. Samerna måste betraktas som en särskild minoritet som i viss mån avviker från de övriga grupper som avses i grundlagens 17 § 3 mom. Denna aspekt talar för att särskilt avseende skall fästas vid samernas ställning.

Även om någon skyldighet att för samerna garantera representation i Rundradion Ab:s förvaltningsorgan inte kan härledas från grundlagen, internationella överenskommelser som är bindande för Finland eller från annan lagstiftning, är det enligt BJO Rautios åsikt emellertid skäl att överväga om samernas nuvarande påverkansmöjligheter stämmer överens med den särställning som lagstiftningen ger samerna. Bestämmelsen i grundlagens 17 § 3 mom. ger samerna en ställning som avviker från de övriga grupper som nämns i rundradiolagen, i det avseendet att det skall föreskrivas i lag om samernas rätt att använda sitt eget språk hos myndigheterna. I lagrummet konstateras också att samerna har urfolksstatus. Enligt grundlagens 121 § 4 mom. har samerna dessutom inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som föreskrivs i lag.

Enligt lagrummen skall i lag tas in närmare föreskrifter om samernas ställning. Av lagrummen framgår emellertid samtidigt också att samerna har en särskild status som inte direkt kan jämföras med de övriga grupper som avses ovan. Denna specialställning beror delvis på samernas speciella status som urfolk, som i sin tur är baserad på internationella dokument om mänskliga rättigheter. På denna grund är det skäl att särskilt värna om samernas kultur. Enligt BJO:s åsikt har radions och televisionens programverksamhet en avsevärd betydelse för tryggheten av kulturen.

Också de internationella människorättsorganen uppmärksammar ständigt bemötandet av minoriteter. T.ex. den i samband med FN verksamma mänskorättskommittén konstaterade år 1994 att positiva åtgärder från statsmaktens sida kan vara nödvändiga för att skydda minoriteternas identitet och minoritetsmedlemmarnas rättigheter. Kommittén ansåg att det i enlighet med artikel 27 i 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) kan godkännas att minoriteter särbehandlas. Enligt kommittén kan förverkligandet av kulturella rättigheter förutsätta särskilda skyddsåtgärder och andra åtgärder för att säkerställa att minoritetssamfund effektivt kan delta i beslutfattande som gäller deras egna intressen (FN-dokument CCPR/C/21/rev.1/Add.5, 1994).

I enlighet med artikel 15 i Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter har Finland förbundit sig att skapa sådana förutsättningar för personer som hör till nationella minoriteter att de effektivt skall kunna delta i det kulturella, samhällsliga och ekonomiska livet samt i synnerhet i sådana offentliga ärenden som gäller dem själva. BJO konstaterar att Europarådets sakkunniga när det gäller detta avtal har intresserat sig för samernas representation i Rundradion Ab:s förvaltning. Detta framgår bl.a. av stycke 3.179 i deras rapport 20.9.2001 ECRML (2001).

BJO konstaterar att åtgärder har vidtagits för att på olika sätt stödja och förbättra samernas status som ett erkänt urfolk i Finland. Samiska språklagen träder i kraft den 1 januari 2004. Ytterligare ett steg när det gäller att stödja samerna vore att förstärka deras representation i Rundradion Ab:s förvaltning.

Enligt BJO:s åsikt finns det också rättsliga skäl att förstärka samernas representation i Rundradion Ab:s förvaltning. Det finns flera möjligheter till detta, som exemplen i Sverige och Norge visar – må så vara att det uppenbarligen principiellt starkaste stödet för det samiska språket och den samiska kulturen vore att ge samerna representation i förvaltningsrådet.

BJO har meddelat statsrådet sina iakttagelser och sin uppfattning för kännedom.

BJO Rautios beslut 31.12.2003, dnr 112/4/01
(föredragande Eero Kallio)

EN MUNTIG ANMÄRKNING I SKRIFTLIG FORM

Klaganden kritiserade chefen för trafiksektorn vid Insjöfinlands sjöfartsdistrikt för att denne hade gett honom en muntlig anmärkning i skriftlig form. Klaganden undrade om det var fråga om en sådan varning som avses i statstjänstemannalagen. Enligt klagandens åsikt borde han ha hörts innan anmärkningen gavs.

BJO Jämskeläinen konstaterar i sitt ställningstagande att det i den gällande statstjänstemannalagen (750/1994) inte finns något uttrycklig omnämnande om hur en anmärkning skall ges. I den tidigare statstjänstemannalagen fanns det en uttrycklig bestämmelse om saken. Av regeringens proposition med förslag till den nuvarande statstjänstemannalagen (RP 291/1993 rd) framgår emellertid att det inte varit meningen att ändra rättsläget till denna del. Det är sålunda fortfarande möjligt att ge en tjänsteman en anmärkning, såsom konstateras också i Sjöfartsverkets anvisningar om saken.

Det är emellertid enligt BJO:s åsikt skäl att med tanke på tjänstemannens rättssäkerhet göra en klar skillnad mellan en sådan skriftlig varning som avses i statstjänstemannalagen och en sådan anmärkning som en förman ger i arbetsledningssyfte. Tjänstemannen skall höras också innan en anmärkning ges. I det aktuella fallet hade förfarandet varit felaktigt till denna del.

En anmärkning kan ges antingen skriftligt eller muntligt (FvUB 5/1993 rd, s. 7). Om en anmärkning ges skriftligt är det enligt BJO:s åsikt skäl att uttryckligen konstatera att det inte är fråga om en sådan disciplinär påföljd som avses i statstjänstemannalagen och att anmärkningen sålunda inte heller kan överklagas till tjänstemannanämnden. Avsaknaden av en rättsemjällighet understryker vikten av att tjänstemannen vederbörligen hörts innan anmärkningen ges.

BJO har uppmärksammat chefen för sjöfartsdistriktets trafiksektor på skyldigheten att höra en tjänsteman innan denne ges en anmärkning samt på förfarandet då en tjänsteman ges en skriftlig anmärkning.

BJO Jämskeläinenens beslut 16.4.2003, dnr 1638/4/01
(föredragande Raino Marttunen)

MILJÖÄRENDEN

Som miljöärenden statistikförs främst planläggnings- och byggnadsärenden samt naturskydds-, miljövärds-, miljötillstånds-, avfallshanterings- och även vattenärenden som hör till miljöministeriets förvaltningsområde. Dessa ärenden behandlas emellertid av flera olika myndigheter. Gränserna har varit flytande, särskilt gränsen mot allmänna kommunala ärenden samt delvis och mot jord- och skogsbruksärenden. Enligt ärendefördelningen hörde miljöärendena under verksamhetsåret till BJO *Jääskeläinen*. Huvudfördragande var äldre justitieombudsmannasekreterare *Erkki Hännikäinen*.

Allmän översikt

Under verksamhetsåret var miljöärendena den sjunde största gruppen av avgjorda ärenden som gällde laglighetsövervakning (97 st.). Typiskt för miljöärendena är att samma problem samtidigt kan granskas utifrån flera sektorer av lagstiftningen och kräva behandling hos många olika myndigheter. I miljöärendena omfattar granskningsperspektivet också ofta en exceptionellt lång tidsperiod. Bl.a. dessa särdrag ökar möjligheten att fel begås och innebär att miljöklagomålen är relativt invecklade. Drygt en femtedel av miljöklagomålen föranledde kritik.

I den miljörättsliga lagstiftningen skedde under verksamhetsåret inga väsentliga förändringar med avseende på laglighetsövervakningen. Klagomålen gällde – liksom tidigare – i allmänhet kommunala miljömyndigheter men i viss utsträckning också de regionala miljöcentralerna, miljöministeriet och andra miljömyndigheter. Många klagomål var av typen överklagande, vilket innebär att justitieombudsmannen ombads ändra myndigheters beslut. Justitieombudsmannen har emellertid inte befogenhet att ändra beslut. I många fall vände man sig till justitieombudsmannen för att få hjälp efter att alla ordinära rättsmedel redan hade utnyttjats.

Klagomålen gällde oftast sådana traditionella miljöärenden som avfallshantering, bygglov, bygg-

nadstillsyn och miljötillstånd. I de ärenden som gällde avfallshantering kritiserades liksom tidigare år framförallt avfallsavgifter och sommarstugeägares skyldighet att ansluta sig till ordnad avfallstransport enligt avfallslagen. Justitieombudsmannen fick också ta emot klagomål i trafik- och bullerärenden. I flera klagomål var det fråga om vattenförsörjning.

I miljöklagomålen framhålls allt oftare också att medborgarnas deltagandemöjligheter är otillräckliga och informationen bristfällig, såväl vid planeringen av markanvändningen som vid beslutsfattandet om levnadsmiljön över huvud taget. I markanvändnings- och bygglagen som trädde i kraft år 2000 understryks betydelsen av deltagande och växelverkan. Detta kommer till synes också i klagomålen framställningar. Klagomålen gäller ofta stads- eller generalplaner som är under beredning. Eftersom det i sådana fall är fråga om anhängiga ärenden där vederbörande har haft tillgång till de anmärknings- och besvärsmöjligheter som markanvändnings- och bygglagen erbjuder, har justitieombudsmannen emellertid i allmänhet inte i egenskap av laglighetsövervakare kunnat ingripa i ärendena i det skedet.

Merparten av justitieombudsmannens åtgärder har inneburit att justitieombudsmannen uppmärksammat de krav som en god förvaltningssed ställer eller framfört synpunkter på hur de grundläggande fri- och rättigheterna skall tillgodoses. Miljöärendenas komplicerade natur och många behandlingsskeden ökar sannolikheten för smärre fel också i sådana fall då inga olagligheter eller allvarliga kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna har kunnat konstateras. Klart lagstridigt förfarande kunde konstateras i sådana fall där vissa kommuner hade antagit avfallstaxor som klart gynnade den egna kommunens invånare. I många fall korrigerade kommunen emellertid sin taxa (bl.a. dnr 1550/4/02). En bidragande orsak till att så skedde torde ha varit biträdande justitieombudsmannens tidigare ställningstaganden i klagomål över kommuners avfallstaxor. BJO *Jääskeläinen* har bl.a. kritiserat myndigheterna för att de inte i tillräcklig utsträckning beaktat rörelsehindrade i samband med ändrings- och reparationsarbeten på en järnvägsstation (dnr 2428 och 3124/4/01 s. 260), kommunala byggnadstillsynsmyndigheters förfarande (bl.a. dnr 1636/4/03), uppdateringen av vissa kom-

munala miljömyndigheters register (dnr 2585/4/01 och 2179/4/02), dröjsmål med behandling av ärenden (dnr 2373/4/01 samt 1064 och 2864/4/02), försummelser vid besvarande av brev och förfrågningar (bl.a. dnr 603/4/03). JO Paunio har med anledning av ett klagomål kritiserat de tolkbara och oskäligen bestämmelserna om återkrav av grundförbättringslån av bidragskaraktär (dnr 1446/4/01 s. 268).

Enligt grundlagens 20 § bär var och en ansvar för naturen. Enligt paragrafen skall det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Den rättsliga regleringen av livsmiljön utvecklas kontinuerligt. Inställningen till miljövärden håller på att förändras, vilket kommer till synes också i rättspraxis. Miljöärendena väntas sålunda få högre prioritet också inom laglighetsövervakningen. Övervakningen kommer sannolikt i större utsträckning att inriktas på tryggnad av medborgarnas möjligheter till deltagande och inflytande samt på öppenhet vid beredningen av ärendena.

Avgöranden

BEAKTANDE AV RÖRELSEHINDRADE I SAMBAND MED ÄNDRINGS- OCH OMBYGGNADSRARBETEN PÅ JÄRNVÄGSSTATION

I två klagomål kritiserades Kervo stad och Banförvaltningscentralen för att de inte i samband med ett ombyggnadsprojekt hade sett till att det byggts hissar och för att de för rörelsehindrade framkomliga passagerarna var flera hundra meter långa. Enligt klagomålen hade då byggnadsloven beviljades inte beaktats bestämmelserna och föreskrifterna om handikappanpassat byggande.

Enlig vad som utretts i ärendet hade framkomliga passager mellan stationsbyggnaden och perrongerna inte ordnats via stationstunneln utan de innebar en omväg på över en halv kilometer jämfört med stationstunneln. Mellan gångtunnelnivån och per-

rongnivån fanns inga hissar utan endast ramper. Från rörelsehindrade passagerares synpunkt måste det anses vara en synnerligen otillfredsställande lösning att de framkomliga passagerarna innebar långa omvägar.

Med beaktande av vad som i grundlagen föreskrivs om jämlikhet och diskrimineringsförbud samt med beaktande av synpunkterna på rörelsefrihet anser BJO Jääskeläinen att stadens byggnadsinspektör då han behandlade bygglovsärendena för projektet borde ha kommit till ett annat resultat. Tillståndsmyndigheten borde som förutsättning för att godkänna byggloven, eller åtminstone de bygglov som gällde stationstunneln, ha uppställt att en framkomlig passage mellan stationsbyggnaden, den mellersta perrongen och den östra perrongen hade ordnats i anslutning till stationstunneln, eller över huvud taget en kort gångförbindelse.

BJO kritiserar också Banförvaltningscentralen och Kervo stad som genomförde projektet. Med beaktande av grundlagens bestämmelser om jämlikhet och diskrimineringsförbud (GL 6 §), rörelsefrihet (GL 9 §) och om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna (GL 22 §) samt att syftet med dem bl.a. är att förverkliga faktisk jämlikhet och rörelsefrihet för rörelsehindrade i samhället, anser BJO att Banförvaltningscentralen och Kervo stad då de planerade och genomförde projektet borde ha sett till att mellan stationsbyggnaden och perrongerna ordnades en avsevärt kortare framkomlig passage än vad som var fallet. Synpunkter på rörelsehindrades möjligheter att röra sig på egen hand och framförallt att byta tåg talar dessutom för att förbindelserna mellan gångtunnel- och perrongnivån hellre borde ha ordnats med hiss än med ramper.

BJO understryker att då statliga och kommunala myndigheter genomför betydande projekt som berör kollektivtrafik är det skäl att vid planeringen och genomförandet av projektet fästa tillräckligt avseende vid de ovan nämnda synpunkterna på de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är dels fråga om att bygga handikappanpassat och dels om hur statliga och kommunala myndigheter som representerar det allmänna i övrigt beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna i avgöranden som har betydelse för kollektivtrafiken.

BJO konstaterar att det sedermera skett en positiv vändning i det ärende som avses i klagomålet. I Kervo stads budget för 2004 som stadsfullmäktige godkände i november 2003 ingår ett anslag för byggande av hissar i samband med järnvägsstationen (för stadens andel av planerade hissar i samband med stationstunneln).

Åtgärder

BJO har för kännedom meddelat Kervo stads byggnadsinspektör och miljönämnd sin uppfattning att bestämmelserna och föreskrifterna om handikappanpassat byggande skall tolkas i en grundrättighetspositiv anda vid behandling av bygglovsärenden. Dessutom uppmärksammade han Banförvaltningscentralen och Kervo stadsstyrelse samt stadens tekniska nämnd på de ovan nämnda synpunkterna när det gäller den grundläggande rätten till jämlikt bemötande samt på diskrimineringsförbudet och på vikten av att beakta rörelsefriheten i samband med ordnandet av handikappanpassade gångförbindelser på järnvägsstationen.

BJO gjorde i samband med detta klagomålsärende den iakttagelsen att det vid tillämpningen av bestämmelserna och föreskrifterna om handikappanpassat byggande bl.a. i samband med bygglovsärenden som gäller byggnads-, reparations- och ändringsprojekt inom järnvägsstationer kan uppkomma tolkbara situationer som innebär att slutresultatet av tillståndsavgörandena kan anses vara otillfredsställande från rörelsehindrades synpunkt. BJO har därför sänt en kopia av sitt beslut för kännedom också till miljöministeriet för att ministeriet skall överväga om beaktandet av rörelsehindrade eventuellt kan främjas t.ex. genom förtydligande, ändring eller komplettering av bestämmelserna i byggbestämmelsesamlingen.

BJO sände en kopia av sitt beslut för kännedom också till kommunikationsministeriet.

BJO Jämskeläinens beslut 28.11.2003, dnr 2428/4/01 och 3124/4/01 (föredragande Jouni Toivola)

ÖVERVAKNING AV ETT STENBROTT OCH VEDERBÖRLIGA TILLSTÅNDSBESTÄMMELSER

A anförde i sitt klagomål att sprängningar i ett stenbrott i närheten av hans egna hemshus hade skadat huset. A ansåg att miljöverkets tjänstemän hade försummat sin plikt då de inte avbrutit stenbrottets verksamhet och återkallat verksamhetsstillstånden. Dessutom kritiserade A häradets polisinsättning och kommunens brandchef för att dessa inte hade avbrutit stenbrottsverksamheten samt polisen för att den hade väntat på miljömyndigheternas begäran om handräckning innan de ingrep i verksamheten. A kritiserade vidare den omständigheten att hans anmälningar om marktäktsförseelse och hemfridsbrott hade undersökts endast som hemfridsbrott.

Enligt vad som utretts hade emellertid övervakningen av stenbrottet varit effektivare än övervakningen av stenbrott i allmänhet. BJO Jämskeläinen anser att miljö- och polismyndigheterna samt kommunens brandchef inte hade handlat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter vid övervakningen av stenbrottet. I fråga om tillståndsbestämmelserna anför BJO emellertid följande.

BJO anser att det inte är ändamålsenligt att miljömyndigheterna alltid på plats övervakar varje sprängning i ett stenbrott. Det är verksamhetsidkaren som svarar för övervakningen och för att skador inte uppkommer. Enligt BJO:s åsikt borde bestämmelser om saken tas in också i marktäktsstillståndet och i ett eventuellt miljötillstånd.

I tillståndet kan tas in bestämmelser bl.a. om riskanalyser, om gränsvärden för vibrationer och vibrationsmätningar, om sprängningsanmälningar till tillsynsmyndigheten och berörda grannar samt om förrättande av syn före och efter sprängningar. För dessa uppgifter kan enligt bestämmelserna utses en opartisk sakkunnig. Enligt marktäktslagens 11 § 3 mom. får tillståndsbestämmelserna emellertid inte åsamka tillståndshavaren sådan skada eller olägenhet som med hänsyn till projektets omfattning och den nytta han erhåller kan anses oskälig.

Åbo hovrätt ansåg i sin dom 24.6.2002 att A hade bevisat att han genom en sprängning orsakats egendomsskada, som svarandena inte kunde visa vara orsakad av någonting annat än sprängningen. A:s hade emellertid i allmänhet det problemet att han inte kunde visa att hans egendom skadats vid tidpunkten för en sprängning. Situationen hade uppenbarligen till denna del varit klarare om syn hade förrättats före och efter sprängningen.

Enligt marktäkttillståndets villkor nr 8 får grannfastigheter inte åsamkas fara eller skada. Denna tillståndsbestämmelse är emellertid närmast av informativ karaktär och anger inte vilka åtgärder som skall vidtas. Frågan om vilka åtgärder som skulle vidtas för förebyggande av skador och granskning av sprängningarnas verkningar var i praktiken beroende av de krav som ställs i sprängämneslagstiftningen och i övrigt helt beroende av verksamhetsidkarens och entreprenörens prövning.

Det marktäkttillstånd som beviljats av miljönämnden var med beaktande av högsta förvaltningsdomstolens beslut i och för sig lagligt, men eventuella skador skulle uppenbarligen ha kunnat undvikas genom vederbörliga tillståndsbestämmelser eller åtminstone skulle det ha varit lättare att bevisa skadorna och vid behov ingripa i verksamheten.

I fråga om beslutet att inte göra förundersökning med anledning av anmälan om marktäktsförseelser konstaterar BJO att A anmält såväl brott mot marktäktslagen som hemfridsbrott. Polisen gjorde emellertid förundersökning endast i fråga om hemfridsbrottet och överlämnade ärendet till åklagaren för åtalsprövning. A uppgav att han inte hade informerats om orsaken till att någon förundersökning inte gjordes i fråga om marktäktsförseelsen. Den kriminalöverkonstapel som utrett ärendet uppgav i sin utredning att marktäktsförseelsen inte hade undersökts eftersom en förutsättning av inledande av undersökning enligt marktäktslagens 18 § är att tillsynsmyndigheten har gjort en anmälan om saken till åklagaren.

A hade sedermera anmält flera nya fall av brott mot marktäktslagen. Med anledning av dessa hade undersökningsledaren på den nämnda grunden uttryckligen beslutat att inte göra någon förundersökning.

BJO konstaterar att sådan marktäktsförseelse som avses i marktäktslagens 17 § 2 mom. är ett brott som hör under allmänt åtal och att en förutsättning för förundersökning inte är att tillsynsmyndigheten i enlighet med marktäktslagens 18 § har gjort en anmälan om saken till åklagaren. Det nämnda lagrummet gäller endast tillsynsmyndighetens skyldigheter.

Polisen skall sålunda enligt förundersökningslagens 2 § göra förundersökning också i fråga om en marktäktsförseelse, om det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. I annat fall skall undersökningsledaren fatta ett beslut om att någon förundersökning inte görs med anledning av anmälan om marktäktsförseelse. Enligt förundersökningslagens 43 § skall målsäganden underrättas om beslutet, om detta inte skall anses vara onödigt. Anmälningsskyldigheten är sålunda inte ovillkorlig utan beroende av undersökningsledarens prövning.

BJO har uppmärksammat stadens miljönämnd på det som han ovan anför om tillståndsvillkor samt häradets polisinrättning på att förundersökning skall göras vid misstanke om marktäktsförseelse, om det finns anledning att misstänka att ett brott har begåtts, även om tillsynsmyndigheten inte har gjort anmälan till åklagaren.

BJO Jäskeläinens beslut 30.4.2003, dnr 912/4/01 och 1837/4/02 (föredragande Erkki Hännikäinen)

ÅTGÄRDSTILLSTÅND FÖR DEPONERING AV ÖVERSKOTTSJORD

Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka om Tammerfors stads miljönämnd samt stadsstyrelsens ordförande och en medlem av stadsstyrelsen samt biträdande stadsdirektören för miljö- och tekniska sektorn, dåvarande byggnadsinspektören m. fl. tjänstemän hade handlat lagenligt i ett ärende som gällde åtgärdstillstånd för uppläggning av överskottsjord på ett område i stadsdelen Hervanta (Rusko uppläggningsplats för jordmassor). Miljönämnden hade år 1996 i enlighet med 124 a § i den då gällande byggnadslagen beviljat stadens tekniska förvaltning åtgärdstillstånd för inrättande av ett uppläggnings-

område. Områdets areal var 2,3 hektar och på detta fick läggas upp ca 1 13 000 m³ jordmassor. År 1999 beviljade nämnden åtgärdsstillstånd för utvidgning av området så att det inklusive utvidgningen omfattade 4,6 hektar på vilket fick läggas upp sammanlagt 260 000 m³.

Klaganden kritiserade förfarandet bl.a. på den grunden att åtgärdsstillståndet enligt hans åsikt hade beviljats utan att tillräckligt avseende hade fästts vid skogsområdets naturvärden och på den grunden att områdets invånare inte hade hörts om projektet. Dessutom hade den biträdande stadsdirektören för miljöförvaltningen och den tekniska förvaltningen samt vissa förtroendevalda enligt klagandens åsikt utan grund ansett sig vara jäviga och i strid med sina plikter avhållit sig från att i nämnden delta i behandlingen av ärendet som gällde utvidgningstillståndet (år 1999). Klaganden misstänkte också att verksamheten inte hade övervakats på vederbörligt sätt.

BJO konstaterar följande som sitt ställningstagande.

Förutsättningarna för beviljande av tillstånd

Av den utredning som inkommit med anledning av klagomålet framgick att det hade funnits rättsliga förutsättningar att bevilja åtgärdsstillstånd för uppläggningsområdet och att miljönämnden hade beviljat tillstånden inom ramen för sin prövningsrätt. Enligt den naturutredning som fanns tillgänglig då tillståndet beviljades fanns det inga värdefulla djur- eller växtpopulationer inom uppläggningsområdet. Inom uppläggningsområdet fanns inte heller områden med förekomst av flygekorrar eller värdefullare skogsområden. Med tanke på generalplaneringen av området orsakade den uppläggning som avsågs i tillståndsbesluten inte heller någon olägenhet.

Tillståndets giltighetstid

Enligt BJO:s uppfattning innebar uppläggningsplanen av överskottsjord på Rusko-området en sådan i byggnadsförordningens 150 § 4 mom. avsedd annan åtgärd än grävning eller sprängning som avsåg täktverksamhet. Giltighetstiden (10 år) för miljönämndens tillståndsbeslut år 1996 stred sålunda mot den tre års maximitid som avsågs i byggnadsförordningen.

BJO uppmärksammade Tammerfors stads miljönämnd, byggnadsinspektören och den tekniska sekreteraren på den korrekta tillämpningen av bestämelseerna om tillståndsärenden till den del det är fråga om giltighetstiden av tillståndet.

De uppläggningsplaner som låg till grund för tillståndsbeslutet

Enligt BJO:s åsikt ingår i ansökningarna och bilagorna tämligen knapphändiga uppgifter och utredningar angående uppläggningsåtgärden, i förhållande till projektets omfattning. BJO anser att tillståndsmyndigheterna i ärenden som gäller projekt av detta slag bör förutsätta att sökanden dessutom lägger fram t.ex. genomskärningsritningar som visar landskapets höjdförhållanden samt en projektbeskrivning varav tillräckligt detaljerat framgår bl.a. på vilket sätt utfyllnadsverksamheten på området i praktiken skall bedrivas och hur sökanden har för avsikt att förebygga eller begränsa eventuella olägenheter av projektet.

BJO konstaterar också att det på grund av uppläggningsverksamhetens karaktär hade varit skäl att i själva tillståndsbesluten ange tillståndsbestämmelser om åtminstone sökandens viktigaste skyldigheter i fråga om övervakningen av uppläggningsområdet och vilka typer av material som fick föras till området. Det hade bl.a. varit skäl att ta in ett villkor om att på området får läggas upp endast rena marksubstanser som uppkommit i samband med byggnadsverksamhet och motsvarande samt att substanserna inte får innehålla byggnadsavfall m.m. Det hade varit skäl att utfärda en tillståndsbestämmelse också om iståndsättning av området så att det smälter in i landskapet.

Enligt vad som utretts i klagomålsärendet hade vid övervakningen av verksamheten på uppläggningsområdet i Rusko å andra sidan inte framkommit sådana lagstridigheter eller försummelser som skulle ha föranlett åtgärder från laglighetsövervakarens sida.

Meddelande om anhängighet

BJO anser att förfarandet vid beredningen av åtgärds-tillstånden för uppläggningsområdet i Rusko inte var sakenligt när det gällde meddelandet om ärendets anhängighet. Med beaktande bl.a. det som framgick av handlingarna om uppläggningsområdets omfattning och de överskottsmassor som skulle läggas upp ansåg BJO att det vid beredningen vid tillståndsärendena skulle ha varit motiverat att tillkännage ärendets anhängighet i enlighet med 13 § lagen om förvaltningsförfarandet. Vid tolkningen av lagrummet var det skäl att beakta grundlagens 20 § 2 mom. enligt vilket det allmänna skall verka för att var och en bl.a. har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Jävsinvändningen

Klaganden ansåg att de som hade jävat sig vid miljönämndens sammanträde 1999 *de facto* inte var jäviga.

Eftersom det var Tammerfors stad som i detta fall var sökande och sålunda part kunde medlemmarna i stadens miljönämnd och samtidigt var stadsstyrelsemedlemmar eller –suppleanter samt de stadsstyrelsemedlemmar och –suppleanter som representerade stadsstyrelsen i miljönämnden enligt BJO:s uppfattning i enlighet med 10 § 1 mom. 5 punkten i lagen om förvaltningsförfarande anses vara jäviga att behandla ärendet i miljönämnden och vara närvarande vid behandlingen.

Också den biträdande stadsdirektören, som bl.a. svarade för stadens tekniska sektor, kunde anses ha varit jävig att delta i behandlingen av ärendet som gällde åtgärdsstillstånd för uppläggningsområdet, eftersom

det var fråga om stadens projekt. Han kunde anses ha varit jävig i synnerhet som tillståndsansökan hade upprättats av en förvaltningsenhet som hörde till stadens tekniska sektor. På jävsfrågan kunde i detta fall tillämpas generalklausulen i 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande.

BJO anser sålunda att de som ansåg sig vara jäviga vid miljönämndens sammanträde och lämnade detta medan ärendet som gällde åtgärdsstillstånd för uppläggningsområdet i Rusko behandlades, inte handlade lagstridigt eller i strid med sina skyldigheter.

Åtgärder

BJO har för kännedom meddelat Tammerfors stads miljönämnd och den biträdande stadsdirektören som verkade som byggnadsinspektör vid behandlingen av de ovan nämnda tillståndsärendena samt stadens tekniska sekreterare sina uppfattningar om åtgärdsstillståndets giltighetstid, om de krav som ställs på uppgifter och utredningar som tas in i tillståndsansökan, om tillståndsvillkoren samt om tillkännagivande av tillståndsärendets anhängighet.

BJO Jämskeläinens beslut 29.8.2003, dnr 1071/4/01 (föredragande Jouni Toivola)

OFFENTLIGHETEN AV BULLERMÄTNINGAR

Klaganden kritiserade tjänsteinnehavare vid Tammerfors stads miljöövervakningsenhet i ett ärende som gällde buller från ett programtält som hade rests på stadens centrumtorg. Klaganden berättade att det varit svårt att få myndigheterna att lämna ut uppgifter om bl.a. resultatet av bullermätningarna.

Enligt BJO Jämskeläinens åsikt kan det i vissa fall vara folkbart om data som i samband med miljöskydds- och andra myndigheters mätningar har registrerats med olika typer av mätinstrument skall anses utgöra en sådan myndighetshandling som avses i 5 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

(nedan offentlighetslagen). Om en myndighet anser att vissa uppgifter inte är en myndighetshandling och på denna grund fattar ett negativt beslut med anledning av en begäran om att få del av handlingen, kan den som begärt att få uppgiften överklaga beslutet hos den behöriga förvaltningsdomstolen.

Utgående från vad som utretts i ärendet konstaterar BJO att det datamaterial bestående av uppgifter om ljudnivåer som miljöövervakningsenheten i det aktuella fallet hade uppmätt och registrerat med bullermätaren, enligt hans uppfattning kan betraktas som en sådan myndighetshandling som avses i offentlighetslagens 5 §. Enligt bestämmelserna om handlingars offentlighet är mätresultaten offentliga, vilket innebär att alla har rätt att ta del av dem. Klaganden kunde dessutom anses vara part i bullerärendet vilket innebär att han hade bättre rätt än andra att få ta del av handlingarna.

BJO har för kännedom meddelat tjänsteinnehavarna sin uppfattning om tolkningen av offentlighetslagens 5 § och samtidigt uppmärksammat dem på de andra i beslutet nämnda bestämmelserna om handlingsoffentlighet samt på god förvaltnings sed vid behandling av ansökningar om att få ta del av handlingar.

BJO Jämskeläinens beslut 22.10.2003, dnr 1882/4/01 (föredragande Jouni Toivola)

OSAKLIG HÄNVIŠNING TILL ETT OMBUDS TILLSTÄNDSÄRENDE

Klagandena hade lämnat in ett rättelseyrkande med anledning av att en kommuns tekniska nämnd hade beviljat en lokal snöskoterförening tillstånd att använda ett närrekreatiionsområde för snöskoterkörning. Klagandena ansåg bl.a. att detta stred mot detaljplanen. Nämndens ordförande sände därefter till klagandenas ombud ett brev med texten "Hur så!". Till brevet bifogades en kopia av ett tillstånd som beviljats ombudet och gav honom rätt att placera en jordvärmeslinga på närrekreatiionsområdet i fråga. I tillståndsbetlutet hade ringats in bl.a. ett villkor enligt vilket tillståndshavaren skall flytta rören på sin egen bekostnad om kommunen senare behöver området

för ett ändamål som förutsätter att rörsystemet flyttas. Ombudet uppfattade brevet som ett hot mot hans åtgärder som ombud. Nämndens ordförande uppgav i sin utredning att han endast ville dra paralleller mellan funktionerna som var av samma typ, dvs. verksamhet som lämpar sig för ett närrekreatiionsområde. Dessutom ville han väcka diskussion.

I ordförandens korta brev hade emellertid inte angivits syftet med att sända brevet och inte heller betydelsen av bilagorna och anteckningarna på dessa. Ordföranden borde enligt BJO Jämskeläinens åsikt ha förstätt att mottagaren också kunde tolka brevet som ett försök att påverka hans handlande eller rentav som ett hot, vilket också var fallet. BJO anser i varje fall att det var osakligt och stridande mot en god förvaltning enligt grundlagens 21 § att ordföranden för tekniska nämnden med anledning av ett rättelseyrkande som behandlades i nämnden sände det ombud som hade upprättat rättelseyrkandet ett brev som berörde ombudets egna tillståndsärenden.

BJO Jämskeläinens brev 23.9.2003, dnr 771/4/03 (föredragande Erkki Hännikäinen)

ORDNANDE AV ISBANETÄVLINGAR UTAN TILLSTÄND

Klagandena berättade att isbanetävlingar hade ordnats på Vasa södra stadsfjärd utan vederbörligt tillstånd. På området rådde körförbud för motorfordon, utom på leder som särskilt anvisats för ändamålet. Klagandena bad justitieombudsmannen undersöka om myndigheterna handlat rätt då de inte hindrade isbanetävlingarna.

Vasa länsstyrelse har genom sitt beslut (127 A-904) förbjudit körning med motordrivna fordon på stadsfjärd, utom på utmärkta leder.

BJO Rautio konstaterar följande som sitt ställningstagande.

Tekniska verkets förfarande

Den förening som arrangerade isbanetävlingen hade inte ansökt om andra tillstånd för tillställningen än markägarens tillstånd (arrangören gjorde till polisen en anmälan om offentlig tillställning). Det var sålunda uppenbart att arrangörsföreningen hade den uppfattningen att det räckte med ett tillstånd av förvaltningschefen vid Vasa stads tekniska verk. I förvaltningschefens tillstånd nämndes ingenting om att också ett tillstånd av Västra Finlands miljöcentral hade behövts för att ordna tillställningen på isområdet i fråga. Förvaltningschefen kände inte över huvud taget till detta.

BJO konstaterar att det i första hand är den som ordnar en tillställning av detta slag som ansvarar för att skaffa nödvändiga tillstånd. Det är emellertid förståeligt att en arrangör som i ett fall som detta får tillstånd av markägaren, dvs. staden, eventuellt inte kommer att tänka på att det finns andra begränsningar för användningen av området i fråga. Det är därför viktigt att myndigheterna då de beviljar tillstånd i mån av möjlighet tar reda på och informerar om vilka andra förutsättningar som eventuellt gäller för ordnandet av tillställningen. Enligt BJO:s åsikt förutsätter en god förvaltning samt service- och rådgivningsskyldigheten detta. Det är visserligen tolkbart hur omfattande den utredningsskyldighet är som avses i 17 § i lagen om förvaltningsförfarande. I det aktuella fallet hade det varit skäl att åtminstone påpeka att det tillstånd som arrangören fick endast var markägarens tillstånd och att sökanden måste utreda också om det eventuellt var nödvändigt att skaffa andra tillstånd. Med beaktande av att den miljörelaterade övervakningen av områdets användningsbegränsning hörde till ett annat verk, dvs. stadens miljöskyddsverk, skulle god förvaltningssed ha förutsatt att sökanden uttryckligen upplystes om att ett undantagstillstånd måste utverkas.

Med beaktande av att frågan om utredningsskyldigheten var tolkbar anser BJO emellertid att förvaltningschefen inte handlade lagstridigt i ärendet. BJO har emellertid för framtiden uppmärksammat förvaltningschefen på vikten av att iaktta principerna om en god förvaltning vid behandlingen av ärenden.

Miljöavdelningens förfarande

Miljöavdelningens uppgift var att med stöd terrängtrafiklagen övervaka iakttagandet av länsstyrelsens beslut om körförbud, som hade sänts till avdelningen för kännedom. Enligt beslutet kunde tillstånd att ordna isbanetävlingar beviljas endast utanför förbudsområdet. Inom förbudsområdet fick isområdet däremot med miljönämndens tillstånd användas endast för halkbaneövning och övning i ekonomiskt körsätt. Miljöavdelningen hade sålunda inte befogenhet att tillåta ordnande av isbanetävlingar inom själva förbudsområdet.

Av utredningen framgår att miljöavdelningen hade en dag på sig att avgöra frågan om isbanetävlingarna fick ordnas. Arrangören uppgav att tävlingsfordonen redan var på väg till platsen. Miljöavdelningen ansåg att det med beaktande av situationen som en helhet hade varit oskäligt att förbjuda tävlingarna.

BJO anser att Vasa stads miljöavdelning inte hade befogenhet att besluta om ordnandet av isbanetävlingar. Genom att tillåta att isbanetävlingar ordnades inom förbudsområdet handlade miljöavdelningen i strid med länsstyrelsens förbudsbeslut. Enligt terrängtrafiklagen ankom det på miljöavdelningen att övervaka att beslutet iakttogs. En omständighet som minskade förfarandets klandervärdhet var enligt BJO:s åsikt att det var fråga om en offentligt utannonserad, för allmänheten intressant tillställning som miljöavdelningen hade fått reda på först dagen före tävlingen. Miljöavdelningen hade sålunda utan egen förskyllan försatts i en situation där den var tvungen att snabbt avgöra om de i vida kretsar utannonserade tävlingarna fick ordnas. Även om miljöavdelningens avgörande "som baserades på en helhetsbedömning" i den aktuella situationen kunde anses vara förståeligt och tävlingarna inte föreföll ha orsakat sådana olägenheter som avses i terrängtrafiklagen, anser BJO att miljöavdelningens förfarande inte var godtagbart.

Polisinrättningens förfarande

Enligt polisinrättningen hade det funnits lagliga grunder för att avbryta tävlingarna, men detta skulle ha varit en överdriven och oändamålsenlig åtgärd. Med hänsyn till förhållandena och händelseförloppet hade polisinrättningen enligt sin egen åsikt handlat rätt. De miljösynpunkter som länsstyrelsens beslut avsåg hade inte äventyrats och någon faktisk skada hade inte uppkommit. Enligt polisinrättningens och miljöavdelningens gemensamma ståndpunkt kunde de i terrängtrafiklagen angivna säkerhetskraven uppfyllas. Med beaktande av att området fick användas för halkbaneövning och för övning i ekonomiskt körsätt med personbilar och med beaktande av att det inte var möjligt att utverka något undantagstillstånd för tävlingarna, fick dessa med hänsyn till omständigheterna genomföras i detta undantagsfall. Det var inte heller nödvändigt att avbryta tillställningen.

BJO konstaterar att polismyndigheterna enligt lag uttryckligen har rätt att förbjuda isbanetävlingar, för att oskäliga situationer skall kunna undvikas. Polisen kan med stöd av terrängtrafiklagen avbryta en tillställning som har ordnats utan tillstånd. Polisen har enligt lagen om sammankomster rätt att förbjuda en offentlig tillställning, om andra åtgärder inte är tillräckliga och om det är uppenbart att det strider mot lag att ordna tillställningen. Polisen har också rätt att avbryta en allmän sammankomst eller bestämna att den skall avslutas.

Polisen hade slutgiltig prövningsrätt när det gällde att besluta förbjuda eller tillåta isbanetävlingarna. Länsstyrelsen hade genom ett beslut som vunnit laga kraft förbjudit körning med motorfordon på området. Enligt ett undantagstillstånd fick emellertid halkbaneövning och övning i ekonomiskt körsätt med personbilar ordnas på den plats där isbanetävlingarna hölls. Polisen hade inte befogenhet att bevilja undantagstillstånd för isbanetävlingarna. Innan ärendet avgjordes hörde polisen Vasa stads miljöavdelning som ansåg att tävlingarna fick ordnas.

BJO anser att polisen med beaktande av förhållandena inte överskred sin prövningsrätt i ärendet och att dess förfarande sålunda inte kunde anses vara lagstridigt. Han har emellertid sänt sitt beslut till polisinrättningen för kännedom.

BJO konstaterar sammanfattningsvis bl.a. följande.

De i klagomålet nämnda isbanetävlingarna ordnades i strid med den gällande användningsbegränsningen för området. Tillstånd att avvika från begränsningen hade inte utverkats. Det felaktiga slutresultatet av myndigheternas verksamhet berodde dels på brister i informationsgången mellan myndigheterna, dels på att tävlingsarrangören inte i tid hade fått adekvata anvisningar om vilka tillstånd som behövdes. En bidragande orsak var också att tävlingsplatsen hade bytts ut, vilket hade betydelse för vilka tillstånd som behövdes. Det kan också konstateras att ärendet avgjordes med betoning på en ändamålsenlighetsprövning snarare än på en rättslig prövning.

Också den omständigheten väcker förvåning att uppenbarligen varken Vasa polisinrättning eller Vasa stads tekniska verk kände till länsstyrelsens förbudsbeslut. En bidragande orsak till oklarheterna kring användningen av området var att det område för vilket länsstyrelsen hade utfärdat körförbud inte var utmärkt i terrängen. Om området hade märkts ut skulle körförbudet uppenbarligen ha varit allmänt känt och vetenskapen skulle sålunda ha förmedlats till arrangörens representant och myndigheterna. Därigenom skulle det ha varit möjligt att undvika situationen.

Vid en diskussion efter isbanetävlingarna konstaterade företrädare för Västra Finlands miljöcentral, Vasa stads miljöavdelning och Vasa polisinrättning vikten av ett bättre samarbete. Parterna beslöt på nytt utreda frågan om tillämpningen av terrängtrafiklagen och i synnerhet förbudsområdena på isen utanför Vasa.

Eftersom de ovan nämnda myndigheterna vidtagit åtgärder för att hindra en upprepning av det inträffade, nöjde sig BJO med att för framtiden meddela myndigheterna och tjänstemännen sin uppfattning.

BJO Rautios beslut 1.4.2003, dnr 1280/4/00
(föredragande Kari Huttunen)

ÅTERKRAV AV GRUNDFÖRBÄTTRINGSLÅN

Klaganden bad i en skrivelse justitieombudsmannen undersöka om Statens bostadsfonds och Statskontorets tolkning av aravalagen och lagen om grundförbättring av bostäder (34/1979) var riktig i situationer då lån återkrävdes. Klaganden berättade att han i en kommun kände till två fall där Statskontoret hos äldre återkrävde grundförbättringslån av bidragskaraktär med åberopande av att bostadshusets äganderätt hade förändrats. I båda fallen hade huset överlåtits till bidragstagarens barn, vilket föreföll vara möjligt enligt bidragsvillkoren. I båda fallen bodde den person som fått bidraget fortfarande efter överlåtelsen i den bostad för vars reparation lånet hade beviljats.

Av den ena personen (A) som var född 1923 återkrävdes över 20 000 mark räknat från år 1995 och av den andra personen (B) som var född 1909 återkrävdes 65 300 mark räknat från år 1987. A:s bostad hade genom ett köpebrev övergått i hans sons ägo. Köpet var vederlagsfritt men köparen förband sig att fullständigt ta hand om sin far under dennes livstid. B:s och hennes makes bostad hade överlåtits till barnen som förskott på arv. Också i detta fall hade överlåtarna livstids boende- och besittningsrätt till bostaden.

Rättsregler och rättspraxis

Aravalånmyndigheter är enligt aravalagen Statens bostadsfond, Statskontoret och miljöministeriet samt kommunerna. Systemet med ägarbostadsaravalån byggde på ett s.k. dubbelt skuldförhållande. Detta framgick uttryckligen av aravalagens 8 och 28 §. Kommunen beviljade lån av statsmedel medan låntagaren stod i skuld till kommunen. Kommunen var skyldig att betala sin egen skuld till staten i samma takt som låntagaren var skyldig att betala sin skuld till kommunen.

Syftet med lagen om grundförbättring av bostäder (34/1979) var att främja grundförbättringen av bostadsbeståndet och meningen var att framförallt med stödåtgärder förbättra den mindre bemedlade befolk-

ningens bostadsförhållanden. I lagens 3 § 2 mom. konstaterades att en förutsättning för beviljande av ett långfristigt grundförbättringslån var att sådana personer fick stöd, vilkas bostadsförhållanden det ansågs vara socialt ändamålsenligt och ekonomiskt motiverat att förbättra genom åtgärder för vilka beviljades lån. Lagens 10 § gällde sådant långfristigt grundförbättringslån av bidragskaraktär som beviljades över 65 år fyllda personer i en svag ekonomisk ställning. Enligt lagrummet skulle den bostad för vilket lånet beviljades vara i låntagarens egen användning medan avkortningarna och räntorna förföll till betalning.

I regeringens proposition med förslag till lagen (222/1978 rd) konstaterades i detaljmotiveringen om lagförslagets 10 § att ifall bostaden före lånetidens utgång övergår i någon annans ägo än en person som får folkpensionens understödsdel, skall den nye ägare som lånet överförs på betala återstoden av lånet inom den ursprungliga lånetiden och likaså de låneräntor som har förfallit till betalning efter ägarbytet.

Enligt lagens 15 § fick den grundförbättrade bostaden oberoende av de gällande användnings- och överlåtelsebegränsningarna överlåtas till sådana nära släktingar som nämndes i paragrafen. I lagens 19 § stadgades om förutsättningarna för överföring av ett långfristigt grundförbättringslån.

I det skuldebrev som avsåg grundförbättringslånet för B:s bostad konstaterades villkoren för beviljande av lånet. Enligt återbetalningsvillkoret 9.3 ansågs de avkortningar och räntor på ett långfristigt grundförbättringslån som förföll till betalning medan den bostad för vilken lånet beviljats var i låntagarens egen användning, betalda utan att några avkortningar och räntor hade betalats. Enligt villkoret skulle kommunen underrättas om bostaden inte längre var i den persons användning som avses ovan. Enligt skuldebrevsvillkoret 19, som avsåg användning och överlåtelse av bostadsbyggnad, fick bostaden överlåtas endast till kommunen eller till en förvärvare som kommunen utsett. Utan hinder av den ovan nämnda bestämmelsen kunde bostaden emellertid enligt villkoret överlåtas till en nära släkting.

Lagen om grundförbättring av bostäder upphävdes genom aravalagen som trädde i kraft 1.1.1994. Enligt

aravalagens 45 § 2 mom. tillämpas lagens 12 § också på lån som beviljats med stöd av lagen om grundförbättring av bostäder. Aravalagens 12 § gällde överföring av ägarbostadsaravalån. Enligt paragrafen överfördes ett ägarbostadsaravalån på kommunen om objektet för ägarbostadsaravalånet kom i kommunens ägo. I annat fall var en förutsättning för överföring av ägarbostadsaravalånet eller en del av det att den nya ägaren uppfyllde lånevillkoren. Motsvarande bestämmelse fanns i 19 § 2 mom. i lagen om grundförbättring av bostäder.

Högsta domstolen tolkade i sitt avgörande 7.12.2000 (HD 2000:122) aravalagens 12 § 1 mom. och konstaterade utgående från lånesystemets rättsliga natur och bestämmelsens ordalydelse att bestämmelsen om att ägarbostadsaravalånet överfördes på kommunen, dvs. på borgenären, i det fall att låneobjektet kom i kommunens ägo, inte kunde ges någon annan rationell innebörd än att gäldenären, dvs. den som beviljats ägarbostadsaravalånet befriades från sin skuld till kommunen. Högsta domstolen ansåg sålunda att varken lagens ordalydelse eller lagens förarbeten gav något stöd för den vedertagna paragraffolkningen enligt vilken lånet överfördes utan någon sådan prövning av låneförutsättningarna som i andra fall, om kommunen blev ägare till objektet. Till följd av högsta domstolens avgörande ändrades aravalagens 12 § 1 mom. genom en lag (1035/2002) som trädde i kraft 1.1.2003.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade för sin del i sitt avgörande 13.2.2003 (liggare nr 244) att det inte ens i syfte att trygga målsättningarna för bestämmelserna om överlåtelsebegränsning och för aravalagstiftningen var motiverat att tolka lagen mera extensivt på så sätt att begränsningarna gällde överlåtelser som genomfördes etappvis. De ansökningar som Statskontoret och Statens bostadsfond hade väckt som en förvaltningstvist om återbetalning av den del som översteg överlåtelsepriset förkastades därför.

Ställningstagande

På grund av de synpunkter som anförs ovan konstaterar JO Paunio följande som sitt ställningstagande.

Avsikten med grundförbättringslån av bidragskaraktär var att främja ålderstigna och mindre bemedlade personers möjligheter att bo i sitt eget hem, som ett alternativ till anstaltsboende. Det var då särskilt viktigt att lånevillkoren i skuldebrevet var entydiga och begripliga. JO anser att det inte kunde förutsättas att dessa åldersdigna personer utöver det som stod i skuldebrevet var skyldiga att ta reda på vad som föreskrevs om lånevillkoren i lagstiftningen.

I den rättspraxis som nämns ovan har högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen å andra sidan tolkat aravalagstiftningen uttryckligen enligt dess ordalydelse. Tolkningen fäste sålunda inget avseende vid möjligheten att på basis av aravalagstiftningens målsättningar ge lagens ordalydelse en mera extensiv tolkning.

Miljöministeriet har i sitt utlåtande till JO konstaterat att grundförbättringslånen till sin karaktär var personliga ägarbostadsaravalån. En situation där den som ägde låneobjektet var en annan person än den som beviljats aravalånet stred mot de centrala principerna i aravalagstiftningen. I utlåtandet hänvisas till punkt 19 i de villkor som var förenade med makarna B:s skuldebrev och konstateras att i den refereras innehållet i 14, 15 och 19 § i lagen om grundförbättring av bostäder. I fråga om skuldebrevsvillkoret 9.3 konstateras i utlåtandet att om kommunen skulle underrättas redan om bostaden inte längre var i låntagarens användning, var det desto större orsak att anmäla om en överföring av äganderätten.

Av villkoren i makarna B:s skuldebrev framgår inte den i ministeriets utlåtande nämnda centrala principen för aravalagstiftningen, enligt vilken ägaren till låneobjektet skall vara samma person som låntagaren. I skuldebrevsvillkoret 19 konstateras att bostadshuset och bostaden utan hinder av den ovan nämnda överlåtelsebegränsningen kan överlåtas till en make, till en släkting i rakt upp- eller nedstigande led eller till en bror eller en syster.

JO anser att en ålderstigen låntagare inte kan förutsättas förstå den mot lånevillkoren stridande ordalydelsen som avses i miljöministeriets utlåtande om aravalånesystemets centrala princip, eftersom den inte klart framgår av själva lånevillkoren. Denna centrala princip framgår uttryckligen av detaljmotivering till 10 § i regeringens proposition från år 1978 med förslag till lag om grundförbättring av bostäder.

I skuldebrevsvillkoret 9.3 konstateras att låntagaren är skyldig att underrätta kommunens bostadsmyndigheter om bostaden inte längre är i låntagarens användning. Detta villkor som i enlighet med sin ordalydelse gällde endast användning av bostaden som låntagarens egen bostad kunde enligt JO:s uppfattning inte i enlighet med miljöministeriets utlåtande tolkas på så sätt extensivt att därav enligt vad som konstateras i utlåtandet borde dras slutsatsen att kommunen skulle underrättas också om att äganderätten till låneobjektet överlåtits.

På de grunder som anförs ovan anser JO att skuldebrevsvillkoret för dessa grundförbättringslån av biståndskaraktär är oklara och att det sålunda är tolkbart om lånen kan återkrävas. Av skuldebrevsvillkoren framgår inte klart och entydigt vilka nyttjande- och överlåtelsebegränsningar som förenas med beviljandet av grundförbättringslån av bidragskaraktär. Dessa nyttjande- och överlåtelsebegränsningar framgår enligt JO:s åsikt inte klart heller av lagstiftningen. I den rättspraxis som nämns ovan tolkas aravalagstiftningens sålunda med avvikelse från aravalånemyndigheternas vedertagna tolkning utgående från lagens ordalydelse. Med beaktande av lånens ursprungliga syfte, dvs. att främja den mindre bemedlade befolkningens bostadsförhållanden, samt låntagarnas höga ålder är det enligt JO:s uppfattning oskäligt att återkräva lånen till följd av att äganderätten överlåtits upp till 13 år tidigare.

JO har för kännedom meddelat miljöministeriet och Statskontoret sin uppfattning om saken. På grund av de tolkbara lånevillkoren för grundförbättringslån av bidragskaraktär har hon bett miljöministeriet utreda möjligheterna att ombilda lånen till bidrag eller alternativt ändra aravalagen så att det då återkrav av dessa lån vore uppenbart oskäligt blir möjligt att i enskilda fall jämka återkravsvillkoren.

JO har bett miljöministeriet senast 31.3.2004 meddela vilka åtgärder ärendet har föranlett.

JO Paunios beslut 24.6.2003, dnr 1446/4/01 (föredragande Ulla-Majja Lindström)

Miljöministeriet meddelade 30.3.2004 att med anledning av ärendet har beretts en proposition med förslag till ändring av aravalagen. I propositionen föreslås att till aravalagens 47 § fogas ett nytt 3 mom. om jämkning av grundförbättringslån av bidragskaraktär. Enligt förslaget kan kommunen utan hinder av aravalagens 12 § på ansökan av låntagaren eller dennas anhöriga låta bli att säga upp ett grundförbättringslån av bidragskaraktär och antingen helt eller delvis låta bli att återkräva lånet jämte ränta, om bostaden oavsett att äganderätten övergått fortfarande är i den persons, som lånet beviljats eller överförts till, eller i en nära anhörigs stadigvarande användning som bostad och det vore uppenbart oskäligt att återkräva lånet med beaktande av omständigheterna och stödets syfte. Miljöministeriet uppger att avsikten är att avlåta propositionen till riksdagen i april 2004.

JORD- OCH SKOGSBRUK

Inom denna ärendegrupp statistikförs ärenden som hör till jord- och skogsbruksministeriets verksamhetsområde. Hit hör, utöver jord- och skogsbruksärenden, bl.a. fiske-, vilt- och renhushållningsärenden samt ärenden som gäller veterinärmedicin och lantmäteri. Enligt ärendefördelningen mellan justitieombudsmännen och de biträdande justitieombudsmännen hörde jord- och skogsbrukärendena under verksamhetsåret till BJO *Jääskeläinen*, med undantag för renhushållningsärendena som hörde till BJO *Rautio*. Huvudföredragande för jord- och skogsbruksärendena var äldre justitieombudsmannasekreterare *Mirja Tamminen*.

Allmän översikt

Under verksamhetsårets avgjordes 62 klagomål som gällde jord- och skogsbruk. Av dessa föranledde 11 klagomål (ca 17 %) att justitieombudsmannen meddelade sin uppfattning i klandrande eller vägledande syfte. De flesta klagomålen gällde lantmäteriförrättningar och jordbruksärenden. En del av klagomålen över lantmäteriförrättningar var till sin natur överklaganden och kunde sålunda inte leda till åtgärder från justitieombudsmannens sida.

I övrigt fördelade sig klagomålen jämnt mellan ärendena i denna grupp och gällde bl.a. jord- och skogsbruksministeriet, Forststyrelsen, regionala skogscentraler, viltvårdsdistrikt samt kommunala vägnämnder. Klagomålen gällde bl.a. fiskeriärenden, ersättning för skador som rovdjur orsakat renhushållningen, beviljande av jaktlicenser samt vägnämnds förrättningar. I en del av klagomålen som gällde enskilda vägar var det fråga om vägtags förfarande, som justitieombudsmannen inte är behörig att pröva.

BJO *Jääskeläinen* uppmärksammade under verksamhetsåret landsbygdsnäringsmyndigheterna på de krav som en god förvaltning ställer när det gäller behandling av lantbruksstödsärenden. I ett antal klagomål var det fråga bl.a. om dröjsmål med en TE-centralers landsbygdsavdelnings övervakning av lantbruksstöd, som i sin tur ledde till att utbetalningen av stöden fördröj-

des och att överklagbara stödbeslut inte kunde fås inom en skäligen tid. I ett klagomål var det fråga om att nationella stöd betalades ut till odlarna med över tre års fördröjning jämfört den s.k. normala tidtabellen. Enligt BJO:s åsikt var problem med dataregistrering av övervakningsresultaten inte ett godtagbart skäl för ett så långt dröjsmål (dnr 1144/4/01 s. 272). I ett annat avgörande ansåg BJO att behandlingen och uppföljningen av ett övervakningsärende inte hade ordnats på ett ändamålsenligt sätt av en TE-central. Den fortsatta behandlingen av ett övervakningsprotokoll fördröjdes med över nio månader på grund av att den inspektör som skött övervakningsärendet inte längre var i TE-centralens anställning då odlarna returnerade övervakningsprotokollet till TE-centralen, och på grund av att övervakningsprotokollet inte hade överförts till andra inspektörer för behandling. BJO uppmärksammade TE-centralens landsbygdsavdelning på vikten av att övervakningen av lantbruksstöd sker inom en skäligen tid samt på vikten av en ändamålsenlig uppföljning av behandlingen av övervakningsärenden (dnr 509/4/01).

BJO uppmärksammade i ett ärende som gällde dröjsmål med ett övervakningsärende en TE-centralers landsbygdsavdelning på vikten av en snabb behandling av framförallt ärenden vilkas sammanlagda behandlingstid redan blivit lång. BJO ansåg att TE-centralen vid prioriteringen av sina uppgifter borde ha beaktat att övervakningsärendet då redan hade behandlats i ca 1 år 11 månader och att den borde ha vidtagit åtgärder för att slutbehandla stödärendet snabbare än vad som var fallet. Övervakningsförfarandet hade tagit sammanlagt ca 2 år 8 månader i anspråk. I samma klagomålsärende uppmärksammade BJO TE-centralens landsbygdsavdelning också på vikten av att beslut om godkännande av produktionskontrollen fattas inom 60 dygn, så som föreskrivs i jord- och skogsbruksministeriets förordning om anordnande av övervakningen av ekologiskt producerade jordbruksprodukter, livsmedel och alkoholdrycker (346/2000) samt på vikten av en snabb delgivning av besluten (dnr 3137/4/01).

BJO ansåg att behandlingen av överklaganden som gällde lantbruksstöd hade tagit oskäligt lång tid i anspråk vid TE-Centralerna, i fall där behandlingstiderna uppgick till ca 2 år 9 månader (dnr 1144/4/01).

s. 272) och 1 år 8 månader (dnr 3137/4/01). I det sist nämnda fallet uppgick den sammanlagda behandlingstiden för överklagandet till ca 3 år 8 månader. Enligt BJO:s åsikt hade behandlingen av överklagandet emellertid inte tagit oskäligt lång tid i anspråk av den anledningen att TE-centralen inväntat högsta förvaltningsdomstolens beslut i ett annat ärende som gällde odlaren, före avgörandet av överklagandet. Överklagandet borde emellertid ha avgjorts utan dröjsmål efter att högsta förvaltningsdomstolens beslut hade inkommit till TE-centralen för kännedom. Ärendet hade då varit anhängigt hos TE-centralen i ca två år.

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte under verksamhetsåret en arbetsgrupp med uppgift att kartlägga bestämmelserna om sökande av ändring inom förvaltningen av landsbygdsnäringsarna samt att i form av en regerings proposition avfatta ett förslag till ändring av överklagandebestämmelserna. Arbetsgruppen föreslog bl.a. att ändring i kommunala landsbygdsnäringsnäringsmyndigheters beslut skall kunna sökas hos TE-centralerna genom rättelseyrkanden och att TE-centralerna skall avgöra rättelseyrkanden inom 60 dagar efter att de kommit in. Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte under verksamhetsåret också en arbetsgrupp med uppgift att göra en mera omfattande utredning av behoven att revidera lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringsar.

Avgöranden

BEHANDLINGEN AV ÄRENDET VID EN TE-CENTRAL OCH I LANDSBYGDSNÄRINGARNAS BESVÄRSNÄMND

Klagandena kritiserade Satakunta TE-centrals landsbygdsavdelning för att den dröjt med behandlingen av ett överklagande i ett ärende som gällde lantbruksstöd samt med utbetalningen av stöd.

Dessutom framgick det i ärendet att TE-centralen hade meddelat beslut med anledning av klagandenas överklaganden av den kommunala lantbruksnäm-

dens beslut endast i fråga om stödet för jordbruksgrödor och miljöbasstödet. I beslutet nämndes ingenting om kompensationsbidraget, som klagandena också hade överklagat. Landsbygdsnäringsnämnden avvisade överklagandet av TE-centralens beslut i fråga om kompensationsbidraget, men ålade den kommunala landsbygdsnäringsmyndigheten att med det snaraste ge ett beslut i första instans med anledning av ansökan om kompensationsbidrag. Den kommunala landsbygdsnäringsmyndighetens överklagade beslut innefattade emellertid ett beslut också med anledning av ansökan om kompensationsbidrag.

BJO Jääskeläinen anför följande som sitt ställningstagande.

Behandlingen av överklagandet

Klagandena hade fogat en kopia av nämndens beslut till sitt överklagande. I det kopierade beslutet saknades sidan som innehöll avgörandet om kompensationsbidraget. Sidan innehöll också motiveringen till avgörandet om stöd för jordbruksgrödor samt de bestämmelser som tillämpats på avgörandet. TE-centralen hade inte berett klagandena tillfälle att komplettera överklagandet med lantbruksnämndens ursprungliga beslut eller med en ny beslutskopia. TE-centralen hade inte heller på tjänstens vägnar rekviderat ett nytt beslut från kommunen eller i andra avseenden utrett ärendet innan den avgjorde överklagandet. Följden var att överklagandet inte behandlades med avseende på kompensationsbidraget.

Föredraganden vid landsbygdsnäringsnämnd utredde tillsammans med klagandena och kommunens landsbygdsnäringsmyndighet om myndigheten hade gett ett beslut med anledning av ansökan om kompensationsbidrag. Det förefaller emellertid som om ärendet utretts närmast med avseende på om kommunens landsbygdsnäringsmyndighet hade fattat ett separat beslut i ärendet. Besvärsnämnden skaffade inte heller något nytt beslut av lantbruksnämnden innan den avgjorde överklagandet.

Enligt BJO:s åsikt var lantbruksnämndens beslut som fogats till överklaganden så bristfälligt att TE-centralen

och landsbygdsnäringsnämnden borde ha märkt att klagandena inte hade fogat hela samliga sidor av beslutet till sitt överklagande. BJO anser att TE-centralen och landsbygdsnäringsnämnden inte tillräckligt omsorgsfullt hade uppfyllt sina utredningsskyldigheter enligt förvaltningsprocesslagens 33 §.

Behandlingstiden vid TE-centralen var ca 2 år 9 månader. En bidragande orsak till den långa behandlingstiden var enligt TE-centralen de bristande personalresurserna. Enligt BJO:s åsikt hade behandlingen av övervakningsärendet dragit oskäligt långt på tiden.

BJO har för kännedom meddelat Satakunta TE-centrals landsbygdsavdelning och landsbygdsnäringsnämnden sin uppfattning att överklagandet inte hade utretts tillräckligt grundligt. Han har också för framtiden uppmärksammat dem på vikten av en omsorgsfull behandling av överklaganden. BJO har dessutom för kännedom meddelat TE-centralens landsbygdsavdelning sin uppfattning att behandlingen av överklagandet hade dragit oskäligt långt ut på tiden och uppmärksammat dem på vikten av en snabb behandling av överklaganden.

Utbetalning av stöd

En del av de nationella stöden betalades ut till klagandena över tre år efter utbetalningen av de övriga nationella stöden för samma stödår. TE-centralen uppgav att utbetalningen av stöden hade fördröjts på grund av att man inte lyckats avstämma övervakningsprotokollet mot registreringen och på grund av att datasystemet inte hade godkänt utbetalningen av stöden. Utöver dessa problem fördröjdes utbetalningen av den samtidigt genomförda uppdateringen av dataprogrammen. Stöden betalades slutligen ut med ränta förbi datasystemet. Enligt BJO:s åsikt hade utbetalningen dragit oskäligt långt ut på tiden. Han ansåg att dataproblemen inte var ett godtagbart skäl för ett så långt dröjsmål. BJO har för kännedom meddelat landsbygdsavdelningen vid Satakunta TE-central sin uppfattning.

Utredning och yttrande till justitieombudsmannen

Klagandena kritiserade landsbygdsnäringsmyndigheterna för att de nationella stöden inte hade betalats ut och för att beslut inte hade fattats om dem ens till de delar som de var ostridiga. Av den utredning som TE-centralen med anledning av klagomålet gav till justitieombudsmannen framgick inte att en del av de nationella stöden då fortfarande var obetalda. Enligt utredningen hade lantbruksstöden betalats ut till de delar som de var ostridiga. Enligt BJO:s åsikt hade TE-centralen i sin utredning lämnat delvis bristfälliga uppgifter om utbetalningen av de nationella stöden, vilket var ägnat att försvåra bedömningen av ärendet. Även om det klagomålet inte exakt framgick vilka nationella stöd som hade betalats ut, var det med tanke på utredningen av klagomålet väsentligt att veta om de nationella stöden hade betalats till klagandena och om beslut hade fattats om stöden.

Jord- och skogsbruksministeriets jordbruksavdelning, enheten för stödpolitik, konstaterade i sitt yttrande till justitieombudsmannen till denna del bl.a. att klagandenas påstående "om att ett ostridigt fel inte skulle ha korrigerats på de grunder som anförs i Satakunta TE-centrals yttrande uppenbarligen inte stämmer. Yttrande låter närmast som en grundlös angivelse för tjänstefel, som enligt strafflagens 40 kap. 10 § eller 11 § är straffbar som brott mot tjänsteplikt". Klagandenas påstående om att stöden inte betalats ut stämde emellertid delvis. BJO konstaterar att klagandena utnyttjat sin rätt att klaga hos justitieombudsmannen. Myndigheten var för sin del skyldig att på begäran av justitieombudsmannen ge ett sakligt svar i ärendet som gällde laglighetsövervakning. BJO anser att ministeriets yttrande inte var sakligt i detta sammanhang.

BJO har uppmärksammat landsbygdsavdelningen vid Satakunta TE-central på att de uppgifter som lämnas i utredningar till laglighetsövervakaren skall vara tillräckligt utförliga med tanke på den fråga som utreds. BJO har dessutom för kännedom meddelat ministeriet sin uppfattning om det osakliga yttrande som gavs av enheten för stödpolitik vid jord- och skogsbruksministeriets jordbruksavdelning.

BJO Jämskeläinenens beslut 20.8.2003, dnr 1144/4/01 (föredragande Mirja Tamminen)

FÖRFARANDET I ETT ÄRENDE SOM GÄLLDE EN ENSKILD VÄG

Klaganden hade fört ett väglags stämmobeslut om vägenheter till vägnämnden i Kittilä kommun för behandling. Klaganden kritiserade tekniska nämnden, som skötte vägnämndens uppgifter, för att den inte hade behandlat hans yrkande. Nämnden motiverade sitt förfarande med att kommunens tekniska avdelning i samma ärende hade försökt få till stånd förlikning mellan klaganden och väglaget, utan att vägnämnden behövde ordna förrättning. Någon förlikning hade emellertid inte uppkommit då väglagets stämma åter hade förkastat klagandens yrkande på ändring av dennes vägenheter. Klaganden förde också detta beslut av väglagets stämma till kommunens vägnämnd. Vägnämnden behandlade sedermera vid sin förrättning klagandens båda yrkanden.

BJO Jämskeläinen konstaterar att i lagen om enskilda vägar inte finns några bestämmelser om förlikning i ärenden som förts till vägnämnden för avgörande. BJO anser det i och för sig vara rekommendabelt att i samband med beredningen av vägnämndens förrättning eller vid nämndens förrättningsammans-träde utreda eventuella förutsättningar för förlikning. BJO anser att den tekniska nämndens försök att få till stånd förlikning i ärendet emellertid inte berättigade nämnden att med ca ett år skjuta upp behandlingen av ärendet vid vägnämndens förrättning. BJO konstaterar också att det ärende som förts till vägnämnden för avgörande inte kunde lämnas obehandlat på den grunden att väglaget meddelat att det på nytt skulle behandla ärendet vid sin stämma, om inte den vägdelaägare som fört ärendet till vägnämnden för avgörande uttryckligen hade samtyckt till förfarandet.

BJO anser att den tekniska nämndens förfarande var felaktigt. Vägdelaägarens rättssäkerhet förutsatte att han utan dröjsmål fick ett överklagbart beslut i ärendet som han i enlighet med 70 § i lagen om enskilda vägar har fört till vägnämnden för avgörande. Vid bedömningen av förfarandet klandervärdhet har BJO

beaktat att den tekniska nämnden eventuellt haft orsak att anta att klaganden godkänt förfarandet.

BJO har för kännedom meddelat den tekniska nämnden och de tjänsteinnehavare som berett ärendet sin uppfattning om nämndens felaktiga förfarande. Samtidigt har BJO uppmärksammat nämnden och tjänsteinnehavarna på de krav på behandling i enlighet med grundlagens 21 §, som följer av 70 § i lagen om enskilda vägar.

BJO Jämskeläinenens brev 29.4.2003, dnr 1651/4/01 (föredragande Mirja Tamminen)

LAGSTIFTNINGEN OM ERSÄTTNING FÖR ROVDJURS- SKADOR PÅ RENAR

Klaganden kritiserade förfarandet för ersättning av skador som rovdjur orsakar renhushållningen samt bristerna i den förordning som givits i ärendet.

Efter att ha inhämtat jord- och skogsbruksministeriets yttrande konstaterade BJO Rautio följande.

Allmänt

I jaktlagens 87 § (1236/1999) föreskrivs om ersättning för skador som orsakats av rovdjur. Sådana skador ersätts inom ramen för budgeten av statens medel. Enligt paragrafens 2 mom. kan genom förordning utfärdas närmare bestämmelser om grunderna för betalning av ersättningar och om det förfarande som skall iaktas när de beviljas samt om återkrav av grundlöst betalade ersättningar.

Statsrådets förordning om ersättning för skador som orsakats av rovdjur (277/2000) har beretts som tjänsteuppdrag vid jord- och skogsbruksministeriet. Skriftliga utlåtanden om förordningsutkastet inkom från ett antal myndigheter och organisationer, för renhushållningsidkarnas del bl.a. från Renbeteslagsföreningen, samt från sametinget, Kommunförbundet och länsstyrelserna. Förordningen gavs 9.3.2000 och den trädde i kraft 15.3.2000.

Lagen om ändring av 87 § jaktlagen gavs 23.12.1999 och trädde i kraft 1.1.2000. De nämnda tidpunkterna har såtillvida betydelse att den nya grundlagen gavs 11.6.1999 och trädde i kraft 1.3.2000. Genom den nya grundlagens 80 § inskränktes möjligheten att utfärda förordning så att republikens president, statsrådet och ministerierna kan utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag skall dock alltid utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Om det inte särskilt anges vem som skall utfärda en förordning, utfärdas den av statsrådet.

Jaktlagens 87 § stiftades innan grundlagen hade trätt i kraft, men den på bestämmelsen baserade förordningen gavs efter att grundlagen trätt i kraft. Förordningen utfärdades av statsrådet.

I jaktlagens 87 § 2 mom. föreskrivs "Genom förordning utfärdas närmare bestämmelser om grunderna för betalning av ersättningar som avses i 1 mom. och om det förfarande som skall iakttas när de beviljas samt om återkrav av grundlöst betalade ersättningar." Detta bemyndigande förefaller sålunda innebära rätt att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om omständigheter som enligt grundlagens 80 § skall regleras genom lag.

Riksdagens grundlagsutskott har i flera utlåtanden behandlat den begränsning av rätten att utfärda förordning som följer av grundlagens 80 § 1 mom. Grundlagsutskottet konstaterar t.ex. i sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen (GrUU 47/2001 rd - RP 168/2001 rd) bl.a. att det på grund av stödsystemets budgetbundenhet inte finns något hinder för att statsrådet (med stöd av föreslagna 15 § 3 mom. genom förordning) föreskriver om stödformer som kompletterar de grundläggande stöden. Dessutom konstaterade grundlagsutskottet följande i sitt utlåtande:

Utskottet understryker att bestämmelsen i 80 § 1 mom. grundlagen om området för lag inskränker innehållet i bestämmelser som utfärdas direkt genom förordning liksom också tolkningen av bemyndigandebestäm-

melserna (se t.ex. GrUU 39/2001 rd, s. 3/1). Genom förordning av statsrådet eller ministerierna kan det således inte utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller frågor som i övrigt hör till området för lag. Genom förordning kan till exempel en stödtagare inte påföras andra skyldigheter än sådana som beror av lag när det lagstiftas om "övriga villkor för stödet och för fastställandet av det" i befogenhetsbestämmelserna om olika stödformer eller "villkoren för stöd" som grundar sig på en förbindelse enligt 7 § 2 mom. Utskottet påpekar att det med stöd av föreslagna 4 § 2 mom. inte går att föreskriva genom förordning av statsrådet om grunderna för den enskildes rättsliga ställning eller verkställandet av de stöd villkor som Europeiska gemenskapen ställer, om bestämmelserna annars hör till området för lag (se också GrUU 26/2001 rd, s. 6/1).

Kravet att bestämmelser skall utfärdas genom lag, som uppställs i grundlagens 80 §, förefaller uttryckligen förutsätta att sådana omständigheter skall regleras genom lag som påverkar individens rättigheter och som enligt bemyndigandet i jaktlagens 87 § 2 mom. har delegerats till förordningsnivå. Det är i detta fall fråga om omständigheter som har betydelse för individens egendom, t.ex. för individens rätt att kräva ersättning av staten för skada på sin egendom. En omständighet som talar mot kravet att bestämmelsen skall utfärdas genom lag är emellertid att skadorna enligt jaktlagens 87 § 1 mom. skall ersättas "inom ramen för budgeten", vilket innebär att ersättningssystemet är avsett att vara beroende av prövning och att ersättningsnivån årligen skall fastställas i samband med statsbudgeten. Riksdagen har sålunda möjlighet att påverka den faktiska ersättningsnivån, vilket åtminstone delvis kompenserar den grunden när det gäller kravet att bestämmelsen skall utfärdas genom lag, att riksdagen skall ha den avgörande beslutanderätten när det gäller individens rättigheter (se t.ex. GrUU 47/2001 rd, s. 3/1).

I klagomålet kritiserar bl.a. förordningen om ersättningsgrunderna, t.ex. när det gäller självriskandelens storlek och fastställandet av denna. Enligt BJO:s uppfattning skulle det bättre motsvara syftet med grundlagens 80 § 1 mom. om dessa omständigheter reglerades genom lag. Andra sådana omständigheter är också den omständigheten att den kommunala

landsbygdsnäringsmyndigheten förordnats till inspektionsmyndighet och att inspektionsavgiftens maximalbelopp fastställts.

Avsikten är att rovdjursskador skall ersättas utgående från den faktiska skadan. Ersättningar betalas endast inom de gränser som budgetmedel har anvisats för ändamålet. Om inga budgetmedel anvisas kan några ersättningar inte heller betalas. När det gäller renar är det svårt att påvisa den faktiska skadan, eftersom alla rovdjursdödade renar och renkalvar inte nödvändigtvis hittas. Av denna anledning har under de senaste åren betalats förhöjd ersättning för varje konstaterat skadefall. Då förutsätts det också att skadorna inspekteras och att de renkadaver som hittas kan konstateras ha blivit dödade av rovdjur. Enligt jord- och skogsbruksministeriets åsikt har inspektioner emellertid inte gjorts i den omfattning som var avsett. Jord- och skogsbruksministeriet känner inte till orsaken till detta.

Avslutande konstateranden

BJO konstaterar att han är införstådd med att det är problematiskt för renägarna att ersättningarna betalas ut med ett års fördröjning. Han anser emellertid att förfarandet inte i sig kränker renhushållningsidkarnas i grundlagen skyddade äganderätt.

Enligt BJO:s förefaller det vara motiverat att i framtiden genom lag reglera vissa av de omständigheter som för närvarande regleras genom förordning. I det sammanhanget blir också de centrala frågorna i klagomålet grundligt behandlade och riksdagen får mera direkt ta ställning till avgörandena.

BJO har sänt sina iakttagelser enligt grundlagens 80 § för kännedom till jord- och skogsbruksministeriet.

BJO Rautios brev 19.5.2003, dnr 1221/4/01
(föredragande Eero Kallio)

BJO Rautio har behandlat liknande frågor också i sitt beslut 26.5.2003, dnr 1151/4/01.

IAKTTAGANDET AV INKOMSTSKATTELAGEN FÖR GÅRDSBRUK

Klaganden kritiserade chefen och en skogsförman vid före detta Kymmene skogscentral för deras förfarande i ett ärende som gällde indragning av skatteförmåner enligt inkomstskattelagen för gårdsbruk.

Klaganden hade i december 1999 till Kymmene skogscentral lämnat in en ansökan om plantbeståndsavdrag och en ansökan om skattefrihet för plantbestånd på skogsförnyelseareal enligt inkomstskattelagen för gårdsbruk. Kymmene skogscentral gav ett utlåtande till Södra Karelen skattebyrå om avdragen och ett intyg/en utredning om de skattefria plantbestånden. Skattebyrån beviljade därefter klaganden avdrag och skattefrihet för år 1998.

Kymmene skogscentral meddelade senare Södra Karelen skattebyrå att det vid en inspektion som gjordes i november 2000 hade konstaterats att de plantbestånd som klaganden uppgav fortfarande inte hade anlagts. Skogscentralen föreslog för skattebyrån att de beviljade skatteförmånerna skulle återkallas eftersom de enligt skogscentralen var baserade på en felaktig och vilseledande anmälan om anläggande av plantbestånd.

Klaganden kritiserade framförallt den omständigheten att skogscentralen inte hade kontaktat honom före inspektionen och inte berett honom tillfälle att bli hörd innan den för skattebyrån föreslog att skatteförmånerna skulle återkallas.

BJO Jääskeläinen anför i sitt svar bl.a. följande.

I inkomstskattelagen för gårdsbruk föreskrivs inte om något inspektionsförfarande och inte över huvud taget någonting om skogscentralens inspektioner. Dessa är övervakningsinspektioner till sin natur. Inspektionerna görs som massgranskningar utifrån ett slumpmässigt urval eller enligt prövning. Massgranskningarna som görs utifrån ett urval förutsätter i allmänhet inte misstanke om lagbrott. Det finns då i allmänhet ingen anledning att på förhand underrätta alla markägare, som kan vara bosatta på någon annan ort långt ifrån skogsområdet i fråga. Om vid inspektionen väcks

misstanke om lagbrott eller om det konstateras någonting att anmärka på kan markägaren i efterhand tillställas en inspektionsrapport och beredas tillfälle att ge en förklaring.

I fråga om inspektioner enligt prövning är situationen enligt BJO:s en annan, åtminstone i sådana fall då inspektionen görs på grund av en misstanke om lagbrott. I det aktuella fallet hade distriktschefen i samband med andra inspektioner, då han körde längs en skogsbilväg noterat en "tom" föryngringsareal och uppmanat skogsförmannen att inspektera denna. Det framgick att skogscentralen hade godkänt anläggandet av ett plantbestånd och gett Södra Karelens skattebyrå ett utlåtande om avdrag vid skogsbeskattningen samt ett intyg/en utredning om skattefria plantbestånd. Den inspektion som gjordes därefter kan anses ha varit baserad på en misstanke om lagbrott. BJO anser att det i detta fall hade varit motiverat att skogscentralen på förhand underrättade klaganden om inspektionen och beredde honom tillfälle att vara närvarande vid den.

I 15 § i lagen om förvaltningsförfarande föreskrivs att en part innan ett ärende avgörs skall beredas tillfälle att avge förklaring med anledning av andras yrkanden och över sådana utredningar i ärendet som kan inverka på avgörandet. En inspektionsrapport är en sådan utredning.

Enligt 1 § i lagen om förvaltningsförfarande skall lagens 14-28 § dock följas endast såvida i förvaltningsförfarande skall beslutas om någons fördel, rättighet eller skyldighet. Det förslag som framfördes till skattemyndigheten var inte något slutligt avgörande i ärendet, även om det innebar att ärendet inte längre var anhängigt hos skogscentralen. Det utgjorde sålunda inte ett beslut om någons fördel, rättighet eller skyldighet. Beslut om återkallande av skatteförmåner fattas av beskattaren. Enligt 26 § 3 mom. i lagen om beskattningförfarande skall beskattaren bereda en part tillfälle att bli hörd innan ärendet avgörs. Skogscentralen handlade sålunda enligt BJO:s åsikt inte i strid med 15 § i lagen om förvaltningsförfarande, även om den inte beredde klaganden tillfälle att bli hörd innan den framförde sitt förslag till skattebyrån.

Skogscentralens förfarande kan emellertid kritiserats utifrån en god förvaltning. Förslaget till återkallande av skatteförmånerna kom som en överraskning för klaganden. God förvaltningssed skulle ha förutsatt att skogscentralen sände inspektionsrapporten till klaganden för kännedom och beredde honom tillfälle att ge en förklaring innan skogscentralen framförde förslaget till skattebyrån.

Eftersom det emellertid i inkomstskattelagen för gårdsbruk inte finns bestämmelser om inspektioner och eftersom bestämmelsen om hörande av part i 15 § i lagen om förvaltningsförfarande inte uttryckligen kan tillämpas i detta fall, har BJO nöjt sig med att för kännedom meddela Sydöstra Finlands skogscentral sin uppfattning om saken.

BJO anser det vara ett problem att det inte finns några bestämmelser om inspektioner som görs för övervakning av att inkomstskattelagen för gårdsbruk iaktas eller om förfarandet vid sådana inspektioner. Inspektionerna kan emellertid endast göras endast i samband med arealbeskattning, som tydligen kommer att frångås då skogsbeskattningens övergångsperiod upphör i slutet av år 2005.

I 39 § i förvaltningslagen som träder i kraft 1.1.2004 ingår allmänna bestämmelser om inspektioner. Enlig bestämmelsen skall en myndighet underrätta en part om tidpunkten då en inspektion som faller under myndighetens behörighet inleds, såvida syftet med inspektionen inte äventyras av en sådan underrättelse. Parten har rätt att närvara vid inspektionen och inspektionsberättelsen skall delges en part som har rätt att närvara vid inspektionen.

Enligt detaljmotiveringen i regeringens proposition (RP 72/2002 rd) gäller förvaltningslagens 39 § endast sådan inspektion som med stöd av annan lagstiftning hör till myndighetens behörighet och som behövs för att ett visst förvaltningsärende skall kunna utredas eller förutsättningarna för ett beslut skall kunna konstateras. Enligt propositionen skall däremot inspektioner som har karaktären av tillsyn som faller inom myndighetens behörighet också i fortsättningen vara beroende av annan lagstiftning. Inspektioner i samband med normal tillsyn enligt inkomstskattelagen för gårdsbruk har karaktären av tillsyn. BJO anser

att det vid behov är möjligt att på tillsynsrelaterade inspektioner som är baserade på prövning analogt tillämpa förvaltningslagens 39 §.

BJO har för kännedom meddelat Sydöstra Finlands skogscentral samt jord- och skogsbruksministeriet sin uppfattning.

BJO Jämskeläinens brev 11.11.2003, dnr 1354/4/01
(föredragande Erkki Hännikäinen)

SPRÅKÄRENDEN

Allmän översikt

År 1998 togs i justitieombudsmannens verksamhetsberättelse för första gången in ett kapitel om s.k. språkklagomål. Sedan år 2001 har klagomålen om minoritetsrättigheter statistikförts separat inom justitieombudsmannens verksamhet.

Som språkären den klassificeras i berättelsen ärenden som gäller den i grundlagens 17 § tryggade rätten att använda sitt eget språk, det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder samt över huvud aget tryggandet av språkliga rättigheter.

Enligt arbetsordningen för justitieombudsmannens kansli ankommer ärenden som gäller språklagstiftning och språkliga rättigheter på BJO *Rautio*. Huvudföredragande i dessa ärenden var under verksamhetsåret till 30.4.2003 justitieombudsmannasekreterare *Janina Groop-Bondestam* och från 1.8.2003 justitieombudsmannasekreterare *Mikko Sarja*.

Laglighetsövervakningen när det gäller språkären den baserar sig huvudsakligen på prövningen av enskilda klagomål. I dessa är det i allmänhet fråga om påstådda brister i servicen och informationen på det egna språket, vanligen om bristfällig svenskspråkig service. Ett klagomål behandlas som ett språkärrende då det huvudsakligen gäller språkliga rättigheter. Frågan om vilket språk myndigheterna använder i sin verksamhet kan också ha samband med ett klagomål som gäller en större helhet, vilket innebär att språkfrågan behandlas som en del av huvudärendet.

Under verksamhetsåret väcktes vid justitieombudsmannens kansli 23 ärenden som klassificerades som språkklagomål. Under året avgjordes 29 språkklagomål av vilka nio ledde till s.k. åtgärdsavgöranden, vilket i dessa fall innebar att justitieombudsmannen meddelade sin uppfattning. Dessa avgöranden gällde bl.a. tillämpning av språklagen på information som förmedlas över webben, komplettering av en ansökan med en översättning, språket i ett svar på en skriftlig

förfrågan, namngivning av vägar i tvåspråkiga kommuner, val av förundersökningsspråk samt en nödcentrals telefonservice.

De övriga avgjorda klagomålen gällde bl.a. frågan om hur tvåspråkighet påverkar televisionsavgiften, bemötande av ett svenskspråkigt utlåtande, en polisinrättnings och en hälsovårdsstations betjäning av allmänheten, språket vid en lantmäteriförrättning, publicering av ett ministeriums anvisning på de båda nationalspråken, kommunala myndigheters protokollspråk, publicering av myndigheters kontaktuppgifter på de båda nationalspråken i en avgiftsbelagd servicekatalog, språket vid en rättegång och handläggningsspråket i ett pensionsärende.

I februari 2003 godkände riksdagen regeringens proposition med förslag till ny språklag och lagstiftning som har samband med den (RP 92/2002 rd). Språklagen trädde i kraft 1.1.2004. Till den nya språklagen ansluter sig lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003) samt statsrådets förordning om bedömning av kunskaper i finska och svenska inom statsförvaltningen (481/2003).

Enligt grundlagen är finska och svenska vårt lands nationalspråk som var och en har rätt att använda hos myndigheter. I språklagen föreskrivs närmare om hur de språkliga grundläggande rättigheterna i praktiken förverkligas. Syftet med lagen är att trygga den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att leva ett fullödigt liv på sitt eget språk. Språklagen innehåller exakta bestämmelser om rätten att använda finska och svenska hos statliga myndigheter, kommunala myndigheter, domstolar samt över huvud taget inom den offentliga förvaltningen. Lagen innebär emellertid inga nya rättigheter för någon utan målet är att de i grundlagen garanterade språkliga rättigheterna för både den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningen skall förverkligas också i praktiken. En nyhet är att myndigheterna på eget initiativ skall dra försorg om att den enskilda individens språkliga rättigheter förverkligas, utan att han eller hon särskilt behöver åberopa dem.

Språklagen är en allmän lag som anger miniminivån på den språkliga servicen. T.ex. patienters språkliga rättigheter regleras närmare i lagen om patientens

ställning och rättigheter. Rätten att använda sitt eget språk, rätten till tolkning och rätten att få översättning av handlingar är emellertid utgångspunkten också för speciallagstiftningen. En myndighet kan ge bättre service än språklagen förutsätter. Bestämmelser om rätten att använda främmande språk och få tolkhjälp finns t.ex. i den nya förvaltningslagen samt i lagarna om rättegång, socialvård och sjukvård.

Enligt språklagens 36 § 2 mom. följer justitieministeriet verkställigheten och tillämpningen av lagen samt ger rekommendationer i frågor som gäller lagstiftningen om nationalspråken. Vid behov skall ministeriet ta initiativ och vidta andra åtgärder för att rätta till konstaterade brister. Justitieministeriet bereder den berättelse om språklagstiftningen som varje valperiod skall ges till riksdagen, så att den kan överlämnas till riksdagen i slutet av valperioden. Till stöd för justitieministeriet inrättas för uppföljningen en delegation för språkären. Generalsekreterare för delegationen är den tjänsteman vid justitieministeriet som svarar för verkställigheten och uppföljningen av språklagen.

Särskilda bestämmelser gäller för tryggheten av samers, romers och teckenspråksanvändares språkliga och kulturella rättigheter. En separat lag har stiftats om samiskans ställning. Under verksamhetsåret (15.12.2003) gavs samiska språklagen (1086/2003). Lagen, som trädde i kraft 1.1.2004, upphäver lagen om användning av samiska hos myndigheter (516/1991) jämte ändringar.

BJO Rautio avgjorde under verksamhetsåret ett klagomål som gällde det samiska språkets ställning (dnr 970/4/01). Klaganden hade fått ett finskspråkigt besked om att hans samiska e-postmeddelande hade vidarebefordrats och dessutom hade klaganden fått ett finskspråkigt följebrev med en blankett som han begärt på samiska. Enligt BJO:s åsikt var förfarandet inte i strid med den då gällande lagen om användning av samiska hos myndigheter. BJO underströk emellertid att myndigheter och offentliga inrättningar med tanke på en god förvaltning och kundservice är skyldiga att trygga den samiskspråkiga befolkningens möjligheter att använda sitt modersmål hos inrättningar och myndigheter.

Inspektionsverksamhet

Under verksamhetsåret ordnades inga inspektioner som gällde enbart språkliga rättigheter. I samband med inspektionerna uppmärksammades emellertid, som en del av den övriga inspektionsverksamheten, i regel rätten att använda det egna språket och få service på det. Laglighetsövervakningen omfattar patienters och klienters rättigheter i dessa avseenden, framförallt inom den psykiatriska specialsjukvården, vid socialvårdsinrättningar, hos myndigheter och vid fångvårdsanstalter.

Med anledning av en inspektion hos polisrinrättningen i Vasas härad beslöt BJO på eget initiativ undersöka hur det stod till med den svenskspråkiga undersökningen av ekobrott i Vasas härad. I samband med inspektionen hade det framgått att man vid polisrinrättningen i Vasas härad hade brist på ekobrottsutredare som kunde svenska. Beslutet i ärendet gavs i början av år 2004.

Avgöranden

EN NÖDCENTRALS TELEFONSERVICE

Klaganden berättade att han ringt nödnumret 112 och talat svenska men att den som tog emot samtalet svarat på finska. Klaganden fick det intrycket att jourhavande inte förstod vad det var frågan om. Detta hade enligt klagandens åsikt äventyrat ett människoliv.

Enligt vad som utretts handlade jourhavanden felaktigt då han inte förvissade sig om anmälarens modersmål och frågade om denne ville tala svenska. Enligt BJO Rautios uppfattning garanterar formella kunskaper i det andra inhemska språket inte alltid att en nödcentrals jourhavande kan klara av alla samtal. BJO understryker att hjälpen i en nödsituation inte får fördröjas på grund av jourhavandes bristande språkkunskaper. Eftersom det fortfarande finns personer som har svenska som modersmål och inte förstår finska tillräckligt väl måste det allmänna se till att alla

hjälpbehövande blir sakligt betjänade på nödcentralerna.

BJO Rautios beslut 28.5.2003, dnr 1337/4/01
(föredragande Henrik Åström)

TILLÄMPNING AV SPRÅKLAGEN PÅ WEBBINFORMATION

BJO Rautio har undersökt tre klagomål över det sätt på vilket Posten Finland Ab, Luftfartsverket och justitieministeriet på sina webbsidor har tillhandahållit service- och informationsmaterial som riktar sig till allmänheten. I klagomålen ombads justitieombudsmannen undersöka Postens och Luftfartsverkets samt ministeriernas och övriga myndigheters webbinformation.

I fråga om Posten Finland Ab och Luftfartsverket framgick det att den webbinformation (www.posti.fi och www.ilmailulaitos.fi) var bristfällig som allmänheten tillhandahölls i januari 2001, då klagomålen lämnades in. Informationen uppfyllde vid den nämnda tidpunkten inte kraven i den 17 b § som fogats till 1922 års språklag. Enligt paragrafftexten skall statliga affärsverk och sådana tjänsteproducerande bolag där staten eller en eller flera tvåspråkiga kommuner eller kommuner med olika språk har bestämmanderätt betjäna och informera allmänheten på finska och svenska, om det inte är obehövt eller som helhet bedömt oskäligt för bolaget. BJO ansåg det emellertid vara troligt att denna gamla lagstiftning kunde tillämpas på dagens datanät. Posten och Luftfartsverket utvecklade år 2003 sina webbsidor och förbättrade sin webbinformation till allmänheten. Två av klagomålen föranledde sålunda inte andra åtgärder än att biträdande justitieombudsmannen i handledande syfte meddelade Posten och Luftfartsverket sin uppfattning för kännedom.

Eftersom 10 § och 32 § 3 mom. i den nya språklagen som trädde i kraft 1.1.2004 innehåller tydligare bestämmelser om saken gjorde BJO, med hänvisning till 11 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman och 36 § i den nya språklagen, justitieministeriet uppmärksam på de nämnda två avgörandena, för eventuella uppföljningsåtgärder.

Samtidigt prövade BJO också ett 16.1.2003 inkommet klagomål över justitieministeriets webbinformation. Enligt klagomålet fanns på justitieministeriets webbsidor (www.om.fi/334.html) ingen svensk information om justitieministeriets publikation "Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003–2012" (Rättspolitisk strategi och utvecklingsvisioner för åren 2003–2012) och inte ens ett sammandrag på svenska av det mellanbetänkande som överlämnats av kommittén för utveckling av domstolsväsendet (KB 2003:1).

Av justitieministeriets utredning framgår att ministeriet inte hade gjort något sammandrag på svenska av sin i december 2002 färdigställda publikation om den rättspolitiska utvecklingen. Publikationen sändes sedermera till den finskspråkiga allmänheten för kommentarer. Ett sammandrag av publikationen (ca 60 sidor) översattes emellertid och publicerades 3.9.2003 på justitieministeriets webbsidor. Ministeriet medgav i sin utredning att den språkliga aspekten inte hade beaktats under strategiprocessen. Med anledning av det mellanbetänkande som överlämnats av kommittén för utveckling av domstolsväsendet gavs 31.1.2003 ett pressmeddelande på svenska, som emellertid inte publicerades på justitieministeriets webbsidor. Pressmeddelandet lades ut på webbsidorna först i slutet av april 2003.

BJO konstaterar att den information som tillhandahölls på justitieministeriets webbsidor om dessa två publikationer inte nådde upp till de krav som lagen ställer. Med beaktande av 17 och 22 § i grundlagen, 1 och 10 § i språklagen samt 19 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet var informationen otillräcklig från rättslig synpunkt. Enligt de nämnda bestämmelserna är myndigheterna, således också justitieministeriet, skyldiga att informera medborgarna om publikationer som är viktiga från samhällsrelaterad synpunkt. Eftersom försummelsen har rättats till och justitieministeriets webbsidor kompletterats med svenska översättningar av de nämnda publikationerna har klagomålet inte föranlett någon annan åtgärd än att BJO meddelat justitieministeriet sin uppfattning för kännedom.

BJO Rautios brev 10.9.2003, dnr 193 och 194/4/01 samt 649/4/03 (föredragande Jorma Kuopus)

PUBLICERING AV ANVISNINGAR

I ett klagomål kritiserades inrikesministeriet för att dess anvisning om övervakningen av ändringar i konstruktionen hos mopeder och lätta fyrhjulingar inte översatts till svenska.

Anvisningen anger när ett fordon med beaktande av dess största körhastighet skall anses strida mot bestämmelserna eller anses vara en motorcykel. Inom trafikövervakningen har fordonsklassen och konstruktionsändringar som påverkar fordonsklassen betydelse för eventuella straffrättsliga påföljder. Enligt BJO Rautios åsikt är anvisningen sålunda inte enbart förvaltningsintern utan den har i sista hand betydelse för medborgarnas grundlagsenliga rättigheter och skyldigheter. Också enligt justitieombudsmannens tidigare tolkningspraxis har detta inneburit en skyldighet att publicera anvisningar av detta slag på båda nationalspråken. Eftersom ministeriet efter omprövning av ärendet kommit fram till samma slutresultat och låtit översätta anvisningen till svenska föranledde ärendet inga ytterligare åtgärder från BJO:s sida.

BJO Rautios brev 16.10.2003, dnr 2824/4/02
(föredragande Mikko Sarja)

ÖVERSÄTTNING AV ETT PROGRAMUTKAST TILL SVENSKA

Jord- och skogsbruksministeriets utkast till ett riksomfattande utvecklingsprogram för fritidsfiske hade inte översatts till svenska i det skede då organisationerna hördes.

BJO Jääskeläinen anser att ministeriet i samband med beredningen av utvecklingsprogrammet i tillräcklig utsträckning hade hört fiskeområdena och vattenägarna. Enligt Finlands grundlag skall det allmänna verka för att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Från denna synpunkt anser BJO det vara viktigt att den svenskspråkiga befolkningen har faktiska möjligheter att innehållsmässigt påverka också strategihandlingar av det slag som utvecklingsprogrammet för fritidsfiske

utgör. Enligt BJO:s uppfattning var det emellertid enligt lagen inte nödvändigt att översätta programutkastet till svenska.

BJO Jääskeläinenens beslut 25.11.2003, dnr 2170/4/01 (föredragande Kristiina Toivila)

KOMPLETTERING AV EN ANSÖKAN MED ÖVERSÄTTNINGAR

Miljötillståndsverket hade uppmanat klaganden att komplettera sin ansökan vid hot om att ärendet annars kunde avskrivas. Samtidigt ombads sökanden att sända in sin tilläggsutredning i tre exemplar. Dessutom uppmanades sökanden att sända in sin ansökan i tre exemplar på finska. Klaganden ansåg att förfarandet att kräva översättningar stred mot språklagen och han uppgav att han åsamkats extra kostnader till följd av att han varit tvungen att låta översätta ansökan.

BJO Rautio anförde följande som sitt ställningstagande.

Myndigheterna får inte ålägga en part förpliktelser som saknar stöd i lag. Varken i språklagen eller i vattenlagens procedurbestämmelser föreskrivs att sökanden är skyldig att lämna in sin ansökan till miljötillståndsverket både på finska och på svenska. Det var i detta fall fråga om huruvida miljötillståndsverkets kompletteringsuppmaning hade kunnat ge sökanden en sådan uppfattning.

I miljötillståndsverkets skrivelse hade, i och för sig sakenligt, nämnts i vilka avseenden ansökan skulle kompletteras. Hotet att ärendet annars kunde avskrivas hade också förenats med de yrkanden som lagen tillåter i detta avseende. Begäran om att sökanden skulle lämna in finskspråkiga exemplar av ansökan hade inte förenats med något hot om att ärendet annars kunde avskrivas. I samband med ansökan nämndes å andra sidan inte att det var frivilligt för sökanden att uppfylla begäran eller att sökanden inte skulle drabbas av någon påföljd om han inte uppfyllde den.

Den i grundlagen tryggade rätten till en god förvaltning innebär att myndigheternas skrivelser skall vara så entydigt avfattade att den enskilda individen utgående från dem kan handla på önskat sätt. Särskild uppmärksamhet måste i detta avseende fästas vid skrivelser som direkt påverkar den enskilda individens förmåner och rättigheter.

Enligt BJO:s uppfattning visar en helhetsgranskning av miljötillståndsverkets skrivelse att utformningen av skrivelsen kan kritiseras. Det är inte förenligt med en god förvaltning att till en kompletteringsuppläggning, vari nämns den i och för sig lagliga påföljden att ärendet avskrivs om uppmaningen inte följs, föga en begäran som saknar stöd i lag om det inte samtidigt betonas att det är fråga om ett såtillvida frivilligt förfarande att det kan åsidosättas utan konsekvenser för behandlingen av ansökan.

På grund av sammanhanget kan skrivelsen betraktad som en helhet ge sökanden den felaktiga uppfattningen att det är obligatoriskt att sända in också en översättning, trots att begäran om översättningen inte uttryckligen förenats med hotet att ärendet annars avskrivs. I praktiken kan ett sådant förfarande i sista hand omintetgöra sökandens grundläggande rätt att sköta ärendet på sitt modersmål, om sökanden upplever sig vara tvungen att ombesörja och sända in också en översättning av sin ansökan.

Den omständigheten att miljötillståndsverket hänvisar till att företag och kommuner automatiskt uppfyller verkets begäran och t.o.m. oombedda sänder in sina ansökningar på båda nationalspråken saknar betydelse för bedömningen av detta ärende, eftersom det inte är fråga om någon lagstadgad skyldighet. Dessutom kan företag och kommuner anses ha betydligt bättre resurser att låta översätta skrivelser eller producera dem på två språk än enskilda människor som eventuellt vänder sig till den nämnda myndigheten för första och eventuellt också enda gången. Företags och kommuners handlingsätt kan sålunda inte användas som måttstock då ärendet granskas utgående från den enskilda individens rättigheter.

BJO Rautios beslut 16.10.2003, dnr 1145/4/02
(föredragande Mikko Sarja)

NAMNGIVNING AV VÄGAR I TVÅSPRÅKIGA KOMMUNER

Enligt klagomålet förekom det i vissa kommuner att vägskylltarna bl.a. i glesbygdsområden hade endast svensk text, trots att kommunerna var tvåspråkiga.

Vid prövningen av klagomålet visade det sig att den lagtolkning som en kommun omfattat var såtillvida problematisk att det var fråga om sådana i glesbygdssområden förekommande svenskspråkiga vägnamn som avsåg en viss plats, utan att till namnet fogats någon egentlig slutled som angav vägens art. Kommunen ansåg att det var oändamålsenligt och konstlat att översätta sådana namn till finska eftersom det inte fanns några finskspråkiga namn på grundkartan och sådana inte heller användes i tal eller skrift. Vägskylltarna upptog endast de svenskspråkiga ortnamnen utan slutleden "vägen" eller "tie". Kommunen ansåg sålunda att det svenska och det finska språket behandlades jämbördigt.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande som sitt ställningstagande.

Namnfrågor är ofta känsloladdade i kulturhistoriskt hänseende och från språkvårdssynpunkt. Laglighetsövervakningen kan emellertid ta ställning enbart till rättsliga frågor och synpunkter. I detta avseende förefaller grundfrågan vara klar, dvs. frågan om tvåspråkiga vägnamn i tvåspråkiga kommuners glesbygdssområden, om man utgår från den vedertagna tolkningen av språklagens 10 § och även från rättspraxis. I sitt avgörande hänvisar BJO till högsta förvaltningsdomstolens årsboksavgörande HFD:1993-A-17.

Eftersom vägnamn hör till den i språklagens 10 § angivna kategorin meddelanden som skall utfärdas för befolkningen, har kommunerna inte prövningsrätt när det gäller frågan om namnen skall fastställas på båda nationalspråken eller inte. Vägnamnfrågan kan sålunda inte anses vara en ändamålsenlighetsfråga utom i detta avseendet att kommunen kan besluta hur den i praktiken uppfyller skyldigheten att namnge vägarna.

BJO Rautios beslut 31.10.2003, dnr 1248/4/02
(föredragande Mikko Sarja)

FÖRUNDERSÖKNINGSSPRÅK

Klaganden uppgav att han blivit förhörd på finska trots att han uttryckligen bett om att få bli förhörd på sitt modersmål som är svenska.

Av utredningarna framgår att klaganden då han fördes till polisinsrättningen hade uppgivit för polismännen att han på polisinsrättningen endast ville använda sitt modersmål. Den polisman som morgonen därpå förhöorde klaganden hade emellertid frågat honom om det passade att förhöret hölls på finska. Då hade klaganden inte längre något emot detta.

Enligt BJO Rautios åsikt gjorde den polisman som höll förhöret fel då han tog initiativ till språkvalet. Eftersom klagandens vilja i detta avseende framgick av brottsanmälan som polismannen hade tillgång till, skulle det korrekta förfarandet ha varit att polismannen innan förhöret inleddes frågade klaganden vilketdera språket han ville använda.

En omständighet som enligt BJO:s åsikt minskar förfarandets klandervärdhet är emellertid att det i ärendet inte framkommit någon anledning att misstänka att klaganden efter påtryckning tvingats använda finska eller att klagandens rättssäkerhet äventyrats till följd av att parterna inte förstod varandra. BJO har för kännedom meddelat den polisman som höll förhöret sin uppfattning om vikten av att trygga misstänkta personers språkliga rättigheter samt om den betydelse som detta har för rättssäkerheten.

BJO Rautios beslut 4.11.2003, dnr 594/4/02
(föredragande Mikko Sarja)

ÖVRIGA ÄRENDEN

Avgöranden

HANTERING AV BEFOLKNINGS-DATA OM EN PERSON SOM BYTT KÖN

En person som bytt kön bad justitieombudsmannen undersöka de sätt på vilket stämningmännen i Karleby och Jakobstad hade hanterat hans persondata.

Klaganden kritiserade stämningmännen för att de grävt fram hennes förra namn och använt detta vid delgivning av en stämning och vid adressering av post. Det förra namnet hade inte varit i kraft sedan år 1970, då det hade ogiltigförklarats och bytts ut i samband med klagandens könsbyte år 1970. Stämningmännen hade tidigare adresserat sin post på ett helt sakligt sätt men nu gjort klaganden bedrövad. Stämningmännen skyllde felet på varandra.

Klaganden ville att hennes förra namn skulle avlägsnas ur datasystemet.

BJO Jäskeläinen ansåg att stämningssmannen vid Karleby tingsrätt hade handlat lagstridigt då han i strid med personuppgiftslagen och befolkningsregisterlagen hade sänt klaganden ett brev som hänvisade till att hennes persondata hade ändrats.

BJO motiverade sitt avgörande som följer.

Händelseförlopp

Enligt utredningen hade stämningssmannen vid Jakobstads tingsrätt överfört ett delgivningsuppdrag som gällde klaganden till stämningssmannen vid Karleby tingsrätt för fortsatta åtgärder. Han bifogade ett för tingsrättens interna bruk avsett svenskspråkigt befolkningsregisterutdrag på vilket i Jakobstad med röd penna hade antecknat "Obs. Föredetta man". Befolkningsregisterutdraget och anteckningarna hade inte i något skede hanterats och setts av andra

än behöriga tjänstemän, dvs. av stämningssmännen. Stämningssmannen hade emellertid sänt klaganden en uppmaning att ta kontakt och med röd penna gjort en anteckning som innebar en sådan tolkning av situationen att klaganden bodde på sin före detta makes adress och hos denne (c/o). Stämningssmannen hade då upprepade gånger försökt få tag på klaganden per telefon. Klaganden ringde därefter flera telefonsamtal till stämningssmannen som bad klaganden om ursäkt för sitt misstag beträffande adressen. Stämningssmannen uppgav att det var fråga om ett mänskligt misstag och att det var första gången han gjort ett misstag av denna typ under sina 15 arbetsår.

Rättslig bedömning

Enligt personuppgiftslagens (523/1999) 5 § skall den registeransvarige behandla personuppgifterna i enlighet med lag samt iakttäta 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.

Enligt befolkningsdatalagens (507/1993, ändrad 615/1998 och 527/1999) 6 a § skall personuppgifter i befolkningsdatasystemet förvaras permanent, om inte något annat bestäms särskilt genom lag. Efter som det inte särskilt bestämts att tidigare namn och personbeteckningar skall avlägsnas ur befolkningsdatasystemet är det inte möjligt att helt avlägsna dem ur systemet. Enligt befolkningsdatalagens 25 § 2 mom. får en personbeteckning emellertid utlämnas endast om den som begär personbeteckningen har eller kan ha den i sin besittning med stöd av personuppgiftslagen eller någon annan lag. På ett intyg som ges ur befolkningsdatasystemet och som behövs för att en person skall kunna göra sina rättigheter gällande och fullgöra sina skyldigheter får personbeteckningen antecknas för identifiering av personen i fråga.

Befolkningsregistercentralen gav 26.5.1998 justitieministeriet tillstånd till direktanvändning av befolkningsdatasystemet för myndighetsuppgifter inom justitieministeriets förvaltningsområde, t.ex. för

delgivningsuppdrag. Enligt 4 a § (1259/1999) i lagen om stämningmän är stämningmän och tjänstemän som enligt 6 § har rätt att verkställa delgivning, utan hinder av sekretessbestämmelserna berättigade att i enskilda delgivningsärenden av myndigheter, samfund som sköter offentliga uppdrag samt inrättningar eller samfund som bedriver televerksamhet eller postförmedling få nödvändiga adress- och telefonuppgifter samt annan behövlig kontaktinformation om den person eller det samfund som delgivningen gäller. En stämningman får enligt lag och med justitieministeriets tillstånd i tjänsten också reda på en persons tidigare namn genom befolkningsdatasystemet. Däremot får han inte genom direktanvändningen reda på en ändring av en personbeteckning, om han inte redan känner till den gamla personbeteckningen.

Enligt BJO:s uppfattning hade stämningmännen både i Jakobstad och Karleby i det aktuella fallet rätt att hösten 2000 för verkställighet av ett enskilt delgivningsuppdrag hämta person- och adressuppgifter ur befolkningsdatasystemet (VäestöSuora-FolkDirekt). Eftersom stämningmännen trots flera försök inte hade fått tag på klaganden per telefon för att stämma henne, var det försvarligt att de i detta syfte använde hennes förra namnuppgifter.

Stämningssmannen vid Karleby tingsrätt handlade emellertid oaktsamt och felaktigt då han i delgivningsbrevets adress använde mottagarens förra namn som 23.11.2000 hade framgått av ett befolkningsregisterutdrag. Stämningssmannen handlade sålunda oaktsamt i fråga om klagandens integritetsskydd. Uppgiften om det tidigare namnet hade emellertid inte kommit till utomstående kännedom.

BJO konstaterar att dataombudsmannen i sitt utlåtande 13.9.2001 framhåller att den som ber om känsliga befolkningsdata bör ange användningsändamålet. BJO anser också en sådan lösning vara tänkbar att vissa typer av data lämnas ut endast i specialfall. Enligt BJO:s uppfattning hör könsbyte till denna kategori av känslig information. Med hänvisning till grundlagens 22 § har BJO sålunda för kännedom meddelat Befolkningsregistercentralen, som i egenskap av registeransvarig utvecklar befolkningsdatasystemet, sin uppfattning om saken. BJO anser det dessutom vara nödvändigt att Befolkningsregistercentralen i

sina direktanvändningsavtal och i sin utbildning för de registeransvariga och dessas personal, med tanke på situationer av det slag som avses i klagomålet understryker betydelsen av aktsamhet och när det gäller sådana personers rättigheter som har bytt kön.

Åtgärder

BJO har med stöd av 10 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman gett stämningssmannen vid Karleby tingsrätt en anmärkning för framtiden med anledning av det ovan refererade lagstridiga förfarandet.

BJO har sänt kopior av sitt sekretessbelagda beslut för kännedom också till dem som givit utredningar, dvs. till stämningssmannen vid Jakobstads tingsrätt samt till Befolkningsregistercentralen och dataombudsmannen. BJO har uppmärksammat Befolkningsregistercentralen på vikten av att vid direktanvändning av befolkningsdata ta särskild hänsyn till känsliga uppgifter om könsbyte och på behovet att utbilda de registeransvarigas personal med tanke på direktanvändningssituationer av det slag som det här är fråga om samt med tanke på sådana speciella problem som förekommer i dessa sammanhang.

Klagandens skrivelser har inte föranlett ytterligare åtgärder från BJO:s sida eftersom justitieombudsmannen inte har befogenheter att enligt den gällande befolkningsdatalagsstiftningen bestämma att klagandens förra namnuppgifter skall utplånas ur datasystemet.

BJO Jämskäläinens beslut 5.6.2003, dnr 1083/4/01 (föredragande Jorma Kuopus)

Befolkningsregistercentralen har utrett frågan om integritetsskydd för personer som bytt kön inom ramen för befolkningsdatasystemet och 23.9.2003 sänt en promemoria om saken till BJO. En direktanvändare som har rätt att få tillgång såväl till en registrerats tidigare släktnamn som till hans eller hennes personbeteckningshistoria, kan dra slutsatsen att personen i fråga har bytt kön. Tillgång till personbeteckningshistorien, dvs. till passiva personbeteckningar, har emellertid beviljats endast registerförvaltningsmyndig-

heterna och ytterst få andra myndigheter. En ändring av en personbeteckning kan vid direktanvändning framgå också vid förfrågan med en passiv beteckning. Direktanvändningen ger då information om den aktiva beteckningen, oberoende av användaren och användningsrättigheterna.

För undvikande av sådana problem har Befolkningsregistercentralen preciserat användningstillstånden och de särskilda tillståndsmotiveringarna samt understrukit vikten av omsorgsfullhet vid sökning på tidigare släktnamn. Rätt att söka på passiva beteckningar har endast registerförvaltningsmyndigheterna och ytterst få andra myndigheter. En begränsning av användningsrättigheterna skulle sålunda inte ha någon större betydelse när det gäller integritetsskydd för personer som har bytt kön. Befolkningsregistercentralen understryker också omsorgsplikten vid direktanvändning, ändamålsbundenheten för befolkningsdata samt betydelsen av utbildning och annan handledning av direktanvändarna när det gäller användning av persondata om transsexuella personer på ett sådant sätt att integritetsskyddet inte kränks när det gäller personer som har bytt kön. Befolkningsregistercentralen har också i anslutning till detta ärende inlett ett registerskyddsprojekt och utreder möjligheterna till en precisering av befolkningsdatalagstiftningen för transsexuella personers del.

LAGLIGHETEN AV PER TELEFON ANMÄLDA ADRESSÄNDRINGAR I BEFOLKNINGSDATASYSTEMET

I två klagomål kritiserades Helsingfors magistrats förfarande i ärenden som gällde registrering av adressuppgifter i befolkningsdatasystemet. I det ena fallet hade klagandens före make sanningslöst gjort en flyttningsanmälan till klagandens bostadsadress. Klaganden undrar hur det är möjligt att magistraten utan hennes (bostadsinnehavarens) vetskap godkände en telefonanmälan. För att rätta felet måste hon göra en skriftlig anmälan och betala en avgift.

I det andra fallet hade en person till befolkningsdatasystemet anmält klagandens adress som en annan persons nya bostadsadress.

BJO Jääskeläinen konstaterar följande som sitt ställningstagande.

Förfarandet med telefonanmälan

I samband med att lagen om hemkommun stiftades ställde man sig positivt till möjligheten att godkänna telefonanmälningar, med förbehållet att ett sådant förfarande är förenat med rättssäkerhetsproblem. Förordningen om hemkommun utfärdades i enlighet med den ståndpunkt och de villkor som framgår av förvaltningsutskottets betänkande. Enligt förordningens 1 § 3 mom. är utgångspunkten ett skriftligt förfarande. Endast under speciella förutsättningar i fråga om anmälningsrätten och uppgifternas tillförlitlighet ansågs det att andra än skriftliga anmälningar kunde godtas. Dessa krav är tämligen stränga. Helsingfors magistrat konstaterar i sin utredning att en persons rätt att flytta in i en bostad i praktiken inte kan kontrolleras i samband med telefonanmälningar.

De listor över telefonsamtal som inkommit till justitieombudsmannens kansli stöder det ställningstagande som framgår av magistratens utredning. Ätminstone av Helsingfors magistrats utskrift av listorna framgår inte i vilken mån de som tagit emot samtalen har förvärvat sig t.ex. om att anmälaren känner till den i anmälan avsedda personens nuvarande registrerade adress eller vilka andra personer som är registrerade på adressen i fråga. BJO anser att tillförlitligheten kunde kontrolleras mot dessa uppgifter och eventuellt också mot andra uppgifter än uppgifterna om anmälarens personbeteckning och nya bostadsort.

De som givit utredningar och yttranden konstaterar att det också med skriftliga flyttningsanmälningar är svårt att skydda sig mot uppsåtliga missbruk. När det gäller telefonanmälningar är det emellertid ännu osäkrare att kontrollera uppgifterna i efterhand.

Enligt utredningen har man försökt skydda sig mot missbruk också genom att sända en skriftlig bekräftelse på telefonanmälan till anmälaren på den nya adressen. Detta hjälper emellertid inte alltid för att uppdaga missbruk, såsom framgår av det aktuella fallet. Anmälan sänds i ett slutet brev som riktas en-

bart till anmälaren. Brevet avslöjar inte den felaktiga anmälan för bostadsinnehavaren.

Samarbetsavtal

Vid bedömningen av det på telefonsamtal baserade anmälningsförfarandets laglighet är det skäl att ytterligare beakta det samarbetsavtal som 24.8.2000 ingicks mellan magistraterna, Befolkningsregistercentralen och Posten Finland Abp. Avtalet innebär en samordnad insamling av uppgifter om adressändringar med en gemensam blankett som togs i bruk i början av år 2001 samt genom en servicetelefon och en elektronisk flyttningsanmälan. Arrangemanget innebär att också Posten Finland Abp:s arbetstagare tar emot flyttningsanmälningar.

I motiveringen till regeringens proposition med förslag till lag om hemkommun anses det att telefonanmälningar av rättssäkerhetsskäl skall kunna tas emot endast av magistraterna. Förvaltningsutskottet upprepar denna uppfattning i sitt betänkande. I enlighet med förvaltningsutskottets ställningstaganden konstateras i 4 § i förordningen om hemkommun att *skriftliga* anmälningar enligt överenskommelse kan tillställas andra myndigheter och samfund.

I ministeriets yttrande hänvisas vidare till att registermyndigheternas tolkning av lagen om hemkommun inte är bindande för andra myndigheter som självständigt avgör hemkommunfrågor med stöd av lagen om hemkommun. Redan i den ovan nämnda propositionen konstateras det emellertid att anteckningar i befolkningsregistret har en stor faktisk betydelse för övriga förvaltningsområdets myndigheter då dessa registeranteckningar gör det möjligt att härleda viktiga individuella rättigheter och skyldigheter. Registeranteckningarna har också s.k. offentlig trovärdighet, vilket innebär att vem som helst kan förlita sig på att de är korrekta.

Med stöd av det som anförs ovan anser BJO att förfarandet att per telefon göra ändringsanmälningar som gäller anmälares hemkommun och adress till någon annan än befolkningsregistermyndigheten, på det sätt som avses i samarbetsavtalet, strider mot den

uttryckliga bestämmelsen i 4 § i förordningen om hemkommun. Denna bestämmelse motsvarar de ställningstaganden som framfördes i regeringens proposition och förvaltningsutskottets betänkande om lagen om hemkommun. Förfarandet motsvarar i praktiken inte heller de på lagens förarbeten baserade, i 1 § 3 mom. i förordningen om hemkommun angivna kraven när det gäller kontroll av telefonanmälningsars tillförlitlighet. Situationen är också problematisk med tanke på det i grundlagens 124 § angivna kravet att överföring av förvaltningsuppgifter förutsätter tillräcklig lagstiftning. BJO har meddelat inrikesministeriet och Befolkningsregistercentralen sin uppfattning för kännedom.

BJO har uppmärksammat inrikesministeriet och Befolkningsregistercentralen på de brister han konstaterat i fråga om registreringen av telefonanmälningar och sändandet av bekräftelsebrev, som förfaranden att kontrollera anmälares behörighet.

BJO har bitt inrikesministeriet utreda vilka möjligheter det finns att inom systemet uppdaga och vid behov förhindra upprepade felaktiga anmälningar.

BJO har också uppmärksammat Helsingfors magistrat på myndigheternas rådgivningsskyldighet enligt 4 § i lagen om förvaltningsförfarande och för kännedom meddelat magistraten sin uppfattning att det råder en konflikt mellan samarbetsavtalet och förordningen om hemkommun.

BJO Jämskeläinens beslut 13.6.2003, dnr 2067/4/01 (föredragande Riitta Länsisyrjä)

Chefen för Helsingfors magistrat, häradsskrivare Lauri Haikarainen meddelade i ett brev 25.6.2003 att Helsingfors magistrat återkallar sin redan utfärdade fullmakt enligt vilken Befolkningsregistercentralens och Posten Finland Abp:s samarbetsavtal 24.8.2000 har gällt också flyttningsanmälningar i Helsingfors stad. Fullmakten återkallas så att den upphör 31.12.2003. Haikarainen har sedermera meddelat att magistraten, på grund av den tid som åtgår för lagberedningen, återkallar fullmakten så att den upphör först 30.6.2004.

Inrikesministeriet meddelade i ett brev 29.12.2003 att ministeriet bereder en proposition med förslag till

lag om ändring av vissa bestämmelser i lagen om hemkommun. Avsikten är att i det sammanhanget göra ändringar också i bestämmelserna om förfarandet vid flyttningsanmälan. Avsikten är vidare att de för närvarande i förordningen om hemkommun ingående bestämmelserna om flyttningsanmälan skall lyftas upp till lagnivå. Samtidigt skall från förordningen till lagen överföras också andra bestämmelser om flyttningsanmälan. Dessutom är det meningen att i lagen om hemkommun ta in mot kraven i grundlagens 124 § svarande bestämmelser om överföring av uppgifter i anslutning till mottagandet av flyttningsanmälningar också till andra än myndigheter på så sätt att t.ex. det nuvarande samarbetet med posten, när det gäller insamling av uppgifter, baseras på lagen om hemkommun. Det är meningen att regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om hemkommun skall avlåtas till riksdagen i februari 2004. Anmälnings- och registreringsförfarandet har ändrats på det sätt som framgår av skrivelsen.

FASTSTÄLLANDE AV EN ALLMÄN ÖVRE ÅLDERSGRÄNS FÖR INTRESSEBEVAKARE

I ett klagomål kritiserades Björneborgs magistrats tolkning av bestämmelserna om intressebevakares behörighet. Enligt magistratens praxis ansågs det inte lämpligt att med tillsvidareförordnanden utse personer som fyllt 65 år till intressebevakare.

Som motivering för den allmänna åldersgränsen anförde magistraten bl.a. att för flera uppgifter redan i lagstiftningen anges nedre och övre åldersgränser. Magistraten ansåg att den allmänna 65 års avgångsåldern för såväl statliga tjänstemän som kommunala tjänsteinnehavare kunde tillämpas på intressebevakare. Som exempel på lägre åldersgränser hänvisade magistraten bl.a. till åldersgränsen 63 år för tingsrätternas nämndemän och för godemän vid fastighetsförrättningar.

I sin utredning framhöll magistraten också att eftersom den i samband med förordnande av intressebevakare inte kan kräva att en person som föreslagits till intressebevakare lämnar in en utredning över sitt häl-

soillstånd, är det vid bedömningen av den föreslagna intressebevakarens förmåga nödvändigt att utöver yttre individuella egenskaper fästa avseende också vid allmänna grunder.

BJO Jääskeläinen konstaterar bl.a. följande som sitt ställningstagande.

En intressebevakares behörighet kan indelas i allmän och särskild behörighet. Föreskrifter om den allmänna behörigheten finns i 2 och 6 § i lagen om förmyndarverksamhet. Sålunda kan i princip var och en som har fyllt 18 år och är myndig, oberoende av sitt kön förordnas till intressebevakare. Bestämmelser om en intressebevakares särskilda behörighet ingår i 5 § i lagen om förmyndarverksamhet. Enligt denna bestämmelse kan till intressebevakare förordnas en person som är lämplig för uppdraget och ger sitt samtycke.

Vid prövning av lämpligheten skall bland annat beaktas den föreslagna intressebevakarens skicklighet och erfarenhet samt uppdragets art och omfattning. Enligt motiveringen till lagen om förmyndarverksamhet (RP 146/1998 rd) är förteckningen inte avsedd att vara utförmmande. Utöver de i förteckningen nämnda omständigheterna kan det i flera fall vara nödvändigt att förvissa sig t.ex. om att den person som föreslagits till intressebevakare har en god förmåga att samarbeta med sin huvudman.

Enligt grundlagens 6 § är alla lika inför lagen och ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas bl.a. på grund av ålder. Även om magistraten som specialmyndighet i intressebevakningsärenden *de facto* intar en stark ställning när det gäller att bedöma en till intressebevakare föreslagen persons lämplighet för uppdraget, får beslutsfattandet eller förfarandet i ärendet inte strida mot grundlagens förbud mot åldersdiskriminering. Vid beslutsfattandet skall i enlighet med grundlagens 22 § också de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Lagen om förmyndarverksamhet betonar vikten av att trygga huvudmannens intressen. Utgångspunkten vid förordnande av en intressebevakare är sålunda inte en äldre persons rätt att verka som intressebevakare utan huvudmannens rätt att få en kapabel intressebeva-

kare. Björneborgs magistrat beaktade emellertid i sin tolkning inte att t.ex. huvudmannens make i egenskap av en närstående person, oberoende av sin ålder ofta är lämplig och även det bästa alternativet som intressebevakare, och sålunda kan tillvarata huvudmannens intressen på det sätt som avses i lagen förmyndarverksamhet.

En del av de åldersgränser som nämns i magistratens utredning är direkt baserade på lag, medan lagen om förmyndarverksamhet inte anger någon uttrycklig pensionsålder för intressebevakare. Förarbetena till lagen ger inte något direkt stöd för magistratens tolkning, även om det kan konstateras att den i 5 § ingående förteckningen över intressebevakarens egenskaper inte är avsedd att vara uttömmande. Endast personer som inte har fyllt 18 år är direkt med stöd av lagen obehöriga att vara intressebevakare.

Om lagstiftarens avsikt varit att tillmäta intressebevakarens ålder en speciell och avgörande betydelse vid bedömningen av lämpligheten, skulle detta klart framgå antingen av själva lagtexten eller lagens förarbeten eller t.o.m. så att en uttrycklig maximiålder angivits för intressebevakare. Eftersom detta inte är fallet är det inte möjligt att utgående från andra i lagen uttryckligen angivna övre åldersgränser dra någon generell slutsats om en intressebevakares förmåga att klara av uppdraget, med beaktande av den viktiga relationen mellan huvudmannen och intressebevakaren samt betydelsen av intressebevakarens samarbetsförmåga. Det är varken förenligt med lagen om förmyndarverksamhet eller med grundlagen att på förhand bestämma att en viss kategori av personer inte kan bli intressebevakare. De som föreslås för förmyndaruppdrag måste bedömas från fall till fall.

Den fråga som tas upp i klagomålen har betydelse också med avseende på den regionala enhetligheten i skötseln av intressebevakningsärenden. Av det yttrande som inhämtats från justitieministeriet framgår att endast Björneborgs magistrat tillämpade en sådan övre åldersgräns som avses i klagomålet. Ministeriet ställde en förfrågan till samtliga 38 förmyndarmyndigheter. Av dessa svarade 32. Utredningen visar att Björneborgs magistrats tolkning av 5 § i lagen om förmyndarverksamhet stod i strid med grundlagens 6 § också i fråga om den regionala jämlikheten mellan medborgarna.

BJO har för kännedom meddelat Björneborgs magistrat och justitieministeriet sin uppfattning att magistratens förfarande stred mot grundlagens 6 och 22 §.

BJO Jäskeläinens beslut 26.8.2003, dnr 2859/4/02 (föredragande Mikko Sarja)

FINLANDS BANKS AVGIFTER FÖR INFORMATIONSTJÄNST

En journalist kritiserade Finlands Bank för att den hösten 2001 hade debiterat 38 610 finska mark för kopiering och informationstjänst. Han ansåg beloppet vara oskäligt.

JO Paunio konstaterar bl.a. följande i sitt ställningsstagande.

Bestämmelsen i offentlighetslagens 34 § om möjligheten att uppbära avgift för en myndighets informationstjänst gäller enligt JO endast sådan informationstjänst som avses i offentlighetslagens 21 § och som det inte var fråga om i journalistens fall. Även om rubriken för offentlighetslagens 21 § under riksdagsbehandlingen ändrades från "Myndigheternas informationstjänst" till "Sammanställning av datamaterial på begäran", anger bestämmelsen fortfarande den typ av informationstjänst som avgifter kan uppbäras för i enlighet med offentlighetslagens 34 §. Av lagtexten framgår emellertid inte klart och entydigt avsikten med bestämmelsen om informationstjänst. JO anser detta vara en brist med tanke på legalitetsprincipen och ärendets betydelse.

Enligt JO:s uppfattning finns det inte heller annars några lagliga grunder att uppbära särskilda avgifter för att leta fram handlingar på det sätt som avses i offentlighetslagen. Denna slutsats drar JO utgående från offentlighetslagens 34 och 16 §. Enligt offentlighetslagens 16 § är en myndighet skyldig att på begäran lägga fram en handling för påseende och kopiering. Myndigheten har inte rätt att med stöd av offentlighetslagens 34 § ta betalt för sådant överlämnande av information. Om myndigheten anser att den på begäran kan kopiera individualiserade och framtagna handlingar får den enligt offentlighetslagens 34 § uppbära en avgift

som täcker kostnaderna. JO anser emellertid att detta inte gäller kostnaderna för tjänster som myndigheten är skyldig att tillhandahålla avgiftsfritt.

Vilka avgifter som uppbärs för offentliga handlingskopior har en stor betydelse för yttrandefriheten och offentligheten. Ju högre avgifter som uppbärs, desto mera begränsar de oundvikligen förmedlingen av information. När avgifterna fastställs är det skäl att i enlighet med grundlagens 22 och 12 § beakta offentlighets- och yttrandefrihetsaspekterna till den del som lagstiftningen är tolkbar eller myndigheten kan fastställa avgifterna enligt prövning. Den ovanstående tolkningen av offentlighetslagens bestämmelser stöder ett optimalt förverkligande av yttrandefriheten och offentligheten.

Enligt JO:s åsikt hade Finlands Bank sålunda varken enligt offentlighetslagen, lagen om Finlands Bank eller lagen om grunderna för avgifter till staten några lagliga grunder att uppbära andra än kopieringsavgifter för den typ av handlingsbeställningar som det i första hand förefaller ha varit frågan om i det aktuella fallet. I skenet av utredningen förfaller det nämligen åtminstone huvudsakligen varit frågan om en begäran att få kopior av individualiserade handlingar.

JO anser det emellertid i vissa avseenden vara tolkbart om de begärda handlingarna var tillräckligt individualiserade på det sätt som offentlighetslagen förutsätter.

Enligt JO:s åsikt definierar offentlighetslagen inte tillräckligt tydligt vilken typ av informationstjänst som kan avgiftsbeläggas. I offentlighetslagen ingår enligt JO:s åsikt inte heller tillräckligt tydliga och detaljerade bestämmelser om utlämnande av information över huvud taget, om denna inte är tillräckligt individualiserad eller om den eventuellt inte har kunnat individualiseras till följd av bristfälliga uppgifter.

I sin bedömning av Finlands Banks förfarande har JO beaktat den omständigheten att avgiftsgrunderna och praxis i detta avseende enligt offentlighetslagen är i någon mån tolkbara och oklara. Detta konstateras också i statsrådets redogörelse till riksdagen om verkställigheten av den nya offentlighetslagstiftningen (SRR 5/2003 rd, s.36 och 55).

Enligt JO:s uppfattning har det inte framkommit omständigheter som tyder på att Finlands Bank i och för sig handlat lagstridigt i sin informationshantering. Det är också skäl att observera att enligt offentlighetslagens 38 § har för säkerställande av informationskvaliteten reserverats tre år räknat från 1.12.1999. Denna tid har sedermera (636/2000) förlängts till fem år räknat från lagens ikraftträdande. JO understryker emellertid att det måste finnas beredskap också för omfattande beställningar av handlingar. Offentlighetslagens syften samt målsättningarna för offentlighetsprincipen och yttrandefriheten säkerställs genom en informationshantering som gör det möjligt att så snabbt och ekonomiskt som möjligt hantera också omfattande beställningar av handlingar.

I enlighet med 10 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) har JO för kännedom meddelat direktionen för Finlands Bank sin uppfattning om dess lagstridiga förfarande.

JO har med stöd av 11 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman sänt sitt beslut också till justitieministeriet för kännedom, med en framställning om förtydligande av bestämmelserna om avgifter för handlingsbeställningar.

JO Paunios beslut 31.12.2003, dnr 3211/4/01
(föredragande Jorma Kuopus)

Bilagor

BILAGA 1

Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen

(11.6.1999/731)

38 §

Riksdagens justitieombudsman

Riksdagen väljer för en mandattid på fyra år en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän, som skall ha utmärkta lagkunskaper. Angående de biträdande justitieombudsmännen gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmannen.

Riksdagen kan, efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, av synnerligen vägande skäl befria justitieombudsmannen från uppdraget före mandattidens utgång. Beslutet skall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

48 §

Ministrarnas samt justitieombudsmannens och justitiekanslerns rätt att närvara

Ministrarna har rätt att närvara och delta i debatten i plenum även om de inte är riksdagsledamöter. En minister kan inte vara medlem i ett riksdagsutskott. En minister som enligt 59 § sköter republikens presidents uppgifter får inte samtidigt delta i riksdagsarbetet.

Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet får vara närvarande och delta i debatten i plenum när deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras initiativ behandlas.

109 §

Justitieombudsmannens uppgifter

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt och fördelningen av uppgifter mellan dem

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som söker offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 §

Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtas.

113 §

Presidentens straffrättsliga ansvar

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §

Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en

ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

117 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

Lag om riksdagens justitieombudsman

(14.3.2002/197)

1 KAP

Laglighetskontroll

1 §

Riksdagens justitieombudsmans övervakning

Med övervakade avses i denna lag i enlighet med 109 § 1 mom. grundlagen domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag.

Justitieombudsmannen övervakar också lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § grundlagen. Vad som nedan föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president.

2 §

Klagomål

Klagomål till justitieombudsmannen kan i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en som anser att någon övervakad i skötseln av sin uppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet.

Klagomålet bör framställas skriftligen. Av klagoskriften skall framgå klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller.

3 §

Undersökning av klagomål

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen undersöker inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än fem år, om det inte finns särskilda skäl att undersöka klagomålet.

4 §

Eget initiativ

Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

5 §

Inspektioner

Justitieombudsmannen inspekterar vid behov inrättningar och ämbetsverk för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen skall i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas samt försvarsmaktens olika enheter och de finländska fredsbevarande styrkorna för att ge akt på hur bevärningar och andra som fullgör

militärtjänst samt den fredsbevarande personalen behandlas.

Vid en inspektion har justitieombudsmannen eller en representant för justitieombudsmannen rätt att göra sig förtrogen med alla ämbetsverkets eller inrättningens lokaliteter och datasystem samt att enskilt få samtala med ämbetsverkets eller inrättningens personal och de som tjänstgör eller är intagna där.

6 §

Handräckning

Justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få den handräckning som han eller hon anser behövlig samt behövliga kopior eller utskrifter av handlingar och datafiler hos myndigheter och andra övervakade.

7 §

Justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Bestämmelser om justitieombudsmannens rätt att få de upplysningar som justitieombudsmannen behöver för sin laglighetskontroll finns i 111 § 1 mom. grundlagen.

8 §

Förordnande om polis- eller förundersökning

Justitieombudsmannen kan bestämma att polisundersökning enligt polislagen (493/1995) eller förundersökning enligt förundersökningslagen (449/1987) skall verkställas för utredning av ett ärende som justitieombudsmannen prövar.

9 §

Hörande av övervakade

Om det finns anledning att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, skall justitieombudsmannen innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

10 §

Anmärkning och uppfattning

Om justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll anser att en övervakad har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, men justitieombudsmannen anser att åtal dock inte behöver väckas eller disciplinärt förfarande inledas i ärendet, kan justitieombudsmannen ge den övervakade en anmärkning för framtiden.

Om det finns orsak, kan justitieombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller 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 uppmärksamt på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas.

2 KAP

Berättelse till riksdagen och redogörelse för bindningar

12 §

Berättelse

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt tillståndet inom rättsskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Justitieom-

budsmannen skall härvid fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I ett ärende som justitieombudsmannen anser vara viktigt kan han eller hon också ge en särskild berättelse till riksdagen.

I anslutning till sina berättelser kan justitieombudsmannen lägga fram förslag för riksdagen om avhjälpan av brister i lagstiftningen som han eller hon observerat. Om bristen har anknytning till ett ärende som behandlas av riksdagen, kan justitieombudsmannen också annars delge ifrågavarande riksdagsorgan sina iakttagelser.

13 §

Bindningar

Den som valts till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman skall utan dröjsmål ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sådan näringsverksamhet och förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar som kan ha betydelse vid bedömningen av hans eller hennes verksamhet som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman.

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen skall under sin mandattid utan dröjsmål anmäla om ändringar i de uppgifter som avses i 1 mom.

3 KAP

Allmänna bestämmelser om justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen

14 §

Justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens beslutanderätt

Justitieombudsmannen har ensam beslutanderätt i alla ärenden som enligt lag skall skötas av justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen beslutar också, sedan han eller hon hört de biträdande justitieombudsmännen, om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen.

De biträdande justitieombudsmännen behandlar och avgör med samma befogenheter som justitieombudsmannen de laglighetskontrollärenden som justitieombudsmannen har bestämt att de skall avgöra eller som de på eget initiativ har beslutat undersöka.

Om en biträdande justitieombudsman anser att ett ärende som han eller hon behandlar ger anledning till anmärkning till följd av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet, en medlem av statsrådet eller republikens president eller orsak att väcka åtal mot presidenten vid högsta domstolen eller vid högsta förvaltningsdomstolen eller en ledamot vid någon av dessa domstolar, skall den biträdande justitieombudsmannen överföra ärendet till att avgöras av justitieombudsmannen.

15 §

Justitieombudsmannens beslutsfattande

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgör ärendena på föredragning, om de inte i enskilda fall beslutar något annat.

16 §

Vikariat

Om justitieombudsmannen avlider eller avgår från sitt uppdrag under mandattiden och riksdagen inte har valt någon ny justitieombudsman, sköts justitieombudsmannens uppgifter av den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten.

Den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten sköter också justitieombudsmannens uppgifter när denne är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli.

När en biträdande justitieombudsman är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, sköts hans eller hennes uppgifter av justitieombudsmannen eller den andra biträdande justitieombudsmannen, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för kansliet.

17 §

Övriga uppgifter och tjänstledighet

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får inte under sin mandattid sköta någon annan offentlig tjänst. De får inte heller ha något sådant offentligt eller privat uppdrag som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt eller annars försvåra skötseln av uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman.

Om den som väljs till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman varar.

18 §

Arvoden

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får arvode för sitt uppdrag. Justitieombudsmannens arvode bestäms enligt samma grunder som avlöningen för justitiekanslern i statsrådet och biträdande justitieombudsmännens arvode enligt samma grunder som biträdande justitiekanslerns avlöning.

Står den som valts till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman i ett offentligt eller privat anställningsförhållande, skall han eller hon för sin mandattid avstå från de med detta anställningsförhållande förknippade löneförmånerna. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen skall för sin mandattid också avstå från sådana andra med anställningsförhållanden eller förtroendeuppdrag förknippade förmåner som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt.

19 §

Semester

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har var och en rätt till en och en halv månads semester.

4 KAP

Riksdagens justitieombudsmans kansli och närmare bestämmelser

20 §

Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som skall avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av övriga till justitieombudsmannen hörande uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 §

Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas närmare föreskrifter om fördelningen av uppgifter och om vikariearrangemangen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen, om kanslipersonalens uppgifter samt om det samarbetsförfarande som skall iaktas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen.

5 KAP

Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser

22 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 april 2002.

23 §

Övergångsbestämmelse

De som sköter uppdragen som justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän skall inom en månad från det att lagen har trätt i kraft ge en i 13 § avsedd redogörelse för sina bindningar.

Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i stats- rådet och riksdagens justitieombudsman

(21.12.1990/1224)

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personal som avses i lagen om fredsbevarande verksamhet (514/1984) eller militära rätttegångar,

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, justitieombudsman-

nasekreterare, rådgivande jurist, inspektör, informatör, notarie, avdelningssekreterare, registrator, arkivarie, biträdande registrator och byråsekreterare. Vid kansliet kan också utnämnas andra tjänstemän.

Vid kansliet kan inom ramen för budgeten anställas tjänstemän i tjänsteförhållanden för viss tid.

2 §

Behörighetsvillkor för personalen

Behörighetsvillkor är

1) för kanslichefen, referendarieråden, äldre justitieombudsmannasekreterarna och justitieombudsmannasekreterarna juris kandidatexamen eller annan för tjänsten lämplig högre högskoleexamen samt sådan erfarenhet av offentlig förvaltning eller domaruppgifter som uppdraget förutsätter, samt

2) för dem som sköter andra uppgifter för dessa lämplig högskoleexamen eller sådan annan utbildning och erfarenhet som uppgifterna förutsätter.

3 §

Utnämning av tjänstemännen

Justitieombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sitt kansli.

4 §

Tjänstledighet

Tjänstledighet för tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli beviljas av justitieombudsmannen.

5 §

Ikraftträdande

Denna instruktion träder i kraft den 1 april 2002.

Genom denna instruktion upphävs den instruktion för riksdagens justitieombudsman som godkändes den 22 februari 2000 (251/2000).

BILAGA 2

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän

Justitieombudsman Riitta-Leena Paunio avgör ärenden, som gäller

- ärenden som avses i 14 § 3 mom. il lagen om riksdagens justitieombudsman
- de högsta statsorganen
- principiellt betydelsefulla frågor
- socialvården
- socialförsäkringen
- hälsovården och
- barnets rättigheter.

Biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio avgör ärenden, som gäller

- polisen
- åklagarväsendet
- utlämning av förbrytare
- fångvård och verkställighet av straff samt kriminalvård
- befolkningsskydd
- brand- och räddningsväsendet
- sameärenden
- utlämningsärenden
- arbetsförvaltningen
- utkomstskydd för arbetslösa
- den grundläggande utbildningen
- kyrkan
- valärenden
- språklagstiftningen samt
- Ålands självstyrelse.

Biträdande justitieombudsman Petri Jääskeläinen avgör ärenden, som gäller

- domstolarna
- utsökning, konkurs, skuldsanering
- rättshjälp
- rättsregister
- intressebevakning
- tull
- trafik och kommunikationer
- handel och industri
- dataskydd, dataförvaltning och datakommunikation
- vetenskap och kultur samt annan än grundläggande utbildning
- statistik
- folkbokföring
- region- och lokalförvaltning
- miljöförvaltningen
- jord- och skogsbruk
- beskattning
- försvarsväsendet och gränsbevakningsväsendet samt
- civiltjänst.

BILAGA 3

Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet

BEHANDLADE ÄRENDEN ÅR 2003

<i>Behandlade laglighetsövervakningsärenden</i>		4 614
Ärenden som anhängiggjorts år 2003	2 876	
* Klagomål till justitieombudsmannen	2 469	
* Ärenden som överförts från justitiekanslern	29	
* Egna initiativ	52	
* Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	35	
* Övriga skrivelser	291	
Ärenden som överförts från år 2002	1 225	
Ärenden som överförts från år 2001	485	
Ärenden som överförts från år 2000	28	
<i>Avgjorda ärenden</i>		2 928
Klagomål	2 561	
Egna initiativ	39	
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	40	
Övriga skrivelser	288	
<i>Ärenden som överförts till följande år</i>		1 686
Från år 2003	1 193	
Från år 2002	488	
Från år 2001	5	
<i>Övriga behandlade ärenden</i>		173
Inspektioner ¹	96	
Kansliets förvaltningsärenden	77	

¹ Inspektionsdagar 56

DE AVGJORDA ÄRENDENA
MYNDIGHETSVIS ÅR 2003

<i>Klagomål</i>		2 561
* Socialmyndigheter		491
- socialvård	240	
- socialförsäkring	251	
* Polismyndigheter		399
* Hälsovårdsmyndigheter		235
* Fångvårdsmyndigheter		226
* Domstolar		220
- allmänna domstolar	189	
- specialdomstolar	4	
- förvaltningsdomstolar	27	
* Kommunala myndigheter		127
* Miljömyndigheter		97
* Utsökningsmyndigheter		82
* Skattemyndigheter		81
* Arbetskraftsmyndigheter		80
* Jord- och skogsbruksmyndigheter		62
* Militärmyndigheter		58
* Undervisningsmyndigheter		47
* Utlänningsmyndigheter		38
* Åklagarmyndigheter		35
* Trafik- och kommunikationsmyndigheter		32
* Tullmyndigheter		32
* De högsta statsorganen		28
* Kyrkliga myndigheter		7
* Övriga övervakningsobjekt		184
<i>Egna initiativ</i>		39
* Polismyndigheter		11
* Övriga myndigheter		10
* Hälsovårdsmyndigheter		7
* Socialmyndigheter		6
- socialvård		5
- socialförsäkring		1
* Kommunala myndigheter		3
* Militärmyndigheter		2
<i>Avgjorda ärenden sammanlagt</i>		2 600

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN ÅR 2003

Klagomål

2 561

Ägöranden som föränlett åtgärder (sammanlagt 411)

* framställning	2
* anmärkning	18
* meddelande	361
* rättelse under behandlingstiden	30

Ärenden föränledde inte åtgärder, eftersom (sammanlagt 1 618)

* inget felaktigt förfarande konstaterades	551
* ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	1 067

Klagomål prövades inte, eftersom (sammanlagt 532)

* det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet	69
* det var anhängigt hos en behörig myndighet eller eftersom möjligheten att söka ändring inte hade utnyttjats	283
* det inte hade individualiserats	62
* det överfördes till justitiekanslern	11
* det överfördes till riksåklagaren	5
* det överfördes till någon annan myndighet	9
* över 5 år hade förflutit från händelsen	41
* det föreföll på någon annan grund	52

Egna initiativ

39

* framställning	7
* anmärkning	2
* meddelande	10
* rättelse under behandlingstiden	4
* inget lagstridigt eller felaktigt förfarande konstaterades	7
* ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	9

BILAGA 4

Utlåtanden och sakkunniguppdrag

UTLÅTANDEN

Till justitieministeriet

- om domarutbildningsarbetsgruppens betänkande (3021/5/02)
- besvärskommissionens slutbetänkande (3001/5/02)
- om utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen samt till vissa lagar som har samband med den (371/5/03)
- om del I av ungdomsbrottskommissionens betänkande (741/5/03)
- om förlikningsarbetsgruppens bestänkande (801/5/03)
- om ett betänkande av arbetsgruppen för översyn av tingsrättslagen (1247/5/03)
- om ett förslag till regeringens proposition om ändring av utskönningslagen (1510/5/03)
- om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av Finlands grundlag och vissa lagar som har samband med den (1618/5/03)
- om ett arbetsgruppsbetänkande "Rättegångens offentlighet i förvaltningsprocessen" (1625/5/03)
- om nätbrottsarbetsgruppens betänkande (1494/5/03)
- om justitieministeriets delbetänkande "Människohandel, koppleri och prostitution" (1642/5/03)

Till utrikesministeriet

- om den andra Finlandsrapporten från Europa-kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) (3003/05/02)
- om genomförandet av FN-konventionen om barnets rättigheter (205/5/03)
- för den femte rapporten om tillämpningen av FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (154/5/03)
- om ett utkast till protokoll om ett register över utsläpp och överföring av föroreningar inom ramen för den s.k. Århuskonventionen
- om en strategi i fråga om ett protokollskkast rörande miljökonsekvensbedömningen av den s.k. Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, vilken antagits av FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) (747/5/03)
- om FN:s generalförsamlings resolution om skydd för de mänskliga rättigheterna i kampen mot terrorism (772/5/03)
- för regeringens femte periodiska rapport i anslutning till FN-konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (1563/5/03)
- om anslutning till det fakultativa protokollet till FN-konventionen om tortyr och annan grym, omänsklig behandling eller förnedrande behandling eller bestraffning (1809/5/03)
- för den andra periodiska rapporten om tillämpningen av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (2014/5/03)

Till inrikesministeriet

- om klagomålsavgöranden som varit av betydelse för utveckling av trafikbrottsutredningar (610/5/03)
- om ett utkast till ändring av samservicelagen (825/5/03)

Till social- och hälsovårdsministeriet

- om en rapport från ETENE:s barnarbetsgrupp (206/5/03)

Till finansministeriet

- om slutrapporten från ett projekt om kvalitets- och utvärderingskriterier för offentliga nättjänster (750/5/03)

SAKKUNNIGUPPDRAG I RIKSDA- GENS UTSKOTT

Grundlagsutskottet

- JO *Paunio*, BJO *Rautio* och BJO *Jääskeläinen* 15.10.2003 med anledning av justitieombudsmannens berättelse för 2002
- JO *Paunio* 25.11.2003 om regeringens proposition med förslag till ändring av Finlands grundlag och vissa lagar i samband med den och om talmanskonferensen förslag till ändring av riksdagens arbetsordning och 1 § i riksdagens valstadga
- BJO *Rautio* 2.12.2003 om regeringens proposition med förslag till ny utlänningslag och vissa lagar som har samband med den

Lagutskottet

- BJO *Rautio* 29.1.2003 om regeringens proposition med förslag till ändring av vissa bestämmelser om straffrättslig preskription
- BJO *Rautio* 9.10.2003 om regeringens proposition med förslag till godkännande av konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater och av återtagandet av ett förbehåll till den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål samt till lagar som har samband med dem
- BJO *Rautio* 6.11.2003 om regeringens proposition med förslag till lag om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen samt till vissa lagar som har samband med den

Förvaltningsutskottet

- JO *Paunio* 15.1.2003 om regeringens proposition med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen
- BJO *Rautio* 1.10.2003 om regeringens proposition med förslag till ny utlänningslag och vissa lagar som har samband med den

Kulturutskottet

- JO *Paunio* 16.1.2003 om regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning samt av lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning

BILAGA 5

Inspektioner

Domstolar

Vasa tingsrätt (televångsmedel)
 Uleåborgs tingsrätt (televångsmedel)
 Kuusamo tingsrätt (televångsmedel)
 Kemi-Torneå tingsrätt, Torneå verksamhetsställe (televångsmedel)
 Joensuu tingsrätt
 Tammerfors tingsrätt (televångsmedel)

Fångvården

Helsingfors fängelse
 Viipula fängelse
 Konnunsuo fängelse
 Riihimäki fängelse
 Vasa fängelse
 Sulkava fängelse
 Övertorneå öppna fängelseavdelning

Polisförvaltningen

Mänttä härad, polisinspektionen
 Vasa härad, polisinspektionen
 Pudasjärvi härad, polisinspektionen
 Uleåborgs länsstyrelse, polisavdelningen
 Kuusamo härad, polisinspektionen
 Kemi härad, polisinspektionen
 Helsingfors härad, polisinspektionen/våldsenheten
 Centralkriminalpolisen
 Inrikesministeriets polisavdelning
 Tammerfors härad, polisinspektionen

Räddningsförvaltningen

Inrikesministeriets räddningsavdelning
 Österbottens nödcentral

Åklagarväsendet

Mänttä häradssämbete, åklagaravdelningen
 Kuusamo häradssämbete, åklagaravdelningen
 Kemi häradssämbete, åklagaravdelningen

Utsökningsväsendet

Tavastehus härad, exekutionsverket

Socialvården

Verksamhetscentret Oskarinpuiston tomintakeskus
 Härbärgen Oskarinpuiston asuntola
 Härbärgen Kankurinkulman asuntola
 Kervo stads social- och hälsovårdsförvaltning
 Servicecentret Ylisen palvelukeskus
 Ylöjärvi grupp- och familjegrupper
 Tammerfors socialförvaltning
 Hemmet Hällpyörän koti
 Södra Finlands länsstyrelses serviceenhet i Kouvola, social- och hälsovårdsavdelningen
 Kyrkslätt socialförvaltning
 Stiftelsen Rinnehemmet/antaltsvården
 Stiftelsen Rinnehemmet/boendeservicen
 Lapplands länsstyrelse, social- och hälsovårdsavdelningen
 Rovaniemi stad, social- och hälsovårdsförvaltningen
 Borgå socialförvaltning
 Vanda socialförvaltning
 Hyvinge socialförvaltning
 Helsingfors socialverk, östra socialcentralen
 Helsingfors östra socialcentral, A-kliniken och ungdomsstationen
 Rastböle familjestödscenter
 Tammerfors mottagningscentral

Socialförsäkringen

Besvärnämnden för studiestöd
 Kommunernas pensionsnämnd
 Statens pensionsnämnd
 Pensionsnämnden
 Försäkringsdomstolen

Psykiatriska sjukhus

Gamla Vasa sjukhus
Vasa centralsjukhus, psykiatriska enheten
Kuusankoski kretssjukhus, resultatområdet psykiatri
Valkeala sjukhus, resultatområdet psykiatri

Försvarsmakten

Tavastlands Regemente
Flygvapnets Tekniska Skola
Flygvapnets Provflygcenter
Mellersta Finlands Regemente
Björneborgs Brigad
Artilleribrigaden
Försvarsmaktens Internationella Center
KFOR-styrkorna, Finlands bataljon i Lipljani, Kosovo
KFOR-styrkorna, multinationella transport- och militärpolis kompanierna (MNMPCOY och MNTCOY) i Pristina, Kosovo
KFOR-styrkorna, staben för mellersta brigaden (MNB/C) samt stabs- och signalkompaniet (EHK) i Pristina, Kosovo
KFOR-styrkorna, finländska underhållsstödjepunken (FIN SE) i Skopje, Makedonien
Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion
Gräns- och sjöbevakningsskolan
Kotka Kustområde (Utbildningsbatteriet, Rankö och Kyrkogårdsö fort samt Aspö sjöbevakningsstation)
Karelens Flygfliktij
Staben för Kuopio Militärlän
Norra Karelens Brigad
Norra Karelens gränsbevakningssektion
Staben för Norra Karelens Militärlän
Staben för gränsbevakningsväsendet
Skärgårdshavets Marinkommando (Skärgårdshavets Sjöbataljon, Åbo Kustsektion, 6. Robotfliktijlen och 4. Minfliktijlen)

Undervisningsväsendet

Västra Finlands länsstyrelse, bildningsavdelningen
Åbo Stads skolverk
Kimito kommuns finskspråkiga skolförvaltning
Kimito kommuns finskspråkiga lågstadium

Övriga inspektionsobjekt

Domkapitlet i Åbo ärkestift
Rättsregistercentralen
Hyvinge magistrat och intressebevakningen i fem kommuner (Hyvinge, Träskända, Kervo, Nurmijärvi och Tusby)

BILAGA 6

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli år 2003

Kanslichef, tf

Mäkinen, Pirkko, VH

Referendarieråd

Kuopus, Jorma, docent, JD, VH
Kallio, Eero, VH
Marttunen, Raino, VH
Haapkylä, Lea, VH

Äldre justitieombudsmannasekreterare

Åström, Henrik, VH (deltidspension från
1.9.2002)
Ojala, Harri, VH
Länsisyrjä, Riitta, VH
Hännikäinen, Erkki, JuK
Tamminen, Mirja, VH
Tanttiinen-Laakkonen, Kaija, JuK
Haapamäki, Juha, VH

Justitieombudsmannasekreterare

Muukkonen, Kari, VH
Linnakangas, Aila, JuK, PK
Aantaa, Tuula, VH
Kurki-Suonio, Kirsti, JD
Stoor, Håkan, JL, VH
Lindström, Ulla-Majja, JuK
Verronen, Minna, VT (tjänstledig från 15.3)
Toivola, Jouni, JuK
Pirjola, Jari, JL, FM
Rita, Anu, VT (tjänstledig från 31.5)
Niemelä, Juha, VH
Sintonen, Harri, JuK (till 31.10)

Justitieombudsmannasekreterare, tf

Eteläpää, Mikko, VH
Mattila, Terhi, VH (1.1.-31.8)
Arjola, Terhi, VH (1.1.-30.4. och från 16.6)
Groop-Bondestam, Janina, VH (1.1.-30.4)
Andersin, Leila, JuK (från 17.3)
Vartia, Matti, VH (från 16.6)
Toivola, Kristiina, VH (från 1.8)

Föredragande, tf

Wirta, Pia, VH (tjänstledig från tjänsten av råd-
givande jurist till 31.7, föredragande från 1.8)
Holman, Kristian, AVM (inspektör 1.1.-16.2,
rådgivande jurist 17.2-31.7, föredragande från
1.8)

Rådgivande jurist

Rouhiainen, Petri, VH (från 22.7)

Rådgivande jurist, tf

Hedding, Katja, VH (från 12.5)

Informatör

Helkama, Ilta, FK

Inspektör

Huttunen, Kari

Inspektör, tf

Paavilainen, Anette (från 15.4)

Notarier

Kerrman, Raili, VN
Rahko, Helena, FN
Koskiniemi, Taru, FN
Tuominen, Eeva-Maria, VN
(tjänstledig från 17.2)

Notarie, tf

Suutarinen, Pirkko, VN (från 17.2)

Arkivarie

Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Registrator

Keinänen, Liisa

Biträdande registrator

Kataja, Helena

Avdelningssekreterare

Ahola, Päivi
Karhu, Päivi
Kivioja, Leena (från 5.5)
Stern, Mervi (byråsekreterare till 30.9)

Byråsekreterare

Helin, Leena
Raahenmaa, Arja
Salminen, Virpi

Byråsekreterare, tf

Keinänen, Kristiina
Salminen, Sirpa (från 22.12)

Under verksamhetsåret har VH Kirsti Uoti 1.1–
31.5.2003 innehavt en delfidstjänst (20 h/vecka).

BILAGA 7

Kansliets gemensamma utbildningstillfällen år 2003

Den nya rättshjälpslagen (regeringssekreterare Merja Muilu, justitieministeriet)

Strafflagens allmänna läror och de nya tjänste- brottsbestämmelserna (direktör Tapio Lappi-Seppälä, Rättspolitiska forskningsinstitutet, statsåklagare Jukka Rappe, Riksåklagarämbetet och biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio)

TYHY, arbetshälsa (överinspektör Riitta Törnqvist, Statskontoret)

EU-utbildning (professor i EU-rätt Tuomas Ojanen, Helsingfors Universitet)

EG:s lagstiftningsprocess från Finlands synpunkt (utskottsrådet Pekka Nurminen, riksdagen)

Aktuellt från de nordiska justitieombudsmännen

Aktuella frågor om Europeiska ombudsmans verksamhet (Europeiska ombudsmannen P. Nikiforos Diamandouros)

EU-utbildningen "Gemenskapsrätten med förvaltningsavgöranden som utgångspunkt" (juris doktor Outi Suviranta)

Finlands människorättspolitik (enhetschef Johanna Suurpää, utrikesministeriets enhet för människorättspolitik)

Motivering av beslut – gemensamt utbildningstillfälle med justitiekanslersämbetet, för föredragande och beslutsfattare (professor emeritus Aulis Aarnio, tingsdomare Mika Huovila, Nyslotts tingsrätt, och facklig ombudsman Lauri Kerosuo, Finlands journalistförbund)

Den nya språklagen (lagstiftningssekreterare Paulina Tallroth, justitieministeriet)

Den nya förvaltningslagen (juris licentiat Eija Siitari-Vanne och specialsakkunnig Marjatta Keravuori, justitieministeriet)

Människorättsfrågor (professor Martin Scheinin, Åbo Akademi)

SAKREGISTER

ANHÅLLANDE

registrering av frihetsberövande

113

ASYL

anlitande av utomstående tolk vid asylförhör

248

Utlänningsverkets handläggningstider för ansökningar om asyl och medborgarskap

249

BARN

grunderna för husrannsakan och undersökning av ett skriftskolläger

119

beslut om avslutande av brådskande omhändertagande

178

utredning av misstanke om sexuellt utnyttjande förhindra att ett barn olovligen förs ut ur landet

179

utlämning av ett barn till Sverige för verkställighet av omhändertagande

180

behandling av begäran om handlingar i ett passärende som gällde barn

181

ordnande av familjevård utan ett separat beslut

156

ordnande av dagvård under den tid det ordinarie daghemmet är stängt pga semester

159

BARNSKYDD

beslut om avslutande av brådskande omhändertagande

178

BEHÖRIGHET

grunderna för husrannsakan och undersökning av ett skriftskolläger

119

den rättsliga betydelsen av Folkpensionsanstaltens anvisningar

172

förhindra att ett barn olovligen förs ut ur landet

180

BESKATTNING

motivering av skatteförlätnadsbeslut

229

god informationshantering och ett skatteverks modellbeslut

231

en skattemyndighets utredningsskyldighet

232

behandling av en ansökan om ändring av förskottsuppbörd

233

civilrättslig kvittning av skatteåterbäringar

233

iakttagandet av inkomstskattelagen för gårdsbruk

276

BESÖKSFÖRBUD

polisens roll vid meddelande av tillfälligt besöksförbud

135

BEVÄRINGSTJÄNST

beväringar som ordinerats lätt tjänst sattes i alltför tungt arbete

206

utredning av förutsättningar för disciplinärt förfarande

206

BITRÄDE

en gripen persons rätt till biträde

112

lagstridigt villkor om personlig hjälpare enligt lagen om handikappservice

162

BREVHEMLIGHET

fängvårdspersonalens uppträdande

103

BROTTSANMÄLAN

brottsmisstankar mot polismän

124

registrering av en brottsanmälan och förundersökning

128

polisens beslut och förfarande i ett djurskyddsärende

137

CENTRALVALNÄMND

en centralvalnämnds beslut om kandidaters valbarhet

220

DAGVÅRD

ordnande av dagvård under den tid det ordinarie daghemmet är stängt pga semester

159

indrivning av en preskriberad dagvårdsavgift

159

DELGIVNING

behandling av fångars ansökningar i fängelset

102

DISCIPLINÄRT FÖRFARANDE

utredning av förutsättningar för disciplinärt förfarande

206

behandling av ett disciplinärt ärende

207

DOMSTOL

rättegångens offentlighet	86
rätten att få ta del av en ljudupptagning på begärt sätt	89
övervakning av ordningen i en rättssal	91
straffrättslig preskription av en stämning	92
dröjsmål med en bankrättegång	93
rättelse av en tingsrätts beslut i ett skuldsaneringsärende	153
DRÖJSMÅL	
en rannsakningsfånge förpassades till vård	112
dröjsmål med förundersökningar vid Enare-Utsjoki härads polisinskriftning	114
åtalrättsens preskription under förundersökning	116
dröjsmål med förundersökning och överföring av ett ärende	117
registrering av tvångsmedel	122
brottsmisstankar mot polismän	124
vidtagande av åtgärder för att rädda en person i livsfara	134
straffrättslig preskription av en stämning	92
dröjsmål med en bankrättegång	93
behandling av en sökan om frimånader vid utsökning	153
hälso- och sjukvård för en fånge	100
behandling av fångars ansökningar i fängelset	102
information om ändrad praxis samt besvarande av förfrågningar	212
en elevs behov av specialundervisning	212
dröjsmål med behandlingen av ett klagomål i länsstyrelsen	222
behandling av ett disciplinärt ärende	207
dröjsmål vid försäkringsdomstolens behandling av ärenden om utkomstskydd för arbetslösa	226
Utlänningsverkets handläggningstider för ansökningar om asyl och medborgarskap	249
behandlingen av ärenden vid en TE-central och i landsbygdsnäringsarnas besvärdsnämnd	272
dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om utkomststöd	157
dröjsmål vid behandlingen av ansökan om handikappservice	157
dröjsmål vid behandlingen av socialvårdsklagomål vid länsstyrelsen	157

EXEKUTIV AUKTION

en utmätningsmans förfarande i samband med en exekutiv vapenauktion	147
---	-----

FINLANDS BANK

Finlands Banks avgifter för informationstjänst	290
--	-----

FOLKPENSIONSANSTALTEN

tiofaldig parkeringsbot utmättes från fel persons moderskapspenning	150
jäv för en sakkunnigläkare vid Folkpensionsanstalten	170
motivering av beslut om handikappbidrag	171
den rättsliga betydelsen av Folkpensionsanstaltens anvisningar	172

FÅNGVÅRD

uppskov med verkställighet av förvandlingsstraff	97
villkorlig frigivning av en person som samtidigt är rannsakningsfånge	98
urintest för att avslöja anabola steroider	99
behandling av brott som begåtts under permission	99
familjebesök	100
hälso- och sjukvård för en fånge	100
en fånges personliga integritet	101
behandling av fångars ansökningar i fängelset	102
fångvårdens resurser och fångarnas boendeförhållanden	103
personalens uppträdande	103

FÄRDTJÄNST

rätten till färdtjänst enligt lagen om handikappservice	161
färdtjänst för gravt handikappade	158

FÖRETAGARE

fastställande av företagares disponibla inkomst i utkomststödsärenden	289
---	-----

FÖRHÖR

förfarandet vid förhör	128
------------------------	-----

FÖRSVARSMAKTEN

begränsningar i rörelsefriheten på gränsbevakningsväsendets områden	204
beväringar som ordinerats lätt tjänst sattes i alltför tungt arbete	206
behandling av ett disciplinärt ärende	207
betydelsen av samtycke vid husrannsakan	208

FÖRSÄKRINGSDOMSTOLEN

dröjsmål vid försäkringsdomstolens behandling av ärenden om utkomstskydd för arbetslösa	226
---	-----

FÖRUNDERSÖKNING

dröjsmål med förundersökningar vid Enare-Utsjoki härads polisinsättning	114
åtalsrättens preskription under förundersökning	116
dröjsmål med förundersökning och överföring av ett ärende	117
offentlighet vid förundersökning	126
registrering av en brottsanmälan och förundersökning	128
behandling som misstänkt och avstående från förundersökning	129
en utmätningsmans förfarande i samband med en exekutiv vapenauktion	147
förundersökningsspråk	284
övervakning av ett stenbrott och vederbörliga tillståndsbestämmelser	261

FÖRVALTNINGSFÖRFARANDE

dröjsmål med förundersökning och överföring av ett ärende	117
motivering av beslut om handikappbidrag	171
information om ändrad praxis samt besvarande av förfrågningar	212
åtgärdstillstånd för deponering av överskottsjord	262
besvarande av förfrågningar	155
beslut att överföra vissa delar av ett klagomål till en annan myndighet	156

FÖRVÄNDLINGSSTRAFF AV BÖTER

uppskov med verkställighet av förvändlingsstraff	97
--	----

GRIPANDE

en gripen persons rätt till biträde	112
registrering av frihetsberövande	113

GRUNDTRYGGHETSÄMND

behandling av begäran om handlingar i ett passärende som gällde barn	156
--	-----

HANDIKAPP

ordnande av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering	190
skyldigheten att upprätta serviceplan enligt förordningen om handikappservice	160
rätten till färdtjänst enligt lagen om handikappservice	161
lagstridigt villkor om personlig hjälpare enligt lagen om handikappservice	162
beaktande av rörelsehindrade i samband med ändrings- och ombyggnadsarbeten på järnvägsstation	260
dröjsmål vid behandlingen av ansökan om handikappservice	157
färdtjänst för gravt handikappade	158
ersättningar till teckenspråkstolkar	159
debitering av måltidskostnader i dagverksamhet	159

HANDLINGAR

kopiering av ett beslagtaget dokument och upphävande av beslag	123
utlämnande av uppgifter om en persons hälsoförhållanden	125
rätten att få ta del av en ljudupptagning på begärt sätt	89
Finlands Banks avgifter för informationstjänst	290
offentligheten av bullermätningar	264

HUSRANNSAKAN

grunderna för husrannsakan och undersökning av ett skriftskollager	119
närvaro vid husrannsakan	121
betydelsen av samtycke vid husrannsakan	123
användning av telefon under en husrannsakan	124

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

en rannsakningsfånge förpassades till vård

112

utlämnande av uppgifter om
en persons hälsofällstånd

125

patientskador orsakade av
en felaktig konstgjord led

187

begränsning av specialiserade
sjukvårdstjänster

188

väntetiden till en hälsovårdscentrals
mottagning i ett icke-brådskande fall

189

ordnande av hjälpmedel för
medicinsk rehabilitering

190

en patients rätt till information
och självbestämmanderätt

193

tandvård i Kuopio stad

195

HÖRANDEen utmätningsmans förfarande i
samband med en exekutiv vapenauktion

147

förhandsmeddelande om utmätning av fordran

151

behandling av fångars ansökningar i fängelset

102

beslut om avslutande av
brådskande omhändertagande

178

utlämning av ett barn till Sverige
för verkställighet av omhändertagande

181

en muntlig anmärkning i skriftlig form

258

INFORMATIONinformation om ändrad praxis
samt besvarande av förfrågningar

212

tillämpning av språklagen på webbinformation

281

INRIKESMINISTERIET

publicering av anvisningar

282

INTRESSEBEVAKNINGfastställande av en allmän övre
åldersgräns för intressebevakare

289

ISOLERING

en fånges personliga integritet

101

JORDBRUKSSTÖDbehandlingen av ärenden vid en TE-central
och i landsbygdsnäringsnämnd

272

JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIET

översättning av ett programutkast till svenska

282

behandlingen av ärenden vid en TE-central
och i landsbygdsnäringsnämnd

272

JUSTITIEMINISTERIET

tillämpning av språklagen på webbinformation

281

JÄMLIKHET

grunderna för antagning till polisskolan

132

avläggande av körprov för
att få undervisningstillstånd

133

tillgången på skuldrådgivning

152

begränsning av specialiserade sjukvårdstjänster

188

ordnande av hjälpmedel
för medicinsk rehabilitering

190

tandvård i Kuopio stad

195

motivering av skattelättnadsbeslut

229

fastställande av en allmän övre
åldersgräns för intressebevakare

289

beaktande av rörelsehindrade i
samband med ändrings- och
ombyggnadsarbeten på järnvägsstation

260

en biträdande statsdirektörs parkeringsbot
betalades av stadens medel

219

JÄV

jäv för en undersökningsledare

129

jäv för en sakkunnigläkare
vid Folkpensionsanstalten

170

behandling av ett disciplinärt ärende

207

KOMMUN

tillgången på skuldrådgivning

152

begränsning av specialiserade sjukvårdstjänster

188

väntetiden till en hälsovårdscentrals
mottagning i ett icke-brådskande fall

189

ordnande av hjälpmedel för
medicinsk rehabilitering

190

tandvård i Kuopio stad

195

utredning av misstanke om sexuellt utnyttjande

179

skyldigheten att upprätta serviceplan
enligt förordningen om handikappservice

160

namngivning av vägar i
tvåspråkiga kommuner

283

beaktande av rörelsehindrade i samband med ändrings- och ombyggnadsarbeten på järnvägsstation	260	MEDBORGARSKAP Utlänningsverkets handläggningstider för ansökningar om asyl och medborgarskap	249
åtgärdsstillstånd för deponering av överskottsjord	262	MILJÖ beaktande av rörelsehindrade i samband med ändrings- och ombyggnadsarbeten på järnvägsstation	260
offentligheten av bullermätningar	264	övervakning av ett stembrott och vederbörliga tillståndsbestämmelser	261
en biträdande statsdirektörs parkeringsbot betalades av stadens medel	219	åtgärdsstillstånd för deponering av överskottsjord	262
en centralvalnämnds beslut om kandidaters valbarhet	220	offentligheten av bullermätningar	264
förfarande i ett ärende som gällde en enskild väg	274	osaklig hänvisning till ett ombuds tillståndsärenden	265
färdtjänst för gravt handikappade	158	ordnande av isbanetävlingar utan tillstånd	265
ersättningar till teckenspråkstolkar	159	återkrav av grundförbättringslån	268
indrivning av en preskriberad dagvårdsavgift	159	flygbullerstörning kring Helsingfors-Vanda flygstation	252
debitering av måltidskostnader i dagverksamhet	159	MILJÖTILLSTÅNDSVERK komplettering av en ansökan med översättningar	282
KOMMUNIKATION flygbullerstörning kring Helsingfors-Vanda flygstation	252	MOTIVERING polisens beslut och förfarande i ett djurskyddsärende	137
KROPPSVISITATION en fånges personliga integritet	101	rättegångens offentlighet	86
föreläggningarna för kroppsvisitation	237	behandling av fångars ansökningar i fängelset	102
KVARSTAD registrering av tvångsmedel	122	motivering av beslut om handikappbidrag	171
kopiering av ett beslagtaget dokument och upphävande av beslag	123	motivering av skattelättnadsbeslut	229, 235
LUFTFARTSVERK flygbullerstörning kring Helsingfors-Vanda flygstation	252	visumförfarandet vid Finlands generalkonsulat i S:t Petersburg	245
LÄNSSTYRELSE dröjsmål med behandlingen av ett klagomål	157, 222	NÖDCENTRAL en nödcentrals telefonservice	280
MAKTMEDEL användning av handbojor	124	OFFENTLIGHET utlämnande av uppgifter om en persons hälsotillstånd	125
polisens beslut och förfarande i ett djurskyddsärende	137	offentlighet vid förundersökning	126
		länkar från webbsidor till polisens officiella sidor	127
		rättegångens offentlighet	86

rätten att få ta del av en ljudupptagning på begärt sätt	89	OPARTISKHET	
övervakning av ordningen i en rättsal	91	jäv för en undersökningsledare	129
Finlands Banks avgifter för informationstjänst	290	krav på socialmyndighetens opartiskhet	155
offentligheten av bullermätningar	264	se även jäv	314
OMBUD		PART	
osaklig hänvisning till ett ombuds tillståndsärenden	265	rätten att få ta del av en ljudupptagning på begärt sätt	89
OMHÄNDERTAGANDE		PATIENT	
beslut om avslutande av brådskande omhändertagande	178	patientskador orsakade av en felaktig konstgjord led	187
utlämning av ett barn till Sverige för verkställighet av omhändertagande	181	väntetiden till en hälsovårdscentrals mottagning i ett icke-brådskande fall	189
fattande av beslut, ifall omhändertagande inte kan avslutas	156	ordnande av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering	190
OMSORGSFULLHET		en patients rätt till information och självbestämmanderätt	193
registrering av frihetsberövande	113	PERMISSION	
dröjsmål med förundersökning och överföring av ett ärende	117	uppskov med verkställighet av förvandlingsstraff	97
registrering av tvångsmedel	122	behandling av fångars ansökningar i fängelset	99
polisens beslut och förfarande i ett djurskyddsärende	137	PERSONLIG FRIHET	
noggrannhet vid tjänsteutövning	139	fångvårdspersonalens uppträdande	103
en utmätningsmans förfarande i samband med en exekutiv vapenauktion	147	PERSONLIG INTEGRITET	
tiofaldig parkeringsbot utmättes från fel persons moderskapspenning	150	lagstridigt tagande av signalement	131
behandling av fångars ansökningar i fängelset	102	urintest för att avslöja anabola steroider	99
fångvårdspersonalens uppträdande	103	en fånges personliga integritet	101
en patients rätt till information och självbestämmanderätt	193	POLISEN	
en skattemyndighets utredningsskyldighet	232	dödsfall i polishäkte och övervakningen av frihetsberövade	110
hantering av befolkningsdata om en person som bytt kön	285	en gripens persons rätt till biträde	112
utredning av förutsättningar för disciplinärt förfarande	206	en rannsakningsfånge förpassades till vård	112
behandling av ett disciplinärt ärende	207	förhålladerna i ett polishäkte	113
dröjsmål vid försäkringsdomstolens behandling av ärenden om utkomstskydd för arbetslösa	226	registrering av frihetsberövande	113
		dröjsmål med förundersökningar vid Enare-Utsjoki härads polisnärättning	114
		åtalsrättens preskription under förundersökning	116
		dröjsmål med förundersökning och överföring av ett ärende	117

grunderna för husrannsakan och undersökning av ett skriftskolläger	119	PRESKRIPTIONSTID	
närvaro vid husrannsakan	121	åtalsrättens preskription under förundersökning	116
registrering av tvångsmedel	122	straffrättslig preskription av en stämning	92
kopiering av ett beslagtaget dokument och upphävande av beslag	123	RANNSAKNINGSFÅNGE	
betydelsen av samtycke vid husrannsakan	123	en rannsakningsfånge förpassades till vård	112
användning av telefon under en husrannsakan	124	förhålladerna i ett polishäkte	113
användning av handbojor	124	villkorlig frigivning av en person som samtidigt är rannsakningsfånge	97
brottsmisstankar mot polismän	124	REGISTER	
en polismans uppträdande	125	hantering av befolkningsdata om en person som bytt kön	285
utlämnande av uppgifter om en persons hälsofallstånd	125	lagligheten av per telefon anmälda adressändringar i befolkningsdatasystemet	287
offentlighet vid förundersökning	126	REGISTRERING	
polisens och Rundradions åtgärder för att varna utomstående för en avhoppad rysk beväring	127	registrering av frihetsberövande	113
länkar från webbsidor till polisens officiella sidor	127	brottsmisstankar mot polismän	124
registrering av en brottsanmälan och förundersökning	128	registrering av en brottsanmälan och förundersökning	128
förfarandet vid förhör	128	polisens beslut och förfarande i ett djurskyddsärende	137
behandling som misstänkt och avstående från förundersökning	129	REHABILITERING	
jäv för en undersökningsledare	129	ordnande av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering	190
lagstridigt tagande av signalement	131	RELIGIONSFRIHET	
grunderna för antagning till polisskolan	132	användning av huvudduk på passfoto	246
avläggande av körprov för att få undervisningstillstånd	133	ROVDJURSSKADA	
vidtagande av åtgärder för att rädda en person i livsfara	134	ersättning för rovdjursskador på renar	274
polisens roll vid meddelande av tillfälligt besöksförbud	135	RUNDRADION AB	
serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten	135	polisens och Rundradions åtgärder för att varna utomstående för en avhoppad rysk beväring	127
polisens beslut och förfarande i ett djurskyddsärende	137	samernas representation i Rundradion Ab:s förvaltningsorgan	256
utlämning av ett barn till Sverige för verkställighet av omhändertagande	181	RÅDGIVNING	
förundersökningsspråk	284	serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten	135
övervakning av ett stenbrott och vederbörliga tillståndsbestämmelser	261	behandling av en ansökan om ändring av förskottsutskott	233
användning av huvudduk på passfoto	246		
anlitande av utomstående tolk vid asylförhör	248		

civilrättslig kvittning av skatteåterbärningar	233		
ordnande av isbanetävlingar utan tillstånd	265		
RÄDDNINGSVÄSENDET			
vidtagande av åtgärder för att rädda en person i livsfara	134		
RÄTTEGÅNG			
rättegångens offentlighet	86		
rätten att få ta del av en ljudupptagning på begärt sätt	89		
övervakning av ordningen i en rättsal	91		
dröjsmål med en bankrättegång	93		
RÖRELSEFRIHET			
begränsningar i rörelsefriheten på gränsbevakningsväsendets områden	204		
SAMER			
omprövning av avstängningen av en väganlutning	240		
samernas representation i Rundradion Ab:s förvaltningsorgan	256		
ersättning för rovdjursskador på renar	274		
SAMTYCKE			
betydelsen av samtycke vid husrannsakan	123		
utlämnande av uppgifter om en persons hälso tillstånd	125		
en utmätningsmans förfarande i samband med en exekutiv vapenauktion	147		
hälso- och sjukvård för en fånge	100		
en patients rätt till information och självbestämmanderätt	193		
SERVICEPRINCIPEN			
serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten	135		
tillgången på skuldrådgivning	152		
SKULDRÅDGIVNING			
tillgången på skuldrådgivning	152		
SKULDSANERING			
rättelse av en tingsrätts beslut i ett skuldsaneringsärende	153		
SKYDD FÖR PRIVATLIVET			
rättegångens offentlighet	86		
grunderna för husrannsakan och undersökning av ett skriftskollager	119		
en socialarbetares tystnadsplikt samt anmälningsskyldigheten enligt strafflagens 15 kap. 10 §	163		
god informationshantering och ett skatteverks modellbeslut	231		
hantering av befolkningsdata om en person som bytt kön	285		
SOCIALFÖRSÄKRING			
jäv för en sakkunnigläkare vid Folkpensionsanstalten	170		
motivering av beslut om handikappbidrag	171		
den rättsliga betydelsen av Folkpensionsanstaltens anvisningar	172		
SOCIALVÅRD			
beslut om avslutande av bränskande omhändertagande	178		
förhindra att ett barn olovligt förs ut ur landet	180		
skyldigheten att upprätta serviceplan enligt förordningen om handikappservice	160		
rätten till färdtjänst enligt lagen om handikappservice	161		
lagstridigt villkor om personlig hjälpare enligt lagen om handikappservice	162		
en socialarbetares tystnadsplikt samt anmälningsskyldigheten enligt strafflagens 15 kap. 10 §	163		
bemötande av klienter	155		
krav på socialmyndighetens opartiskhet	155		
besvarande av förfrågningar	155		
beslut om utkomststöd	156		
behandling av begäran om handlingar i ett passärende som gällde barn	156		
fattande av beslut, ifall omhändertagande inte kan avslutas	156		
dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om utkomststöd	157		
dröjsmål vid behandlingen av ansökan om handikappservice	157		

dröjsmål vid behandlingen av socialvårdsklagomål vid länsstyrelsen	157	TJÄNSTEMAN	
grunderna för förkastande av ansökan om utkomststöd	157	en utmätningmans yttrande i ett besvärssärende	152
inkomster som skall beaktas i utkomststödsräkningen	157	fångvårdspersonalens uppträdande	103
fastställande av företagares disponibla inkomst i utkomststödsärenden	158	dröjsmål vid försäkringsdomstolens behandling av ärenden om utkomstskydd för arbetslösa	226
färdtjänst för gravt handikappade	158	en muntlig anmärkning i skriftlig form	258
ersättningar till teckenspråkstolkar	159	TOLKNING	
ordnande av dagvård under den tid det ordinarie daghemmet är stängt pga semester	159	ersättningar till teckenspråkstolkar	159
SPRÅK		TULLEN	
en nödcentrals telefonservice	280	motivering av skattelättnadsbeslut	235
tillämpning av språklagen på webbinformation	281	företsättningar för kroppsvisitation	237
publicering av anvisningar	282	tullkontroll av fordon	239
översättning av ett programutkast till svenska	282	omprövning av avstängningen av en väganlutning	240
komplettering av en ansökan med översättningar	282	TVÅNGSMEDEL	
namngivning av vägar i tvåspråkiga kommuner	283	registrering av tvångsmedel	122
förundersökningsspråk	284	UPPHOVSRÄTT	
anlitande av utomstående tolk vid asylförhör	248	länkar från webbsidor till polisens officiella sidor	127
STUDERANDE		UPPTRÄDANDE	
anlitandet av konsultbolag i ärenden för antagning av studeranden till yrkeshögskola	214	en polismans uppträdande	125
STÄMNINGSAKSÖKAN		fångvårdspersonalens uppträdande	103
straffrättslig preskription av en stämning	92	bemötande av socialvårdens klienter	155
STÄMNINGSMAN		UTBILDNINGSVÄSENDET	
hantering av befolkningsdata om en person som bytt kön	285	information om ändrad praxis samt besvarande av förfrågningar	212
TANDVÅRD		en elevs behov av specialundervisning	212
tandvård i Kuopio stad	195	anlitandet av konsultbolag i ärenden för antagning av studeranden till yrkeshögskola	214
TE-CENTRALEN		utredning av misstanke om sexuellt utnyttjande	179
behandlingen av ärenden vid en TE-central och i landsbygdsnäringsnämndens besvärsnämnd	272	UTKOMSTSKYDD FÖR ARBETSLÖSA	
TINGSRÄTT		dröjsmål vid försäkringsdomstolens behandling av ärenden om utkomstskydd för arbetslösa	226
se domstol	312		

UTKOMSTSTÖD

beslut om utkomststöd	156
dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om utkomststöd	157
grunderna för förkastande av ansökan om utkomststöd	157
inkomster som skall beaktas i utkomststödsräkningen	157
fastställande av företagares disponibla inkomst i utkomststödsärenden	158

UTLÅTANDE

se förteckning över utlåtagen (bilaga 4)	304
--	-----

UTLÄNNING

visumförfarandet vid Finlands generalkonsulat i S:t Petersburg	245
anlitande av utomstående folk vid asylförhör	248
Utlänningsverkets handläggningstider för ansökningar om asyl och medborgarskap	249

UTLÄNNINGSVERKET

Utlänningsverkets handläggningstider för ansökningar om asyl och medborgarskap	249
--	-----

UTSÖKNING

en utmätningssmans förfarande i samband med en exekutiv vapenauktion	147
flöfaldig parkeringsbot utmättes från fel persons moderskapspenning	150
förhandsmeddelande om utmätning av fordran	151
en utmätningssmans yttrande i ett besvärärende	152
behandling av en sökan om frimånader vid utsökning	153

VERKSTÄLLIGHET

uppskov med verkställighet av förvandlingsstraff	97
--	----

VILLKORLIG FRIGIVNING

villkorlig frigivning av en person som samtidigt är rannsaksningfånge	98
---	----

VÄGNÄMND

förfarande i ett ärende som gällde en enskild väg	274
---	-----

ÅKLAGARE

straffrättslig preskription av en stämning	92
åtalsprövning i ärenden som bildar en helhet	144

ÅTALSPRÖVNING

registrering av en brottsanmälan och förundersökning	128
åtalsprövning i ärenden som bildar en helhet	144

ÅTALSRÄTT

åtalsrättens preskription under förundersökning	116
---	-----

ÅTERKRAV

återkrav av grundförbättringslån	268
----------------------------------	-----

ÖVERFÖRING

dröjsmål med förundersökning och överföring av ett ärende	117
---	-----

ÖVERVAKNING

dödsfall i polishäkte och övervakningen av frihetsberövade	110
dröjsmål med förundersökningar vid Enare-Utsjoki härads polisinsättning	114
dröjsmål med förundersökning och överföring av ett ärende	117
straffrättslig preskription av en stämning	92
ordnande av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering	190
utredning av misstanke om sexuellt utnyttjande	179
övervakning av ett stembrott och vederbörliga tillståndsbestämmelser	261
beväringar som ordinerats lätt tjänst sättes i alltför tungt arbete	206



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

00102 Riksdagen

telefon (09) * 4321

telefax (09) 432 2268

eoq-kirjaamo@eduskunta.fi

<http://www.ombudsman.fi>