riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2004

B 9/2005 RD

riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2004

TILL RIKSDAGEN

Undertecknad, juris licentiat *Riitta-Leena Paunio* var riksdagens justitieombudsman under verksamhetsåret 2004. 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 2004, som nu överlämnas till riksdagen, ingår justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens inledande anföranden, en översikt över verksamheten under året, ett avsnitt 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 2004.

Helsingfors den 14 mars 2005

Justitieombudsman *Riitta-Leena Paunio*

Kanslichef *Pirkko Mäkinen*

INNEHÅLL

Till riksdagen 3

1. JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN HAR ORDET 11

Riitta-Leena Paunio 11
Dagens och morgondagens utmaningar i justitieombudsmannens arbete 11
Ilkka Rautio 15
Sekretess och övervakning 15
Petri Jääskeläinen 19
Likabehandling i laglighetsövervakningen 19

2. ÖVERSIKT AV VERKSAMHETEN 2004 23

Laglighetsövervakningen 23
Mål och verksamhetsformer 23
Justitieombudsmannen övervakar lagligheten 23
Klagomål och övriga laglighets-övervakningsärenden 24
Avgöranden 24
De största ärendegrupperna 26
Inspektioner 27
Grund- och människorättsaspekten vid laglighetsövervakningen 27

Övrig verksamhet 27
Föredrag 27
Information 28
Rådgivning 28
Internationellt samarbete 29
Övriga händelser 29
Kansliet 30

Inriktningar och utmaningar vid utvecklandet av laglighetsövervakningen 30

3. ÖVERVAKNINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA 33

Allmänt om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna 33
De grundläggande fri- och rättigheterna 33
De mänskliga rättigheterna 34
Utgångspunkter för den finländska människorättspolitiken 34
Hänt under året 34
Kritik mot människorättssituationen i Finland 35
Klagomål mot Finland i den europeiska människorättsdomstolen 35

De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i laglighetsövervakningen 37
Jämlikhet (GL 6 §) 37
Jämlikheten och diskrimineringsförbudet 37
Barns rätt till jämliktbemötande och till medinflytande i frågor som gäller dem själva 40
Rätten till liv, personlig frihet och integritet (GL 7 §) 40
Rätten till liv, personlig frihet, integritet och säkerhet 41
Förbudet mot behandling som kränker människovärdet 42
Rörelsefrihet (GL 9 §) 43
Skydd för privatlivet (GL 10 §) 43
Skyddet för privatlivet och personuppgifter 43
Skyddet för familjelivet 45
Hemfriden 45
Meddelandehemligheten 46
Religionsfrihet (GL 11 §) 46
Yttrandefrihet och offentlighet (GL 12 §) 46
Yttrandefriheten 46
Offentlighet 47
Mötes- och föreningsfrihet (GL 13 §) 48
Rösträtt och rätt till inflytande (GL 14 §) 48
Egendomsskydd (GL 15 §) 49
Kulturella rättigheter (GL 16 §) 49
Rätt till eget språk och egen kultur (GL 17 §) 49
Näringsfrihet och rätt till arbete (GL 18 §) 50
Rätt till social trygghet (GL 19 §) 51
Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg 51
Rätten till grundläggande försörjning 51

Rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster 52
Ansvar för miljön (GL 20 §) 52
Rättsskydd (GL 21 §) 53
Rätten att få ett ärende behandlat av en myndighet 54
Rättsskyddsmedlens effektivitet 57
Skälig behandlingstid 58
Behandlingens offentlighet 61
Hörande av parter 61
Motivering av beslut samt ett tydligt myndighetsspråk 62
Omsorgsfull behandling av ärenden 64
Rådgivnings- och serviceplikten 66
De straffprocessuella rättsskyddsgarantierna 68
Tjänstemannajäv 69
Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet 70
Tjänstemäns uppträdande 71
Sammanfattning 72

4. ÖVERVAKNING AV TELETVÅNGS-MEDEL OCH TÄCKOPERATIONER 75

Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning 75
Teletvångsmedel 75
Teletvångsmedlens särdrag 75
Beslut om tvångsmedel 76
Laglighetsövervakningen av teletvångsmedel 76
Tillämpningsområdet för teleavlyssning 77
Undersökning av en mobiltelefon 78
Underrättelse om användning av tvångsmedel 79
Föremålet för teknisk avlyssning 81
Utlåtande om ett förslag till ändring av polislagen 82
Inspektionsverksamhet 83
Uppgifter om övervakningen 2004 83
Bedömning 86
Tillsynssituationen 87
Avslutningsvis 89

Täckoperationer 90
Övervakningen av täckoperationer 90
Bedömning 91

5. LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN ENLIGT SAKOMRÅDEN 93

Domstolarna och justitieförvaltningen 93
Allmän översikt 93
Domstolsväsendet under verksamhetsåret 93
Laglighetsövervakningen av domstolarna 95
Inspektionsverksamhet 97
Avgöranden 98
Dröjsmål vid behandlingen av talan i en verkställighetstvist 98
Dröjsmål vid behandlingen av ett brottmål 99
Den lagliga grunden för en domstols åtgärder 100
En från åtal frikänd persons rätt att få sina rättegångskostnader betalda av statens medel 101
Säkerställande av att en domstols ljudupptagningar bevaras 102
Förbud för ett ombud att uppträda i rätten 104
Ett utlåtande gällande en domarutnämning 104
Behandlingen av en anmälan om laga förfall vid en jorddomstol 106

Åklagarväsendet 108
Allmän översikt 108
Utvecklingen av åklagarväsendet 108
Laglighetsövervakningen av åklagarväsendet 108
Inspektionsverksamhet 109
Avgöranden 111
Otillräknelighet som grund för åtalseftergift 111
Ett privaträttsligt yrkande i en åklagares stämningsansökan 113
Förundersökningens grundlighet 113

Polisen 115
Allmän översikt 115
Laglighetsövervakningen av polisen 115
Rättsläget inom förvaltningsområdet 117
Ställningstaganden i lagstiftningsfrågor 118
Inspektionsverksamhet 118
Avgöranden 119
Frihetsberövades rättigheter och förhållanden 119
Förundersökningstider 122
Husrannsakan 125
Andra beslut som gäller tvångsmedel 130

Barn och förundersökningar 132
Besluten i förundersökningar 135
Undersökning av ett brott som en polisman var misstänkt för 136
Offentlighet och information 136
Straffprocessulla rättssäkerhetsgarantier 141
Serviceprincipen och en polismans uppträdande 145
Beslut om körrätt 148
Uttag av fackföreningsavgift och likabehandling 149
Tillstånd av polisen till jakt på varg 150
Samarbete mellan polis och utsökningsmyndighet 150
Jäv i ett utnämningsärende och motivering till utnämningen 151
Polisens övervakning av utlänningar 151

Fångvården 153
Laglighetsövervakningen av fängelserna 153
Ändringar i lagstiftningen 153
Fångar 154
Klagomål från fångar 154
Utlåtanden 155
CPT:s rapport om Finland 155
Det nationella övervakningsorganet för FN:s konvention mot tortyr 156
Betänkandet från arbetsgruppen för ungdomsstraff 156
Inspektionsverksamhet 157
Avgöranden 158
Begränsningar i terapisessioner 158
Ersättningar som tas ut av fångar 159
Besök 160
Fångvårdspersonalens attityder mot fångarna 161
Innehav av föremål 162
Placering av fånge i enrum av säkerhetsskäl 163
Motivering av ett isoleringsbeslut 164
Hörande av en fånge 164
Skyldigheten att ge ut handlingar 165
Tidpunkten för permissionstillståndet 165
Förhållanden i fängelserna 167
Biträde vid disciplinförfarande 169
Fångars integritet inom hälso- och sjukvård 169

Utsökning och förfaranden vid betalningsoförmåga 171
Allmän översikt 171
Centrala lagstiftningsreformer 171
Laglighetsövervakningen i utsökningsärenden 171
Inspektionsverksamhet 173
Avgöranden 173
Förbättrande av utomståendes ställning vid utsökning 173
En utmätningsmans rätt att använda maktmedel 174
Ett frivilligt avtalsarrangemang och en utmätningsmans uppträdande 176
Rättelse av ett fel i redovisningen 177
Anvisningar gällande rättsskyddsmedlen 177

Försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet 179
Allmän översikt 179
Förändringar i verksamhetsbetingelserna 179
Klagomål i militära ärenden 180
Hälso- och sjukvård 181
Inspektionsverksamhet 182
Disciplin- och skadeståndsärenden 183
Avgöranden 184
Förordnande om väckandeav åtal för missbruk av tjänsteställning 184
Gränsbevakares möjligheter att bli antagna för fredsbevarande uppdrag 186
Komplettering av anvisningarna för anförande av disciplinbesvär 188
Hemlighållandet av personuppgifter i samband med en övningsorder 189
Tillgodoseendet av religionsfriheten vid en paradmönstring 190

Tullen 191
Allmän översikt 191
Behandlingstiderna 191
Avgöranden 192
Lagenligheten av en tullkontroll 192
Tullens förfarande vid en kroppsvisitation 196
Utlämnande av begärda handlingar 196

Utlänningsärenden 198
Allmän översikt 198
Lagändringar och framtidsutsikter 198

Laglighetsövervakningen i utlänningsärenden 199
Inspektionsverksamhet 199
Avgöranden 200
Verkställigheten av ett beslut om avvisning av en rysk familj 200

Socialvård 203
Allmän översikt 203
Laglighetsövervakningen av socialvården 203
Procedurfrågor 203
Inspektionsverksamhet 210
Avgöranden 211
Dröjsmål vid behandlingen av ett utkomststödsärende 211
Återkrav av utkomststöd 212
Färdtjänst enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp ordnades som samtransporter 213
Dimensioneringen och uppföljningen av antalet anställda i vård- och uppfostringsuppgifter 214
Beslut om avgiften för kortvarig boendeservice 216

Hälso- och sjukvård 218
Allmän översikt 218
Laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården 218
Kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster 219
Rätten till god vård 219
Patienternas rätt till information och självbestämmande 220
Mentalvårdspatienternas ställning 221
Patientjournalanteckningar samt utlämnande och kontroll av patientuppgifter 222
God förvaltning 222
Inspektionsverksamhet 223
Avgöranden 224
Dröjsmål vid länsstyrelsens behandling av ett klagomål 224
Vården av glaukompatienter i Helsingfors 225
Patientens rätt till vård 227
Tandreglering för barn i Kihniö kommun 229
En omyndig patients rätt till personlig integritet 230
Esbo stads hjälpmedelsanvisning var lagstridig 232

Barnets rättigheter 236
Aktuellt om barnets rättigheter 236
Avgöranden om barnets rättigheter 236
Åtgärder justitieombudsmannen vidtagit på eget initiativ 238
Inspektionsverksamhet 239
Avgöranden 239
Övervakat umgänge mellan föräldrar och barn samt kommunernas medlings- och rådgivningstjänster 239
Den andra vårdnadshavarens rätt att delta i beslutsfattandet 241
Överskridande av den lagstadgade maximitiden för isolering 241
Transport av minderåriga till en polisstation och inlåsning i ”finkan” 242

Intressebevakning 244
Allmänt 244
Avgöranden 244
Intressebevakarens befogenheter och huvudmannens självbestämmanderätt 244
Dröjsmål med förordnande av intressebevakare 247
En allmän intressebevakares förfarande vid försäljningen av en utmätt fastighet 247

Socialförsäkring 249
Allmän översikt 249
Laglighetsövervakningen i socialförsäkringsärenden 249
God förvaltning i socialförsäkringsärenden 249
Inspektionsverksamhet 251
Avgöranden 252
Ansökningarnas behandlingstider och informerandet om dem 252
Klarheten och begripligheten i fråga om Folkpensionsanstaltens beslut 254
Delgivning av ett beslut och ändringssökande 255
Dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om rehabilitering och vårdbidrag 258

Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa 261
Allmän översikt 261
Lagstiftning 261
Laglighetsövervakning 261
Inspektionsverksamhet 264

Avgöranden 264
Utredning av arbetskraftspolitiska förutsättningar och motivering av ett utlåtande 264
Avbrott i utbetalningen av arbetsmarknadsstöd och information om avbrottet 265
Informerande om preskription av en lönegarantifordran 266

Allmänna kommunärenden 268
Allmän översikt 268
Kommunalförvaltningens grunder 268
Laglighetsövervakningen i allmänna kommunärenden 268
Framtidsutsikter 269
Avgöranden 270
Ordnande av val 270
En kommuns rökförbud skall grunda sig på lag 274
En kommunal ungdomsarbetares arbetsintervju och dataskydd 277
Valet av invånare i aravahyresbostäder 278
Besittningsrätten till en fastighet under ett pågående förköpsförfarande 280
Information om parkeringsövervakarnas identitet 283

Undervisningssektorn 285
Allmän översikt 285
Laglighetsövervakningen inom undervisningssektorn 285
Reformer inom undervisningssektorn 285
Inspektionsverksamhet 286
Avgöranden 286
Ett utbildningsverks rådgivning och bristfälliga informationshantering 286
Information om ett antagningssystem 286
Universitetsbibliotekens avgifter 287
Intagningsritualen vid ett musikgymnasium 287
Tilläggspoäng för nya studenter 288

Språkärenden 291
Allmän översikt 291
Lagändringar och framtidsutsikter 291
Laglighetsövervakningen i språkärenden 292
Inspektionsverksamhet 293
Avgöranden 293
Den svenskspråkiga kundbetjäningen vid en social- och hälsovårdscentral 293
Tillgången på svenskspråkiga broschyrer och formulär 294
Språket i ett skriftligt svar och en beslutssamlings publiceringsspråk 295
Den språkliga jämlikheten vid Rundradion Ab:s utbud av sändningar från en valvaka 297
Språket vid informerandet om trafikarrangemang 299

Beskattningen 300
Allmän översikt 300
Avgöranden 301
Meddelande om överföring till skatteförslagsförfarandet 301
Skyldigheten att höra den skattskyldige och rättande av en skattemyndighets fel 303
Hörande av den skattskyldige i samband med en skattegranskning 305
Sakligheten och enhetligheten i skatteförvaltningens service 305

Miljöärenden 306
Allmän översikt 306
Avgöranden 307
Den tid förslag till ändringar av detaljplaner hålls framlagda 307
Byggandet av bodar på ett strandområde genom anmälningsförfarande 308
En byggnadsinspektörs befogenheter i ett bygglovsärende 310
Reparations- och ändringsarbeten som påbörjats i ett daghem utan lagakraftvunnet tillstånd 311
Dröjsmål i ett förvaltningstvångsärende 312
Skydd av flygekorrars förökningsoch rastplatser i samband med skogsavverkningar 313
Bedömning av behovet av tillstånd för muddring 315
Underlåtenhet att verkställa förundersökning 316

Jord- och skogsbruk 317
Allmän översikt 317
Inspektionsverksamhet 318
Avgöranden 319
Jämlikheten vid beviljandet av jaktkort 319
Ersättande av hjortdjursskador 320

Kommunikation 321
Allmän översikt 321
Lagändringar och framtidsutsikter 321
Laglighetsövervakningen i ärenden som gällde trafik och kommunikation 322
Övriga ärenden 323
Hemlighållande av uppgifter i ett beslut om återkallande av serveringstillstånd 323
Anvisande av gravplats på en kommunal begravningsplats 327
Utredande av en präst valbarhet 327
Ordnande av begravningför sådana som inte hör till kyrkan 327
Deponeringen av en relik bestående av S:t Henriks strålben 328

BILAGOR 329

Bilaga 1 329
Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen 329
Lag om riksdagens justitieombudsman 330
Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman 334
Instruktion för riksdagens justitieombudsman 335

Bilaga 2 337
Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän 337

Bilaga 3 338
Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet 338

Bilaga 4 341
Utlåtanden och sakkunniguppdrag 341
Utlåtanden 341
Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott 342

Bilaga 5 343
Inspektioner 343

Bilaga 6 345
Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli år 2004 345

Bilaga 7 347
Kansliets gemensamma utbildningstillfällen år 2004 347

Sakregister 349

ANVÄNDA FÖRKORTNINGAR

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

1. Justitieombudsmännen har ordet

RIITTA-LEENA PAUNIO

Dagens och morgondagens utmaningar i justitieombudsmannens arbete

Riksdagens justitieombudsman inledde sin verksamhet i vårt land för 85 år sedan. Ursprungligen var justitieombudsmannen främst en åklagare, som övervaka de domarna och tjänstemännen, så att dessa inte gjorde sig skyldiga till tjänstebrott. Under årens lopp har justitieombudsmannens verksamhetsmiljö dock förändrats och därmed även tyngdpunkterna i verksamheten. Laglighetstillsynen handlar i dag främst om att upprätthålla en god förvaltning. Ombudsmannens åklagarroll har hamnat i bakgrunden och verksamheten har i stället inriktats på att vägleda myndigheterna och hjälpa dem att utveckla sin verksamhet. Denna förändring har varit särskilt påtaglig under de senaste årtiondena.

TIDEN EFTER REFORMEN AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA

Den ökade betydelse som i dag tillmäts de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har påverkat justitieombudsmannens laglighetstillsyn i högre grad än någon annan förändring. Justitieombudsmannens grundlagsfästa uppgift att utöva tillsyn över de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har på många sätt påverkat frågeställningarna och verksamhetsformerna inom laglighetstillsynen. Det yttersta syftet med justitieombudsmannens verksamhet har visserligen alltid varit att se till att ingen berövas sin lagliga rätt. Det finns många betydelsefulla avgöranden av justitieombudsmännen redan från tiden före fri- och rättighetsreformen, som bidragit till att öka respekten för individens grundläggande rättigheter.

Efter fri- och rättighetsreformen har dock frågan om hur de grundläggande rättigheterna tillgodoses blivit aktuell i samtliga frågor, oberoende av hur allvarliga kränkningar det är fråga om. Då det gäller att bedöma hur väl fri- och rättigheterna tillgodoses måste olika principer vägas mot varandra och särskild uppmärksamhet ägnas sådana synpunkter som bidrar till att främja dessa rättigheter.

De grundläggande fri- och rättigheternas betydelse syns också i inriktningen av verksamheten. Både vid inspektionerna och i justitieombudsmannens egna initiativ behandlas frågor som tangerar dessa rättigheter, ofta i form av allmänna frågeställningar som går utöver omständigheterna i de enskilda fallen. Exempel på frågor som justitieombudsmannen under det se-

naste årtiondet har undersökt på eget initiativ är den svenskspråkiga befolkningens rätt till en rättvis rättegång i brottmål på sitt modersmål, förhållandena för flyktingbarn som kommer ensamma till Finland, isoleringspraxis för patienter som vårdas på psykiatriska sjukhus oberoende av sin vilja, de undermåliga förhållandena på härbärgen för bostadslösa alkoholister samt myndigheternas verksamhet för att hindra, utreda och vidta åtgärder med anledning av familjevåld mot barn.

Jag anser att justitieombudsmannen vid sidan av övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna även bör främja dessa rättigheter. Ombudsmannens egna initiativ handlar uttryckligen om detta. Också de frågor som tas upp i klagomålen har förändrats något under den tid som har förflutit sedan fri- och rättighetsreformen. Betydelsen av god förvaltning förefaller att ha stärkts ytterligare genom att det numera är fråga om en grundläggande rättighet. Den grundlagsfästa rätten till rättsskydd har för sin del inneburit att särskild uppmärksamhet ägnats områden där ingen domstolsbehandling finns att tillgå. Sådana områden finns särskilt inom polisens och hälsovårdsmyndigheternas verksamhet.

De sociala rättigheternas betydelse har också ökat sedan fri- och rättighetsreformen trädde i kraft. Bedömningen av hur väl de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna förverkligas utgör numera en viktig del av justitieombudsmannens tillsynsverksamhet. Ombudsmannen har fått ta ställning till innehållet också i andra rättigheter än de subjektiva rättigheterna, samt till de skyldigheter som motsvarar dem.

VÄGVAL FÖRESTÅR

Justitieombudsmannens tillsyn över de grundlagsskyddade och de mänskliga rättigheterna förefaller att stå inför vissa vägval, och det finns ett behov att utveckla verksamheten. Det ökade antalet klagomål och de övriga utmaningarna i tillsynen av rättigheterna innebär att vissa arbetsområden måste prioriteras. Det finns även orsak att fråga sig om det vore möjligt att utveckla arbetsmetoderna inom laglighetsövervakningen så att medborgarnas förväntningar på att få hjälp av justitieombudsmannen kunde infrias bättre än hittills. Det har också blivit aktuellt att analysera hur den internationella utvecklingen på området för de mänskliga rättigheterna kommer att påverka ombudsmannens verksamhet.

Det är klart att handläggningen av klagomålen skall ske snabbt och hålla en hög kvalitet. Antalet klagomål ökar dock stadigt och justitieombudsmannen är skyldig att undersöka alla klagomål i vilka det förefaller finnas grunder att misstänka att myndigheten förfarit lagstridigt eller försummat sina skyldigheter, hur anspråkslösa överträdelser det än är fråga om. Skyldigheten att främja de grundlagsskyddade och de mänskliga rättigheterna förutsätter å andra sidan att justitieombudsmannen också i praktiken – och inte endast i teorin – har möjlighet att på eget initiativ vidta åtgärder om myndigheterna handlar på ett sätt som hotar dessa rättigheter. Den omfattande inspektionsverksamheten och ombudsmannens rätt att få information av myndigheterna innebär att ämbetet är en utsiktsplats, från vilken det finns goda förutsättningar att upptäcka sådana problem.För att kunna sammanjämka de olika målsättningarna måste man enligt min mening finna nya sätt att hantera situationen, om man inte ständigt vill öka personalen vid ombudsmannakansliet. En möjlighet vore att ge ombudsmannen större rätt att pröva vilka ärenden som skall undersökas. Det finns naturligtvis även andra sätt, även om de inte är lika effektiva.

Bland klagomålen till justitieombudsmannen förekommer allt oftare att avsändaren ger utryck för ett sådant missnöje eller påtalar sådana orättvisor som inte kan avhjälpas genom laglighetstillsynen. Ibland kunde det vara motiverat att överföra dessa klagomål till någon annan, t.ex. till den behöriga lokala myndigheten eller länsmyndigheten där klaganden är bosatt. I vissa andra fall kunde det vara ändamålsenligt att ge klaganden rådet att reda ut saken hos den myndighet som klagomålet riktar sig mot eller att vända sig till den myndighet som är övervakningsskyldig. En sådan utredning

kunde till och med uppställas som ett villkor för att ombudsmannen skall utreda saken.

Många medborgare är missnöjda med att justitieombudsmannen inte kan ändra myndigheters avgöranden eller bestämma att skadestånd skall betalas. Därför har det föreslagits att ombudsmannen, i motsats till vad som nu är fallet, borde medla mellan myndigheten och medborgaren och på detta medverka till att myndigheten ändrar sitt beslut eller gottgör den skada som tillfogats medborgaren. Det finns således anledning att överväga om justitieombudsmannen borde kunna använda sig av nya arbetsmetoder, som skulle erbjuda medborgarna konkretare hjälp än i dag. Medling kunde vara en sådan metod. Å andra sidan är en sådan arbetsform inte lätt att förena med de övriga åtgärder som står till justitieombudsmannens förfogande. Laglighetstillsynen över tjänsteutövningen är ett av rättsstatens fundament och jag anser inte att man skall avstå från denna tillsyn eller från möjligheten att ställa en tjänsteman till straffrättsligt ansvar. Jag anser att rätten att utföra åtal är en tillgång för ombudsmannainstitutionen.

Jag anser dock att justitieombudsmannen borde kunna använda sig av lättare metoder för utredning och undersökning av ärenden än det nuvarande, huvudsakligen skriftliga, tunga förfarandet. Lättare utredningsmetoder kunde till och med resultera i att rättelse skulle ske oftare än vad som nu är fallet. Enligt min mening är det särskilt viktigt att justitieombudsmannens åtgärder främjar och utvecklar en god förvaltning samt övriga grundläggande rättigheter i myndigheternas verksamhet. I detta avseende anser jag att det är viktigt att de åtgärder som ombudsmannen vidtar har önskad effekt.

DEN INTERNATIONELLA UTVECKLINGEN OCH DESS BETYDELSE

Den internationella utvecklingen på området för de mänskliga rättigheterna samt den internationella tillsynen över dessa rättigheter återspeglar sig på många sätt i justitieombudsmannens verksamhet. Ombudsmannainstitutionen har uppfattats som en värdefull garant för att de mänskliga rättigheterna respekteras, och den har under de senaste årtiondena spritt sig till många håll i världen. Även den internationella tillsynen av de mänskliga rättigheterna har återspeglat sig i justitieombudsmannens arbete. Vid beredningen av de nationella periodiska rapporter som skall avges enligt konventionerna om de mänskliga rättigheterna ber man numera ofta justitieombudsmannen yttra sig, och sådana rättighetsproblem som ombudsmannen påtalat ingår ofta i rapporterna. Detsamma är fallet när regeringen sammanställer sin redogörelse om politiken för de mänskliga rättigheterna och ger sin rapport till riksdagen om den rådande situationen i fråga om de mänskliga rättigheterna i vårt land.

I detta sammanhang vill jag nämna tre intressanta internationella projekt, som kan ha betydelse för utvecklingen av ombudsmannainstitutionen – inrättandet av en byrå för grundläggande rättigheter inom Europeiska unionen, inrättandet av nationella institutioner för mänskliga rättigheter enligt Förenta nationernas Parisprinciper samt inrättandet av nationella övervakningssystem enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling.

Om det konstitutionella fördraget för Europeiska Unionen antas, förstärks det människorättsliga perspektivet ytterligare inom EU. Tillsynen över de grundläggande fri- och rättigheterna kommer att handhas av den byrå för grundläggande rättigheter som man står i beråd att inrätta inom unionen. Eftersom byråns behörighetsområde och uppgifter ännu är okända, är det i detta skede svårt att bedöma hur dess arbete kommer att påverka justitieombudsmannens verksamhet. I varje fall kommer de nationella justitieombudsmännen enligt min uppfattning att ha en roll i sammanhanget. Under beredningen av ärendet har det bl.a. föreslagits att ”man kan tänka sig att byrån och motsvarande organ i medlemsstaterna skulle bilda ett nätverk”. Det är dock oklart om justitieombudsmannen är ett sådant organ som avses och vad nätverksarbetet i detta sammanhang skulle innebära.

Som ett led i den internationella utvecklingen har man i vissa länder inrättat nationella institutioner för mänskliga rättigheter. Detta har skett i enlighet med de så kallade Parisprinciperna, som har antagits inom ramen för Förenta nationernas arbete. Enligt Parisprinciperna skall de nationella institutionerna vara permanenta organ med ett så omfattande människorättsligt mandat som möjligt, vilket även omfattar privata aktörer. Institutionerna skall vara sammansatta så, att i dem ingår representanter i synnerhet för dem som arbetar för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. De skall också ha en självständig och oberoende ställning. Deras viktigaste uppgift är att ge sakkunniga råd och rekommendationer, fästa sin regerings uppmärksamhet vid problem som gäller de mänskliga rättigheterna samt att samanställa rapporter om dessa. Att ordna utbildning och öka medvetenheten om de mänskliga rättigheterna hör också till dessa institutioners viktigaste uppgifter.

I Finland har man under den senaste tiden diskuterat behovet att inrätta en sådan nationell människorättsinstitution. Vid det seminarium som ordnades för att högtidlighålla justitieombudsmannainstitutionens 85-åriga verksamhet uppstod en livlig diskussion efter det tal som hölls av republikens president Tarja Halonen. Under debatten har man fäst uppmärksamhet bl.a. vid att vi i Finland har många delegationer och myndigheter inom olika förvaltningsområden, som är sysselsatta med frågor som gäller de mänskliga rättigheterna. Det har ansetts tänkbart att justitieombudsmannen eller någon oberoende forskningsanstalt, som koncentrerar sig på frågor om mänskliga rättigheter, kunde vara en sådan nationell institution.

I vissa länder har självständiga forskningsinstitut anförtrotts uppgiften att fungera som nationella institutioner för mänskliga rättigheter. På detta sätt har man gjort bl.a. i Danmark och Norge. Att samla forskningsrön, rapportera, upprätthålla internationella kontakter, informera och ge råd är uppgifter som lämpar sig väl för sådana institut. Detsamma gäller institutionernas deltagande i beredningen av periodiska rapporter och nationella redogörelser.

Det är inte otänkbart att justitieombudsmannen kunde fungera som en sådan nationell institution för mänskliga rättigheter. Justitieombudsmannens självständiga ställning, uppgift och behörighetsområde utgör en god grund för att upptäcka och ta upp problem med anknytning till såväl de grundlagsskyddade som de mänskliga rättigheterna. Att sammanställa allmänna utredningar och rapporter förutsätter å andra sidan helt andra resurser än de som nu står till ombudsmannens förfogande. Enligt min uppfattning lämpar sig undersökningen av individuella klagomål dock inte för en sådan nationell institution, för att inte tala om att den skulle kunna använda sig av sådana åtgärder som kan vidtas av justitieombudsmannen. Av denna orsak bör frågan om justitieombudsmannen kunde utgöra en sådan nationell institution utredas och övervägas mycket noggrant.

Enligt det fakultativa protokollet till Förenta nationernas ovan nämnda konvention mot tortyr har man för avsikt att skapa ett nationellt system för att förebygga tortyr och annan förnedrande behandling. Hos oss sköter justitieombudsmannen sådana uppgifter som ankommer på det övervakningsorgan som avses i protokollet. Även i diskussionen om detta övervakningsorgan har det ansetts möjligt att justitieombudsmannen kunde fungera som ett sådant organ.

Jag anser att de principiella och praktiska konsekvenserna av de ovannämnda internationella planerna måste utredas mycket noggrant, innan sådana beslut fattas som påverkar ombudsmannainstitutionen. Under inga förhållanden får medborgarnas rätt att i egna och allmänna ärenden klaga hos en av riksdagen utsedd oberoende laglighetsövervakare inskränkas. Jag anser det inte motiverat att man i vårt land avstår från den nuvarande formen av tillsyn över lagligheten och realiseringen av tjänsteansvaret, som justitieombudsmannen utövar på riksdagens vägnar. Det är uttryckligen riksdagen som bör få fatta beslut om hur denna laglighetstillsyn skall utvecklas i framtiden.

ILKKA RAUTIO

Sekretess och övervakning

Sekretessen har en avgörande betydelse vid övervakning av maktutövning. Myndigheternas och tjänstemännens dokument är i allmänhet offentliga. Detsamma gäller andra som utövar offentlig makt eller sköter ett offentligt uppdrag. Detta ger massmedierna och alla andra möjlighet att följa med hur makt utövas och utvärdera denna verksamhet. I Finland accentueras en parts rätt att få en tjänstemans verksamhet granskad av en utomstående ytterligare av en från internationell synpunkt vittomfattande möjlighet att få en tjänsteman ställd till straffrättsligt ansvar för tjänsteåtgärder. Domstolarnas övervakning kompletteras av den laglighetstillsyn som står till allas förfogande och med vars hjälp det är möjligt att – med vissa begränsningar – helt avgiftsfritt få en juridisk utvärdering av den tjänsteåtgärd som man kritiserar.

Den offentlighet som tillsynen över maktutövningen förutsätter har dock kringskurits under de senaste åren. I detta inlägg granskar jag de problem som inskränkningarna i offentligheten av polisens verksamhet har förorsakat eller kan förorsaka. I och för sig har det alltid varit klart att en del av polisens verksamhet av olika orsaker är hemlig. Det mest typiska exemplet är skyddspolisen, vars polismäns verksamhet delvis är hemlig, på samma sätt som i alla andra stater. Den förändrade bilden av brottsligheten har medfört en begränsning av offentlighetskravet också i polisens övriga verksamhet. I Finland inträffade en väsentlig förändring i samband med att de så kallade teletvångsmedlen, särskilt telefonavlyssning, tilläts. Visserligen har förundersökningen under sitt aktiva skede alltid varit offentlig endast i begränsad utsträckning, men användningen av tvångsmedel var ända tills teletvångsmedlen togs i bruk offentlig för parterna. Teletvångsmedlen kallas också med ett annat namn hemliga tvångsmedel. Förutom användning av teletvångsmedel har man också gjort annan polisverksamhet möjlig som riktar sig direkt mot den som misstänks för brott, nämligen bevisprovokation genom köp och täckoperationer. I viss utsträckning har användning av hemliga tvångsmedel eller undersökningsmetoder även godtagits som ett medel att förhindra brott.

Inom den "traditionellare" brottsutredningen förefaller det enligt klagomålen finnas ett ökat behov av sekretess vid användningen av uppgifter som polisen får genom tips av utomstående. Verksamheten baserar sig allt oftare på tips. När man vill kontrollera tipsets tillförlitlighet stöter man på behovet att skydda den persons identitet som har tipsat polisen. När trycket att utnyttja tips ökar, blir det å andra sidan oundvikligen svårare att kontrollera grunderna för polisens verksamhet.

Att hemlighålla information aktualiseras också i hög grad i visumärenden. För visumbeslut gäller enligt internationella fördrag inte det sedvanliga kravet att ett beslut måste motiveras. Visserligen försöker man i mån av möjlighet motivera negativa visumbeslut, om motivering begärs. Ibland motiveras beslutet dock av sådana med nationell säkerhet sammanhängande sekretessbelagda faktorer som inte kan avslöjas.

Det är också möjligt att information som har resulterat i ett avslag lämnas ut eller annars avslöjas, men en part kan inte kontrollera om den är korrekt. Han eller hon får nöja sig med svaret "vi har sådan information

som gör att Ni inte kan beviljas visum". I den visumsökandes ögon framstår staten då ansiktslös och sluten. Sökanden blir bara tvungen att foga sig i beslutet utan att närmare kunna kritisera informationens tillförlitlighet.

HUR KAN MAN ÖVERVAKA ATT HEMLIG VERKSAMHET ÄR SÅDAN SOM DEN SKALL VARA?

Ett sätt att hindra att sekretessbelagd verksamhet förblir helt osynlig är att göra den beroende av tillstånd av utomstående. En sådan lösning har man valt i fråga om teletvångsmedlen, som i allmänhet får anlitas endast efter tillstånd av domstol. I Finland har rättsskyddet när det gäller dessa medel i mycket hög grad garanterats genom att beslutanderätten har anförtrotts en domstol.

Att rättsskyddet har ordnats på ovan nämnt sätt ökar visserligen inte just då sakens offentlighet ur individens synvinkel, eftersom domstolsförfarandet i dessa fall av begripliga skäl är hemligt. Enligt den gällande lagstiftningen är förfarandet dessutom i allmänhet "ensidigt" i dessa ärenden. Objektet för tvångsmedlen är inte alls representerat vid rättegången, med undantag av fall där någons bostad får avlyssnas. Då representeras den som avlyssnas av ett offentligt ombud. Vidare har jag i samband med mina inspektioner kunnat konstatera att den förhandskontroll som domstolarna utövar kunde vara bättre. Vissa domare har en klart bristfällig uppfattning om betydelsen av sin uppgift. Jag hänvisar här till avsnittet om övervakningen av teletvångsmedel och täckoperationer i justitieombudsmannens berättelse över sin verksamhet 2003.

En del av övervakningen kan skötas trovärdigt även som efterhandskontroll. Det är t.ex. möjligt att i efterhand få laglighetsövervakarens utvärdering av användningen av teletvångsmedel och vederbörande tjänstemän kan ställas till svars för eventuella fel, precis som när det gäller deras övriga tjänsteutövning. Effektiv efterhandskontroll förutsätter dock att det har funnits tillräckliga grunder för verksamheten. Dessa grunder och det sätt på vilket polisen har gått till väga måste i efterskott kunna kontrolleras på ett tillförlitligt sätt; annars blir efterhandskontrollen mager eller helt betydelselös. I fråga om teletvångsmedel innebär detta att polisen tillräckligt utförligt skall motivera sina ansökningar och domstolarna sina beslut med anledning av ansökningarna.

Även i detta avseende haltar systemet. Motiveringarna till besluten om teletvångsmedel är ofta alltför knapphändiga, och - vilket är mest bekymmersamt – den information som ligger till grund för yrkandena kontrolleras inte alltid tillräckligt väl. En domare kan nöja sig med att hänvisa till tipsuppgifter som polisen har fått av någon, utan att ta reda på vilka uppgifterna är och utan att bilda sig en egen uppfattning om huruvida uppgifterna förslår till att uppfylla lagens villkor för anlitande av dessa tvångsmedel. Så borde man inte göra. En domare får inte "gömma sig bakom polisens rygg" genom att konstatera att det enligt uppgifter som polisen har uppgett finns skäl att misstänka en person för ett sådant brott att teletvångsmedel får anlitas. Polisens slutledningar skall inte användas som grund för domstolsbeslutet. Detta problem har jag utförligare redogjort för i berättelsen för 2003.

HEMLIG TJÄNSTEUTÖVNING

Om de åtgärder som en myndighet riktar mot en part förblir helt okända för honom eller henne, har vederbörande över huvud taget ingen möjlighet att utöva någon efterhandskontroll. Därför är det bekymmersamt att domstolarna ofta tillåter att den som blir föremål för en tvångsåtgärd inte alls behöver underrättas om att sådana medel används. Lagen tillåter ett sådant förfarande endast i synnerligen exceptionella fall. Jag har fäst uppmärksamhet vid denna praxis i samband med att jag har inspekterat domstolar och polisenheter samt även meddelat ett beslut i frågan (s. 79). Statistiska uppgifter och erfarenheter från inspektioner visar att en tydlig förbättring har skett, men situationen kan fortfarande inte anses tillfredsställande.

Enligt polisens redogörelse har man hållit användningen av tvångsmedel hemlig för att även i framtiden

kunna använda tvångsmedlet i fråga. Domstolarna har i sin tur "haft förestående" för polisens önskemål att skydda ett effektivt förundersökningsmedel. Såväl polisen som domstolarna tycks inte riktigt se att de genom dessa avgöranden utesluter parternas möjligheter att ställa dem själva till svars för tjänsteåtgärder som hållits hemliga. I ett demokratiskt samhälle borde man inte utan synnerligen vägande grunder godta att tjänsteåtgärder ställs utom räckhåll för parternas övervakningsmöjligheter.

Ett annat fall där det kan bli omöjligt att kontrollera riktigheten av en tjänsteåtgärd uppstår när åtgärden grundar sig på ett tips vars riktighet inte kan kontrolleras. En sådan situation har då och då uppstått också vid användning av traditionella tvångsmedel. Som grund för en husrannsakan har t.ex. anförts att polisen av en pålitlig informationskälla har fått tips om att någon transporterar narkotika i sin bil.

I ett fall som jag avgjorde i fjol, och i vilket det bl.a. var frågan om att hemlighålla namnet på den som hade lämnat ett tips, ansåg jag att det i en rättsstat endast i mycket begränsad utsträckning får förekomma att behörighet utövas på hemliga grunder och att detta över huvud taget inte får ske annars än när så uttryckligen och annars vederbörligen bestäms i lag. Jag ansåg och anser fortfarande ett sådant tänkande vara felaktigt, att polisen med stöd av sina erfarenheter av en informationskällas tillförlitlighet anser en brottsmisstanke vara så säker att villkoren för husrannsakan uppfylls. Den som blir föremål för husrannsakan borde få veta vilka de fakta är med stöd av vilka tvångsmedel har använts. Även om all information inte kan ges, måste man åtminstone för en part kunna motivera varför förutsättningarna för husrannsakan anses föreligga.

När det gäller att visa att det finns en behörig grund att anlita ett tvångsmedel, räcker det inte med ett påstående om att polisen enligt sin egen bedömning har pålitliga tips om att grunden finns. Att godkänna en sådan praxis skulle öppna vägen för godtycke. Ett fall som även innehåller ett ställningstagande om hur hemlighållandet av ett tips inverkar på rätten att väcka tjänsteåtal mot en tjänsteman refereras närmare i det avsnitt av denna berättelse som gäller övervakningen av polisens verksamhet (s. 126).

LAGLIGHETSTILLSYN NÄR TJÄNSTEÅTGÄRDER HÅLLS HEMLIGA

För laglighetstillsynen är det inget omedelbart problem att tjänsteåtgärder hålls hemliga. Rätten att med stöd av grundlagen få information garanterar tillgång till all den information som behövs i laglighetstillsynen, även hemlig information. Erfarenheten visar också att myndigheterna även väl förstår laglighetstillsynens behov och att till och med de hemligaste uppgifter lämnas på ett smidigt sätt. En laglighetsövervakare kan därför få all den information som över huvud taget finns att få. Det är visserligen klart, att om hemliga beslut har motiverats på ett bristfälligt sätt, kan det hända att endast mager information står till buds också för laglighetsövervakaren. Åtminstone när händelserna har inträffat ganska nyligen, kan läckorna visserligen tämligen tillförlitligt fyllas ut med senare utredningar, men utredning som lämnas i efterskott är aldrig lika autentisk som den information som har tecknats ner i samband med att beslutet fattades.

Däremot är det problematiskt att ta ställning till på vilket sätt och hur trovärdigt en laglighetsövervakare kan referera sin uppfattning för utomstående. Inte ens en laglighetsövervakare har rätt att röja sekretessbelagd information.

Den vardagligaste situationen i vilken problemet aktualiseras är när ett klagomål med hänvisning till utredningar besvaras med ett konstaterande att ingen lagstridighet har konstaterats vid undersökningen av klagomålet. Eftersom det inte är möjligt att lämna upplysningar om utredningens innehåll, är svarets trovärdighet i hög grad beroende av laglighetstillsynens allmänna trovärdighet. Visserligen ökas svarets trovärdighet om upplysningar kan ges om hur utredningen har skett, t.ex. om att laglighetsövervakaren uttryckligen har kontrollerat informationskällan och grunden för registreringen av uppgifterna. Detta tillvägagångssätt har

ibland använts när någon har påstått att skyddspolisen har lämnat falska uppgifter. Å andra sidan följer det av sakens natur att man i dessa fall ofta måste ge ett mycket kortfattat svar.

Varje år framförs i några klagomål misstankar om att polisen avlyssnar klagandens telefonsamtal, varvid klaganden begär att laglighetsövervakaren skall undersöka om denna avlyssning är laglig. Det är klart att laglighetsövervakaren inte kan besvara frågan huruvida klaganden avlyssnas ens när så inte är fallet. Sådana svar skulle göra det enkelt för brottslingar att kontrollera om de är föremål för tvångsmedel som de misstänker att används. Dock är det förståeligt att beskedet att inget lagstridigt förfarande har konstaterats lätt ger plats för en misstanke, som fortsätter att gro.

Mycket speciell är situationen när laglighetsövervakaren inte kan berätta om iakttagelser som han eller hon har gjort om hemliga tvångsmedel eller om en lagtolkning som laglighetsövervakaren uppfattar som problematisk därför att även den information som beskriver problemet är sekretessbelagd. Ett exempel på en sådan konstellation ingår i avsnittet om täckoperationer i justitieombudsmannens berättelse över sin verksamhet 2003. Problemet torde kunna lösas på ett tillbörligt sätt utan att den sekretessbelagda informationen röjs. Även andra situationer som till sin typ en aning påminner om dessa har förekommit, och en vacker dag kan vi stå inför en fråga som å ena sidan skulle förutsätta öppen diskussion om behovet att ändra lagstiftningen, men å andra sidan kan innebära förlust av en fördel som man försöker skydda genom lagstiftningen. Klart är dock att lagen inte kan ändras i hemlighet.

Ovan nämnda exempel visar att behovet av hemlig tjänsteutövning delvis även kan leda till begränsad offentlighet vid tillsynen. För att tillsynen skall vara trovärdig är det dock viktigt att även tillsynen i så stor utsträckning som möjligt kan redovisas för att utvärderas av utomstående.

Stor offentlighet är en av de viktigaste garantierna för behörig tjänsteutövning. Blir man tvungen att kringskära denna grund för den övervakning som massmediernas och ”den stora allmänheten” utövar, måste man så långt det bara är möjligt garantera åtminstone parternas rätt att få information om tjänsteåtgärder som berör dem. Om inte heller detta är möjligt, utan den externa tillsynen blir endast laglighetsövervakarens uppgift, är det viktigt att resultaten av denna övervakning kan redovisas så öppet som möjligt. Det gäller också att inse att laglighetstillsynen inte helt kan ersätta den övriga tillsynen. Laglighetstillsynen är oundvikligen efterhandskontroll av stickprovskaraktär och även avsedd att vara sådan.

Sekretessen försvagar oundvikligen möjligheterna att utöva tillsyn. Problemen kan minskas på de sätt som jag har refererat, men de kan inte avhjälpas.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Likabehandling i laglighets-övervakningen

DEN NYA LIKABEHANDLINGSLAGENS BETYDELSE

Lagen om likabehandling trädde i kraft från början av februari 2004. Med denna lag implementerades två gemenskapsrättsliga direktiv som förbjuder diskriminering, dvs. det så kallade diskrimineringsdirektivet och direktivet om likabehandling i arbetslivet. Diskrimineringsdirektivet syftar till bekämpning av diskriminering till följd av ras eller etniskt ursprung. Med direktivet om likabehandling försöker man bekämpa diskriminering i arbetslivet och vid yrkesutövning.

Bestämmelsen i 6 § 1 mom. i Finlands grundlag om att alla är lika inför lagen samt det förbud mot särbehandling som föreskrivs i bestämmelsens 2 mom. har visserligen inneburit ett förbud mot diskriminering, såväl sådan som avses i diskrimineringsdirektivet som sådan som avses i direktivet om diskriminering i arbetslivet. Ur grundlagsperspektiv är det frågan om en konkretisering av bestämmelserna om likabehandling i grundlagen.

Lagen om likabehandling har inte medfört någon väsentlig förändring i det sammanhang där justitieombudsmannen utövar laglighetsövervakning och strävar efter att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Grundlagens bestämmelse om lika behandling och förbud mot diskriminering har alltid haft en central ställning i justitieombudsmannens verksamhet. Den nya lagen accentuerar och konkretiserar dock likabehandlingens och diskrimineringsförbudets betydelse såväl i offentlig som i enskild verksamhet. Eftersom justitieombudsmannen är en institution som kompletterar de övriga rättsskyddsorganen, kan de nya rättsskyddsarrangemang som införts genom lagen om likabehandling komma att styra ärenden till andra myndigheter eller leda till att andra medel anlitas.

Genom reformen utsträcktes arbetarskyddsmyndigheternas plikt att övervaka att diskrimineringsförbudet iakttas även till offentligrättsliga anställningsförhållanden, dvs. till de diskrimineringsförbud som ingår i statstjänstemannalagen samt lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Arbetarskyddsdistriktens uppgifter har således vidgats till att även omfatta verksamhet som justitieombudsmannen övervakar. På andra områden än inom arbets- och anställningsförhållandena har övervakningen av att diskriminering till följd av etniskt ursprung inte förekommer anförtrotts minoritetsombudsmannen, vars uppgifter och befogenheter har ökats genom reformen, samt ett nytt rättsskyddsorgan, diskrimineringsnämnden.

Även de nya medel som står till den kränktes förfogande, såsom möjligheten att yrka gottgörelse för diskriminering eller för att repressalier har förekommit i strid med repressalieförbudet samt den omvända bevisbördan när diskrimineringsärenden behandlas av domstol eller någon annan myndighet, kan bidra till att ärenden på vilka lagen om likabehandling tillämpas inte kommer till justitieombudsmannen för behandling, utan att andra medel att få rättskydd anlitas i första hand. Jag anser också att justitieombudsmannen vid behov kan ge klagandena anvisningar om att dessa medel står till buds samt även kan överföra ett ärende till den myndighet som är behörig att särskilt utöva tillsyn över ärenden av nämnda art.

VISSA STÄLLNINGSTAGANDEN INOM TILLÄMPNINGSOMRÅDET FÖR LAGEN OM LIKABEHANDLING

I de ärenden som jag har hand om enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen förekommer ganska sällan misstankar om sådan diskriminering till följd av etniskt ursprung som omfattas av bestämmelserna i lagen om likabehandling. Däremot framförs ofta sådana till arbete, yrke eller utbildning relaterade misstankar om diskriminering som omfattas av nämnda bestämmelser.

I mitt laglighetsövervakningsarbete konkretiserades tillämpningen av lagen om likabehandling bl.a. när jag tog ställning till om den omständigheten att sökanden till en kommunal tjänst eller befattning är icke-rökare får användas som urvalsgrund när tjänsten eller befattningen tillsätts. Jag har ansett att den omständigheten att en sökande är rökare eller icke-rökare är en orsak som får åberopas vid anställning endast i det fallet att särbehandlingen grundar sig på i likabehandlingslagen avsett ”ett verkligt och avgörande krav som hänför sig till arbetsuppgifternas art och deras utförande”. I annat fall strider den olika behandlingen av sökandena mot diskrimineringsförbudet. Uppgiften huruvida sökandena är rökare eller icke-rökare kan följaktligen inte betraktas som en allmän utnämningsgrund vid bedömningen av sökandenas behörighet för tjänster och befattningar.

Även tillgången till utbildning hör till tillämpningsområdet för lagen om likabehandling. Lagen tillämpas bl.a. vid antagning av studerande, gallringsförfaranden och bedömning av studieprestationer. Jag har hänvisat till lagen om likabehandling i min bedömning av de tilläggspoäng som ett universitet i sin antagning av studerande tilldelade s.k. nya studenter.

Bestämmelserna i grundlagen och lagen om likabehandling om förbud mot diskriminering innebär inte att det alltid vore förbjudet att göra åtskillnad mellan individer. Det väsentliga är om åtskillnaden kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till systemet för grundläggande fri- och rättigheter. Om åtskillnaden kan godtas beror bland annat på dess syftemål och hur åtskillnaden står i proportion till det eftersträvade syftemålet. Gynnandet av nya studenter motiverades å ena sidan med att dessa skulle försättas i samma ställning som andra sökande, som redan tidigare hade slutat skolan, å andra sidan med utbildningspolitiska mål.

Att nya studenter får tilläggspoäng kan följaktligen motiveras med att de i ett krävande inträdesförhör som förutsätter långvariga förberedelser befinner sig i en sämre ställning än de som tidigare har slutat skolan. Att studerande efter att ha fullgjort sin utbildning på andra stadiet snabbt kan fortsätta med högskolestudier och att den totala studietiden förkortas är också i sig godtagbara utbildningspolitiska mål. Med hänsyn till att alla skall behandlas lika är frågan därför om man gör alltför stor åtskillnad mellan sökandena. Vid bedömningen av denna fråga har jag ansett att det redan kan anses vara problematiskt att nya studenter får sju tilläggspoäng, när det maximala antalet poäng som någon kan få är 43.

Justitieombudsmannen får också ganska ofta motta klagomål som gäller situationer som har uppstått när personer har sökt olika tjänster och befattningar. Man har i laglighetsövervakningspraxis lagt vikt vid formella och processuella rättsskyddsgarantier, såsom att utnämningspromemoriorna skall avfattas omsorgsfullt och jämförelserna av sökandenas meriter skall ske på ett likvärdigt sätt för samtliga sökande.

Jag har bl.a. konstaterat, att eftersom sökandens meriter inte hade jämförts i de promemorior som hade satts upp för en utnämning, kunde den som fattade utnämningsbeslutet inte försäkra sig om att han hade opartiska likvärdiga uppgifter om sökandena. De som hade sökt tjänsten kunde inte heller se om de hade bemötts opartiskt, om deras meriter hade antecknats korrekt eller om urvalsgrunderna hade varit lagliga. Promemoriorna uppfyllde därför inte de krav som rättsskyddet ställer. Av dessa orsaker har jag påmint myndigheterna om att lagen om likabehandling uttryckli-

gen kräver att myndigheten skall etablera sådan förvaltningssed och sådana verksamhetssätt som säkerställer att likabehandling främjas när ärenden bereds och beslut fattas.

Vid bedömning av ett utlåtande som en domstol hade givit till domarförslagsnämnden om sökandena till en tjänst, fäste jag uppmärksamhet vid att ett negativt omdöme om en persons skicklighet i arbetet skall motiveras, samt att likabehandling av sökandena kräver att motsvarande bedömning görs också om de övriga sökandena, vare sig omdömet är positivt eller negativt.

Enligt lagen om fredsbevarande verksamhet kan arbetsgivaren inte hindra en person att bli antagen till fredsbevarande uppgifter om denne är lämplig för uppgiften och annars kunde bli vald till den. Därför har jag ansett att man vid val av personal för fredsbevarande uppgifter inte kan utesluta gränsbevakare från bedömningen av sökandena av den anledningen att deras arbetsgivare har givit ett negativt utlåtande. Det förfarande med utlåtanden om gränsbevakningsväsendets möjligheter att så att säga lösgöra en gränsbevakare som Huvudstaben och gränsbevakningsväsendets stab hade kommit överens om stod följaktligen i strid med lagen om fredsbevarande verksamhet, och det fanns inte godtagbara grunder att behandla gränsbevakarna annorlunda än andra sökande, som inte tillhörde försvarsmakten.

Enligt 9 § i Finlands grundlag har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Friheten att välja bostadsort har av hävd ansetts innebära att om människor behandlas olika beroende på sin bostadsort, kan detta även anses strida mot diskrimineringsförbudet i grundlagen. I min laglighetsövervakning har jag också blivit tvungen att påpeka att en kommun när den anställer personal inte kan gynna personer som bor i kommunen, även om detta av bl.a. skatteskäl kunde ligga i kommunens intressen. Denna ståndpunkt har även bekräftats i förvaltningsdomstolspraxis.

LIKABEHANDLING I VISSA ANDRA SITUATIONER

Bostadsorten som grund för olika behandling av människor har aktualiserats även i flera andra klagomål. Kriterierna för val av hyresgäster till hyreshus som har byggts med statligt stöd regleras på ett uttömmande sätt i aravabegränsningslagen och den förordning som statsrådet har utfärdat med stöd av den. I kriterierna står inget om sökandens hemkommun eller om den tid som han eller hon har bott i kommunen. Om man inte med stöd av de lagliga grunder för val av hyresgäster kan göra skillnad mellan vissa av sökandena, kan den kommun som väljer invånarna till hyreshusen eller hyreshusets ägare inte tillämpa nya särskiljningsgrunder, t.ex. att sökanden är bosatt i kommunen, även om dessa kriterier är hur ändamålsenliga som helst från någon synpunkt.

I en situation som denna skall invånarna väljas på grunder som inte är diskriminerande, t.ex. så att prioriteten bestäms enligt den tidpunkt när ansökan gjordes, eller med hjälp av lottning. Frågan huruvida boende i kommunen *borde vara* ett lagligt urvalskriterium är en fråga som kräver samhällspolitiska beslut och som i sista hand skall avgöras av riksdagen. Det är inte en fråga som laglighetsövervakaren kan avgöra. Jag har gjort en framställning till miljöministeriet om att ministeriet skall överväga huruvida det finns behov att utveckla normerna för val av invånare så, att valen i samtliga fall kan göras på grunder som är lagliga, icke-diskriminerande och ändamålsenliga.

Frågan om diskriminering till följd av boningsort har aktualiserats även i fråga om påförande av kommunala avfallsavgifter. Jag har ansett att en kommun inte helt kan underlåta att bära upp avfallsavgift av ägare till fritidsfastigheter på den grunden att fastighetens ägare är permanent bosatt i samma kommun, om kommunen samtidigt bär upp en sådan avgift av personer som inte är bosatta i kommunen.

Problemen med tillgänglighet i samband med byggande kommer också ofta upp i kommunalt beslutsfattande. Enligt byggnadslagstiftningen skall förvaltnings- och servicebyggnader och sådana affärs- och service-

lokaler i en annan byggnad som med tanke på jämlikheten skall vara tillgängliga för alla, lämpa sig även för personer med nedsatt rörelse- eller funktionsförmåga. Att dessa krav har åsidosatts eller inte beaktats fullt ut har jag påpekat bl.a. i samband med planering och byggande av ett affärscentrum och en järnvägsstation. Dessa normer i byggnadslagstiftningen gäller endast nybyggnader samt vissa reparationer och ombyggnader, och lagstiftningen kräver inte uttryckligen att existerande byggnader skall bringas att motsvara nämnda normer.

Jag har dock ansett att det med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna är otillfredsställande att staten har offentliga utrymmen, t.ex. tingsplatser, som inte motsvarar normerna för tillgänglighet. Därför har jag konstaterat, att ombyggnad av existerande lokaler enligt normerna för tillgänglighet, för att på detta sätt främja likvärdig behandling av rörelsehindrade, innebär materiell respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna, enligt vad som föreskrivs i 22 § i grundlagen, vilket borde beaktas bl.a. vid allokering av ekonomiska resurser.

Att en person behandlas olika på grund av sin ålder är något som ganska ofta kritiseras i klagomålen till justitieombudsmannen. Ofta beror bemötandet på en i lag föreskriven åldersgräns, som justitieombudsmannen inte kan göra något åt. Alltid kan det dock inte påvisas att det finns en sådan laglig åldersgräns. Jag har t.ex. ansett att en magistrat handlade i strid med diskrimineringsförbudet i grundlagen när magistraten tillämpade en sådan praxis att en över 65-årig person inte ansågs lämplig för ett nytt intressebevakaruppdrag, när uppdraget skulle gälla tills vidare.

Som ett slags anekdot vill jag ännu nämna statsrådets förordning om ersättning för skador som orsakats av hjortdjur, enligt vilken en skada som har förorsakats vid sammanstötning mellan ett fordon och ett hjortdjur kan ersättas av statens medel. Eftersom skadan i praktiken lika väl kan uppstå när någon väjer för ett hjortdjur, har jag med hänvisning till att skadelidande skall behandlas likvärdigt gjort en framställning till jord- och skogsbruksministeriet om att ministeriet skall överväga om det vore skäl att revidera bestämmelserna.

LIKABEHANDLING SOM EN FÖRVÄNTAN OM RÄTTSKYDD

Ovan nämnda exempel ur min laglighetsövervakningspraxis torde visa hur frågan om likvärdigt bemötande aktualiseras i de mest mångskiftande situationer. Bland de grundläggande rättigheterna har rätten till likabehandling ibland beskrivits som rättigheternas rättighet, motsatsen till den starkares rätt eller djungelns lag. Kravet på likabehandling är även enligt min uppfattning den brännpunkt till vilken människornas rättsskyddsförväntningar koncentreras. Människornas uppfattningar och upplevelser av i vilken mån samhället behandlar alla lika torde i hög grad forma deras uppfattning om de offentliga organens, institutionernas och åtgärdernas legitimitet. Om de uppfattar dessa som legitima eller inte är i sin tur avgörande för det förtroende som de känner för det allmänna, för deras benägenhet att frivilligt iaktta allmänna normer, samt i sista hand även för samhällsfreden.

2. Översikt av verksamheten 2004

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

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.

Justitieombudsmannen övervakar lagligheten

Laglighetsövervakningen sker huvudsakligen genom att justitieombudsmannen prövar klagomål från medborgarna. Justitieombudsmannen prövar också på eget initiativ misstankar om lagstridigheter i skötseln av offentliga uppgifter och inspekterar ämbetsverk och inrättningar. Inspektioner görs i första hand i fängelser, polisinrättningar och beväringar. Vissa specialuppgifter som justitieombudsmannen fått på senare år – övervakning av teletvångsmedel och polisens täckoperationer samt barns rättigheter – har blivit viktiga områden 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. 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, fångvården, åklagarväsendet, den grundläggande utbildningen, arbetsförvaltningen och kyrkan samt utlännings- och språkärenden. BJO Jääskeläinen behandlar bl.a. ärenden som gäller domstolarna, försvarsmakten, utsökningsväsendet, miljöförvaltningen, skatte- och kommunärenden, ärenden som gäller jord- och skogsbruk samt trafik och kommu-

nikationer. Den detaljerade arbetsfördelningen bifogas (bilaga 2).

Klagomål och övriga laglighetsövervakningsärenden

Till laglighetsövervakningsärendena hänförs klagomål, egna initiativ, yttranden 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 2004 inkom till justitieombudsmannen sammanlagt 3 347 nya ärenden som gällde laglighetsövervakning. Detta var en ökning med ca 16 % jämfört med föregående år. Antalet egentliga klagomål uppgick år 2004 till sammanlagt 2 950, vilket också var en ökning med ca 18 % jämfört med föregående år. Antalet egna initiativ var lika många som föregående år, dvs. 52. Antalet utlåtanden och sakkunniguppdrag var 28 (föregående år 35). Under år 2004 behandlades sammanlagt 5 033 (föregående år 4 614) ärenden som gällde laglighetsövervakning. 1 686 (föregående år 1 738) ärenden som behandlades var sådana som överförts från tidigare år.

Laglighetsövervakningsärenden	2004	2003
Klagomål	2 950	2 498
Egna initiativ	52	52
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	28	35
Övriga skrivelser	317	291
Sammanlagt	3 347	2 876

Inga större förändringar förefaller ha skett i typen av klagomål. Antalet klagomål över tillgången på social- och hälsovårdstjänster har fortsatt att öka. Det samma gäller klagomål över polisen. Ökningen av antalet klagomål har fördelats relativt jämnt mellan de olika ärendegrupperna.

Avgöranden

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 3 286 ärenden som gällde laglighetsövervakning (en specificerad tabell, bilaga 3). Av dessa var 2 889 egentliga klagomålsärenden. Antalet avgjorda klagomål var sålunda något färre än antalet inkomna klagomål, men ändå 13 % mera än vad som avgjordes under det föregående året. I gruppen egna initiativ avgjordes 54 ärenden medan antalet utlåtanden och sakkunniguppdrag var 29 (förteckning över utlåtanden och sakkunniguppdrag, bilaga 4). Med anledning av övriga skrivelser gavs 314 svar.

Laglighetsövervakningsärenden	2004	2003
Klagomål	2 889	2 561
Egna initiativ	54	39
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	29	40
Övriga skrivelser	314	288
Sammanlagt	3 286	2 928

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 2004 var antalet sådana ärenden sammanlagt 610, dvs. 19 % av samtliga avgöranden (föregående år 18 %). Övriga ärenden klassificeras i statistiken som behandlade ärenden.

I en del av ärendena konstateras att det inte finns någon anledning att misstänka sådant lagstridigt förfarande 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 2004 till 1 058, dvs. till ca 32 % av samtliga avgjorda klagomål (föregående år 37 %).

Prövningen av ett klagomål kan också leda till det 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 731, dvs. till ca 22 % av samtliga avgöranden (föregående år 19 %).

ÅTGÄRDERNA FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER		Åtgärd						Det totala antalet avgorda klagomål	% -andel *
		Åtal	Anmärkning	Meddelande	Framställing	Rättelse	Sammanlagt		
Myndighet	Polismyndigheter	1	6	99	1	1	108	438	24,6
	Socialmyndigheter - socialvård - socialförsäkring		14 8 6	82 45 37	4 3 1	6 1 5	106 57 49	595 314 281	17,8
	Hälsovårdsmyndigheter	1	3	57	3	1	65	253	25,7
	Fångvårdsmyndigheter		1	44		2	47	208	22,6
	Miljömyndigheter		3	38	1	2	44	155	28,4
	Kommunala myndigheter		2	23		2	27	120	22,5
	Arbetskraftsmyndigheter		1	21			22	121	18,2
	Domstolar - almänna domstolar - specialdomstolar - förvaltningsdomstolar		2 2	17 16 1		1 1	20 18 2	218 191 3 24	9,2
	Utsökningsmyndigheter		2	13	1		16	90	17,8
	Undervisningsmyndigheter			13	1	2	16	77	20,8
	Övriga övervakade		2	9	2	2	15	235	6,4
	Tullmyndigheter			13	1		14	30	46,7
	Militära myndigheter	1	1	7	1		10	47	21,3
	Jord- och skogsbruksmyndigheter			6	2		8	81	9,9
	Åklagarmyndigheter			6			7	59	11,9
	Skattemyndigheter			6			6	113	4,6
	Kyrkliga myndigheter			5			5	15	33,3
	Kommunikationsmyndigheter			2		2	4	50	8,0
	Utlänningsmyndigheter					2	2	38	5,3
	Sammanlagt	3	37	461	17	24	542	2 943	18,4

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

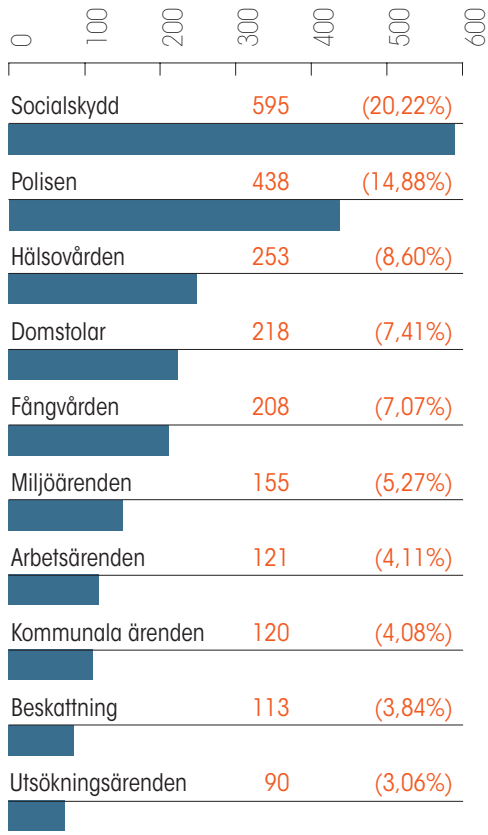
Den mest betydelsefulla gruppen utgörs emellertid av de avgöranden som leder till åtgärder från justitieombudsmannens sida. Åtgärderna är tjänsteåtal, anmärkning, meddelande samt framställning. Det förekommer också att en rättelse görs medan ärendet undersöks.

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 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 dessutom 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 2004 ledde sammanlagt 542 avgöranden, dvs. ca 18 % av samtliga avgöranden (ca 23 % av de prövade klagomålen) till sådana åtgärder som beskrivs ovan. Antalet avgöranden som ledde till åtgärder ökade med ca 25 % jämfört med föregående år. Tre tjänsteåtal förordnades att väckas. Justitieombudsmannen gav 37 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 462 fall. Av dessa var 204 klandrande och 258 handledande. I 24 fall gjordes rättelse i ärendet medan det behandlades. I 17 fall klassificerades avgöranden som framställningar, även om ställningstaganden som avser utveckling av förvaltningen ingår också i andra avgöranden. Ett avgörande kan inbegripa flera åtgärder.

Den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden som gällde laglighetsövervakning var i slutet av året 7,6 månader (föregående år 8,6 månader).

De största ärendegrupperna



Under verksamhetsåret liksom under tidigare år hänförde sig de flesta avgjorda ärendena till social trygghet, sammanlagt 595. Dessa gällde socialvården 314 och socialförsäkringen 281. Därefter följde ärenden som gällde polisen 438, hälso- och sjukvård 253, domstolar 218 och fångvård 208. Andra stora ärendegrupper var miljöärenden 155, arbetsärenden 121, kommunalärenden 120, skatteärenden 113 och utsökningsärenden 90. Dessa ärendegruppers andelar av samtliga avgjorda klagomål framgår av följande diagram. En klar förändring när det gällde fördelningen mellan ärendegrupperna är att antalet avgjorda

ärenden som gällde social trygghet samt miljön ökade märkbart. Även antalet avgjorda polisärenden ökade något.

Inspektioner

Utöver prövningen med anledning av klagomål och egna initiativ gör justitieombudsmannen inspektioner i inrättningar och ämbetsverk. Dessa inspektioner utgör en viktig del av justitieombudsmannens arbete. 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. Inspektioner görs också i andra inrättningar, till exempel i skolhem, psykiatriska sjukhus, anstalter för utvecklingsstörda mm. 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 79 objekt, vilket var 15 färre än föregående år. En förteckning över samtliga inspektioner finns som bilaga 5. En mera utförlig beskrivning av inspektionerna hittas under de olika förvaltningsområdena.

Grund- och människorätts-aspekten 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 och de ställningstaganden som de har föranlett.

Övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses i myndigheternas verksamhet sker förutom i samband med behandlingen av klagomålsärenden också så att t.ex. de egna initiativen och inspektionerna riktas uttryckligen utgående från denna synvinkel. 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 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 hälso- och sjukvårdstjänster, om de grundläggande rättigheterna, om vårdköerna inom hälso- och sjukvården, om barns rättigheter samt om kvinnors mänskliga rättigheter.

BJO Rautio höll föredrag om laglighetsövervakningen och medborgarnas rättssäkerhet samt om övervakningen av tjänstemännens verksamhet bl.a. för polisbefäl, åklagare samt för några utländska grupper och om elevvården och disciplinära åtgärder för ansvariga personer inom elevvården. BJO Jääskeläinen höll föredrag bl.a. vid olika möten för åklagare.

Också kansliets föredragande, såsom kanslichef Pirkko Mäkinen, referendarierådet Jorma Kuopus, äldre justitieombudsmannasekreterarna Juha Haapamäki och Kaija Tanttinen-Laakkonen samt justitieombudsmannasekreterarna Kirsti Kurki-Suonio, Jari Pirjola och Juha Niemelä höll under året föredrag inom sina respektive specialområden.

Information

Justitieombudsmannen informerar om sin verksamhet både med tryckta publikationer och på sina webbsidor. En viktig informationskanal är fortfarande justitieombudsmannens berättelse, som varje år publiceras på finska och svenska. En sammanfattning av den publiceras 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.oikeusasiamies.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 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. En nyhet som tagits i bruk inom informationen är nättipset, där avgöranden, som innehåller ett ställningstagande av rättsligt intresse, kort refereras.

I en broschyr beskrivs justitieombudsmannens uppgifter och ges anvisningar om hur klagomål görs. Broschyren finns på finska, svenska, samiska, engelska, tyska, franska, estniska och ryska. Den distribueras till myndigheter bl.a. fängelser, rättshjälpsbyråer, mottagningscentraler och sjukhus samt läroanstalter. Broschyren finns på webbsidorna dessutom på teckenspråk. Justitieombudsmannens webbsidor fick en ny design i mars 2004. Ett klagomål kan också anhängiggöras elektroniskt genom att fylla i klagomålsformuläret på webbsidorna.

Rådgivning

Sedan år 2001 har de rådgivande juristerna handlett medborgare som vänt sig till justitieombudsmannen. Under verksamhetsåret besvarade de rådgivande juristerna närmare 2 500 telefonsamtal och tog emot ca 180 klientbesök. De rådgivande juristerna besvarar också sådana 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 314 sådana svar.

Rådgivande jurist i sin tjänst

Rådgivningen har ordnats så att allmänheten dagligen betjänas av en rådgivande jurist. Justitieombudsmannens kansli fåren hel del frågor om ärenden som inte hör till justitieombudsmannen. Kansliet får ofta 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 4 800 telefonsamtal och ca 1 100

beställningar av handlingar. Kanslets arkivarie betjänar i första hand forskare, medan informatören besvarar förfrågningar från massmedierna. Det förekommer inalles mycket kundbetjäning.

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 justitieombudsmännens åttonde världskonferens som hölls i september 2004 i Québec, Kanada. I konferensen deltog JO Paunio, BJO Jääskeläinen och kanslichefen Mäkinen. JO Paunio blev under denna konferens vald till direktionsmedlem i Internationella justitieombudsmannainstitutet. JO Paunio deltog också i Stockholm i ett seminarium om kontrollmakten och JO inför framtiden och i Wien i Internationella justitieombudsmannainstitutets möte för ledare för de europeiska områdena. BJO Rautio deltog å sin sida i Warszawa i en konferens för Östersjöländernas justitieombudsmän.

Deltagare från Raoul Wallenberg-institutets kurs på besök hos justitieombudsmannen

Justitieombudsmannasekreteraren Håkan Stoor deltog i den 15. världskonferensen om medicinsk rätt, som hölls i Sydney, Australien.

Samarbete mellan Estlands och Finlands laglighetsövervakare fortsatte år 2004 genom att en föredragandegrupp från Estlands justitiekanslersämbete besökte och deltog i en inspektion som gjordes av BJO Rautio i ett fängelse i Finland.

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

- Honduras minister för internationellt samarbete Brenie Liliana Matute med följe,
- Deltagare från Raoul Wallenberg-institutets kurs i mänskliga rättigheter,
- En delegation från parlamentet i Saudi-Arabien,
- Serbiens minister för offentlig förvaltning och lokalt självstyrelse Zoran Loncar samt vice minister Vesna Ilic,
- Albie Sachs, medlem av Sydafrikas konstitutionsdomstol
- Chefen för lagberedningsutskottets avdelning för straffrätt i Kinasfolkkongress, Lang Sheng med följe,
- Vicedirektören Geng Zhisheng för besvärsmyndigheten för kinesiska medborgare (State Bureau for Letters and Calls) med följe
- Medlemmen av Sri Lankas grundlagskommitté Lakshman Marasingh med följe samt
- En delegation från inspektionsverket i det kinesiska landskapet Heilongjian under ledning av chefen Li Guichun.

Övriga händelser

Grundlagsutskottet avlade i kansliet 7.5.2004.

Justitieombudsmannens kansli firade 6.2 sin 84-årsdag. Kansliet besöktes då av minoritetsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, dataombudsmannen, konsumentombudsmannen med respektive personal.

Kansliet

I slutet av år 2004 bestod kansliets personal av en kanslichef, fem referendarieråd, åtta äldre justitieombudsmannasekreterare, 16 justitieombudsmannasekreterare, en föredragande och två rådgivande jurister. Dessutom har kansliet en informatör, två inspektörer, fyra notarier, en arkivarie, en registrator, en biträdande registrator, fyra avdelningssekreterare, tre byråsekreterare samt två byråsekreterare i deltidstjänst. En förteckning över personalen finns som bilaga 6.

Enligt arbetsordningen för justitieombudsmannens kansli finns vid kansliet en ledningsgrupp till vilken hör justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen, kanslichefen och tre personalrepresentanter samt informatören som protokollförare. I ledningsgruppen behandlas personalfrågor och ärenden som hör till utvecklandet av kansliets verksamhet. Ledningsgruppen sammanträdde 14 gånger.

Justitieombudsmannens kansli flyttade på våren 2004 till riksdagens nya tillbyggnad (besöksadress Arkadiagatan 3). Detta innebar slutet på en verksamhet som i flera år försiggått på två skilda ställen. Verksamheten i de nya utrymmena påbörjades effektivt och utrymmen har visat sig vara fungerande. Även ur medborgarnas synvinkel är kansliets läge utmärkt.

INRIKTNINGAR OCH UTMANINGAR VID UTVECKLANDET AV LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Antalet inkomna klagomål och det sammanlagda antalet övervakningsärenden ökade märkbart under verksamhetsåret. Antalet klagomål som förutsatte justitieombudsmannens prövning fortsatte även att öka, vilket framgår av statistiken över avgörandenas innehåll och antalet åtgärder. Antalet avgöranden som föranlett åtgärder ökade också klart jämfört med föregående år och på många förvaltningsområden ökade i synnerhet antalet avgöranden som föranlett allvarligare åtgärder. Mildare åtgärder dvs. så kallade meddelanden av uppfattning i handledande eller klandrande syfte, är dock fortfarande den största gruppen i avgöranden som föranlett åtgärder.

Liksom föregående år inriktades behandlingen av klagomålsärenden på att minska antalet klagomål som länge varit anhängiga. Detta har man lyckats med, vilket lett till en föryngring av klagomålsärendena. Under verksamhetsåret kunde den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden som gällde laglighetsövervakning förkortas en aning, vilket kan anses vara bra särskilt när antalet klagomål ökade med närmare en femtedel.

För att påskynda behandlingen av klagomålen har man fortsatt med att värdera och utveckla arbetsmetoderna. Man har även fortsättningsvis eftersträvat att förbättra motiveringarna för avgörandena. Under verksamhetsåret tog man bl.a. i bruk förnyade instruktioner för föredragandena. Även revideringen av arkivbestämmelsen fullföljdes i slutet av året och den nya arkivbestämmelsen togs i bruk i början av år 2005.

Under verksamhetsåret satsade kansliet på utbildning av personalen samt på åtgärder för att personalen skall orka i arbetet. På kansliet gjordes i slutet av hösten en förfrågan som skulle kartlägga hur personalen orkar i arbetet. Denna var en fortsättning på den under föregående år gjorda kartläggningen av kansliets arbetsatmosfär. Utgående från resultaten har åtgärder vidtagits för att utveckla arbetstagarnas hälsa. Under året ordnades två föreläsningar, varav den ena gällde frågor som berörde arbetsgemenskapen och kvaliteten på arbetet, medan den andra handlade om en fungerande arbetsgemenskap. På kansliet påbörjades utvecklingssamtal, som senare utvärderades i smågrupper. 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 och de egna initiativen inneburit en bedömning av hur vissa centrala grundläggande rättigheter förverkligats. 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 systemen för skötsel av offentliga uppgifter.

Diskussioner med representanter från centrala medborgarorganisationer har fort-satt under verksamhetsåret. Sammankomster med Dövas förbund, Riksomfattande handikapprådet och kvinnoförbund har ägt rum. Det har förts diskussioner med ordföranden och sekreteraren för Nationella diskrimineringsnämnden, som inledde sin verksamhet år 2004. Vid dessa diskuterades inledandet av nämndens verksamhet och samarbetsformerna med justitieombudsmannen.

Eftersom det snart gått 10 år sedan reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, har man ansett det vara viktigt att fundera över de drag i utvecklingen och framtiden som hör ihop med justitieombudsmannens laglighetsövervakning efter reformen. Under verksamhetsåret fattades beslutet att när justitieombudsmannainstitutionen fyller 85 år ordnas ett seminarium, där man behandlar laglighetsövervakningen och dess utmaningar efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Den internationella övervakningen av mänskliga rättigheterna avspeglar sig i ökad utsträckning i justitieombudsmannens arbete. Man begär ofta utlåtande av justitieombudsmannen när Finland förbereder visstidsrapporter, som skall avges enligt internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Dessa rapporter har i allmänhet innehållit de problem som av justitieombudsmannen lyfts fram i fråga om grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter.

Den internationella utvecklingen av de mänskliga rättigheterna avspeglar sig också på andra sätt i justitieombudsmannens verksamhet. Det har blivit allt vanligare med möten med justitieombudsmännen. Dessa möten förefaller allt mera koncentrera sig kring granskning av vissa centrala frågor i de grundläggande fri- och rättigheterna samt mänskliga rättigheterna.

Detta gäller t.ex. under möten mellan Europeiska rådet och EU-ländernas justitieombudsmän. Även förstärkningen av människorättsaspekten i Europeiska Unionen och planerna på att grunda ett europeiskt ämbetsverk kommer ytterligare att öka den internationella övervakningen av grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna.

De biträdande justitieombudsmännen har inte haft någon suppleant efter att den andra befattningen för en biträdande justitieombudsman inrättades 1.9.1998. Samtidigt slopades suppleantsystemet. År 2003 avläts till riksdagen en proposition med förslag till ändring av Finlands grundlag (RP 102/2003 rd) och behandlingen av denna fortsatte under verksamhetsåret. I propositionen föreslås bl.a. att en ställföreträdare väljs för biträdande justitieombudsmannen. Dagens situation är sårbar, eftersom det inte går att förordna en ställföreträdare ens i de fall där biträdande justitieombudsmannen är frånvarande under en längre tid.

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

ALLMÄNT OM DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

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 karaktär som tillhör alla människor och garanteras i internationella överenskommelser vilka är folkrättsligt förpliktande för Finland och har försatts i kraft i Finland. De nationella grundläggande fri- och rättigheterna samt de internationella mänskliga rättigheterna utgör i Finland ett juridskt skyddsverk, där de bägge delarna kompletterar varandra.

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 som den nya grundlagen har varit i kraft inte undergått några större förändringar.

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 början 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). Lagen om likabehandling godkändes i januari 2004 (21/2004). Lagen trädde i kraft 1.2.2004 och innebar att Europeiska unionens två diskrimineringsdirektiv sattes i kraft. Den samiska språklagen (1086/2003) trädde i kraft 1.1.2004 och den nya utlänningslagen (301/2004) 1.5.2004.

Arbetsgruppen för uppföljning av grundlagen har gjort den bedömningen att målsättningarna för reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har uppnåtts väl (Arbetsgruppsbetänkande 2002:7, s. 34). Grundlagsutskottet har i sin praxis tagit fram vissa villkor som berör de allmänna förutsättningarna för begränsning av dessa rättigheter. Domstolarna fäster också allt större avseende vid bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. Farhågorna har främst gällt tryggandet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna samt vissa frågor som har samband med utövningen av yttrandefriheten. Under berättelseåret strävade man efter att precisera rättigheterna till hälso- och sjukvård genom att godkänna lagarna om den så kallade vårdgarantin. Lagarna träder i kraft i början av mars 2005. Genom att ange maximala väntetider för vård, preciserar lagarna vad som avses med tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster.

Inom Europeiska unionens rättssystem har under årens lopp utvecklats en egen dimension för de grundläggande fri- och rättigheterna. Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft år 1999, fastställdes att EU skall iaktta principerna om frihet och demokrati och rättstatsprincipen samt respektera de mänskliga rättig-

heterna 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 rådet 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 iaktta EU:s stadga om grundläggande fri- och rättigheter då de tillämpar unionsrätten.

EU-konventets utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa överlämnandes till Europeiska rådet i juni 2003. Konventet föreslog att de nuvarande grundfördragen för unionen skall ersättas med ett konstitutionellt fördrag i fyra delar. Enligt förslaget skall till det konstitutionella fördraget fogas en stadga om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Förslaget diskuterades vid en internationell regeringskonferens som inleddes år 2003. Enighet om det nya konstitutionella fördraget nåddes i juni 2004, då förhandlingsresultatet fastställdes av Europeiska rådet. Fördraget undertecknades i Rom i oktober 2004. Det nya fördraget träder i kraft den 1 november 2006, om alla unionsstater då har ratificerat fördraget. Det konstitutionella fördraget kommer enligt nuvarande utsikter att behandas av riksdagen under 2005.

De mänskliga rättigheterna

UTGÅNGSPUNKTER FÖR DEN FINLÄNDSKA MÄNNISKORÄTTS-POLITIKEN

Finlands regering utgår i sin människorättspolitik från att de att de mänskliga rättigheterna är universella och att respekten för dem skall främjas överallt i världen. Finland strävar i sin människorättspolitik framförallt efter att skydda kvinnor, barn, minoriteter och ursprungsfolk. Viktiga teman för Finlands människorättspolitik 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 etablerade hållningen i dessa frågor är att lyfta fram eftersatta människogruppers rättigheter samt betona de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheternas nära samband med de medborgerliga och politiska rättigheterna.

Principerna och målsättningarna för Finlands människorättspolitik framgår av utrikesministerns människorättspolitiska redogörelser till riksdagen. Den första redogörelsen överlämnades till utrikesutskottet i november 1998 och den andra i november 2000. Aktuella teman inom Finlands människorättspolitik behandlas också i den översikt över Finlands människorättspolitik (USP 30/2002 rd) som utrikesministern 9.1.2003 överlämnade till riksdagens utrikesutskott. Den tredje redogörelsen om politiken för de mänskliga rättigheterna överlämnades till riksdagen i början av 2004 (SRR 2/2004 vp). Förutom Finlands internationella verksamhet för främjande av mänskliga rättigheter behandlas i denna redogörelse utförligare än tidigare frågan hur de centrala mänskliga rättigheterna har tillgodosetts i Finland.

Riksdagens utrikesutskott kritiserade i sitt betänkande om redogörelsen (GrUB 12/2004 rd) den omständigheten att flera viktiga människorättsproblem inte behandlas i redogörelsen. I betänkandet konstateras att nästa redogörelse om Finlands människorättspolitik skall innehålla en ännu mera övergripande bedömning av hur de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna har utfallit i Finland. Analysen bör enligt utrikesutskottet bygga på annat material än bara rekommendationerna från internationella övervakningsorgan, till exempel beslut från domstolar och de högsta laglighetsövervakarna samt grundlagsutskottets praxis.

HÄNT UNDER ÅRET

Finland ratificerade I december 2004 det 12:e och 13:e tilläggsprotokollet till den europeiska människorättskonventionen. Det 12:e tilläggsprotokollet innehåller ett allmänt diskrimineringsförbud och det 13:e ett förbud mot dödsstraff. Det 12:e tilläggsprotokollet träder i kraft 1.4.2005 såväl internationellt som i Finland. Det 13:e tilläggsprotokollet trädde internationellt i kraft 1.7.2003. I Finland träder det i kraft 1.3.2005. Utrikesministrarna i de länder som är medlemmar av Europarådet antog vid Europarådets ministerkommittés sammanträde 12.5.2004 ett 14:e protokoll om ändring av den europeiska människorättskonventionen.

Genom ändringen strävar man efter att få den europeiska människorättsdomstolen att fungera bättre i behandlingen av det ökade antalet enskilda klagomål. Efter reformen kan enskilda klagomål avvisas i en sammansättning med en enda domare, om beslutet kan fattas utan ytterligare prövning av ärendet. Reformen gör det också möjligt för människorättsdomstolen att under vissa förutsättningar avvisa klagomål, om domstolen anser att ändringssökanden inte har lidit någon nämnvärd skada. Finland undertecknade protokollet 29.11.2004.

De flesta internationella människorättsfördragen förpliktar medlemsstaterna till återkommande rapporter om hur bestämmelserna i fördraget verkställs nationellt. Under berättelseåret gav Finland sin tionde rapport om verkställigheten av den Europeiska sociala stadgan och sin sjätte rapport om verkställigheten av bestämmelserna i stadgans tilläggsprotokoll. Finland gav också sin andra rapport om verkställighet av bestämmelserna i ramfördraget för skydd av nationella minoriteter. Inom FN gav Finland sin första rapport till kommittén för barnens rättigheter, enligt det fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter vid indragning av barn i väpnade konflikter.

KRITIK MOT MÄNNISKORÄTTS-SITUATIONEN I FINLAND

Internationella organ som övervakar de mänskliga rättigheterna samt från regeringar fristående människorättsorganisationer har kritiserat vissa företeelser i Finland. Den människorättskommitté som inrättades genom FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter behandlade i oktober 2004 Finlands femte periodiska rapport till kommittén. I sina slutsatser med anledning av rapporten fäste kommittén uppmärksamhet bl.a. vid den juridiska ställningen för dem som anhålls under en förundersökning, det påskyndade asylförfarandet samt jämbördig behandling av olika grupper av vapenvägrare. Även den diskriminering som romerna möter ansågs vara ett problem. Detsamma gällde de svårigheter som romer har när det gäller att få arbete, bostad och utbildning. Kommittén påpekade också att frågan om samernas äganderätt till sina markområden fortfarande är olöst, vilket kan göra det svårare för samerna att behålla sin traditionella kultur och sitt traditionella levnadssätt.

Europarådets ministerkommitté gav i oktober 2004 en rekommendation om genomförandet av bestämmelserna i den europeiska stadgan om regionalspråk och minoritetsspråk. Ministerkommittén rekommenderade bl.a. att Finland fortsätter sina åtgärder för att förbättra undervisningen i samiska och vidtar omedelbara åtgärder för att enaresamiskan och skoltsamiskan skall fortsätta att vara levande språk. I rekommendationerna fästes också uppmärksamhet vid åtgärderna för att främja åtkomligheten av en samisk dagstidning samt åtgärderna för att främja användningen av romani.

KLAGOMÅL MOT FINLAND I DEN EUROPEISKA MÄNNISKORÄTTS-DOMSTOLEN

Europeiska människorättsdomstolen har fått ta emot allt flera klagomål mot Finland. Under 2004 framställdes 308 nya klagomål av vilka 191 avvisades eller avfördes från domstolens agenda. Under året begärde

människorättsdomstolen bemötande av Finlands regering med anledning av 29 nya klagomål. Under samma tid gavs ca 120 utlåtanden i ärenden som människorättsdomstolen behandlade och som gällde Finland. Sammanlagt sju klagomål togs i sin helhet till prövning, medan sammanlagt 22 togs till prövning till någon del. Detta är en avsevärd ökning jämfört med siffrorna år 2003 (fem respektive åtta). Under 2004 avvisade människorättsdomstolen också 17 klagomål mot Finland. Vidare avskrev domstolen fyra ärenden (i ett fall hade förllikning ingåtts, i två fall återtogs klagomålet och i ett fall försummade ombudet att lämna in ett genmäle som domstolen hade begärt att få).

Sammanlagt avgjorde människorättsdomstolen under året 62 ärenden som gällde Finland. Av avgörandena var 12 slutliga domar. I åtta av dessa domar konstaterade domstolen att bestämmelserna i konventionen om mänskliga rättigheter hade kränkts.

I det första fallet (Kangasluomafallet, 20.1.2004) konstaterade människorättsdomstolen att en myndighet hade brutit mot artikel 6 i konventionen, när ett brottmål hade tagit sju och ett halvt år att behandla. Vidare ansåg domstolen att den vid tidpunkten gällande finländska rättsordningen inte garanterade sådana effektiva rättsmedel mot oskäliga processdröjsmål som avsågs i artikel 13 i konventionen. I det andra fallet (H.A.L –fallet, 27.1.2004) konstaterades att prövningsnämnden hade brutit mot artikel 6.1 i människorättskonventionen, när den inte hade delgivit ändringssökanden en utredning som hade inhämtats av Folkpensionsanstalten och beslutet var bristfälligt motiverat.

I det tredje fallet (Pitkänenfallet, 9.3.2004), ansåg människorättsdomstolen att ca sju år var en oskäligt lång behandlingstid för ett tvistemål och stod i strid med artikel 6 i konventionen.

I det fjärde fallet (Narinenfallet, 1.6.2004), hade boförvaltaren i ett konkursbo öppnat ett brev som ett försäkringsbolag hade sänt till klaganden. Människorättsdomstolen ansåg att klaganden i strid med artikel 8 i konventionen lagstridigt hade fråntagits det minimiskydd som ingår i rättsstatens principer, eftersom lagstiftningen inte tillräckligt exakt anger under vilka förutsättningar boförvaltaren hade fått öppna brevet.

I det femte fallet (Tamminenfallet, 15.6.2004) ansåg människorättsdomstolen att hovrätten hade vägrat höra ett vittne på en grund som tingsrätten inte hade lagt till grund för sitt avgörande, vilket innebar att rättegången inte uppfyllde rättvisekravet i artikel 6.1 i människorättskonventionen.

I det sjätte fallet (Karhuvaara- och Iltalehtifallet, 16.11.2004) hade klaganden dömts till böter samt till att betala skadestånd för att genom sin rapportering om en riksdagsledamots make ha kränkt en persons privatliv under synnerligen försvårande omständigheter. Människorättsdomstolen ansåg att ingreppet i klagandenas utövning av sin yttrandefrihet inte var tillräckligt väl motiverat och att påföljderna inte var proportionerliga på det sätt som avses i artikel 10 i konventionen.

Även det sjunde fallet (Selistöfallet, 16.11.2004) gällde en begränsning av yttrandefriheten i strid med artikel 10 i konventionen. I detta fall hade en journalist dömts till att betala drygt 8 000 mark i böter för att mot bättre vetande ha kränkt en persons ära. Journalisten hade rapporterat bl.a. om ett fall där en patient hade avlidit, om en förundersökning som gällde den läkare som hade opererat patienten samt om patientsäkerheten. Människorättsdomstolen ansåg att under de förhållanden som rådde i fallet hade de i sig relevanta grunderna för utdömandet av bötesstraff inte varit tillräckliga för att ett ingrepp i yttrandefriheten skulle ha varit nödvändigt.

I det åttonde fallet (Bruncronafallet, 16.11.2004) var det frågan om att en nyttjanderätt till några holmar som hade åtföljt en gård hade bestämts att upphöra. Gården hade i 300 års tid ägts av samma släkt. Människorättsdomstolen ansåg att det sätt på vilket rättigheten hade förordnats att upphöra innebar ett ingrepp i egendom som stred mot artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till människorättskonventionen.

DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA I LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

De grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna har en central betydelse för dagens laglighetsövervakning. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 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 innebar dock inte någon utvidgning av deras befogenheter. Avsikten med omdefinieringen av laglighetsövervakarnas uppgifter var att understryka den betydelse som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har för laglighetstillsynen. Tanken är att övervakningen av dessa rättigheter skall utgöra en del av laglighetstillsynen.

Riksdagens grundlagsutskott (GrUB 25/1994 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 de mänskliga rättigheterna har beaktats i laglighetsövervakningen under verksamhetsåret och vilka konkreta problem som då har aktualiserats. I hänvisningarna till bestämda fall upprepas i korthet de iakttagelser, ställningstaganden eller frågeställningar som respektive laglighetsövervakare i enskilda fall har ansett vara väsentliga. Avsikten är att åskådliggöra vilken betydelse den dimension som de grundläggande fri- och rättigheterna samt mänskliga rättigheterna representerar har i olika typer av situationer där lagen tillämpas samt att på detta sätt skissera en helhetsbild av hur de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna har tillgodosetts. Översikten är disponerad så, att rättigheterna behandlas i den ordning som de nämns i 2 kap. i Finlands grundlag.

Jämlikhet (GL 6 §)

JÄMLIKHETEN OCH DISKRIMINERINGSFÖRBUDET

Ett jämlikt bemötande av alla människor är en av grundstenarna för vårt rättssystem. Jämlikheten innebär att ingen "utan godtagbart skäl" får särbehandlas i positiv eller negativ bemärkelse. Jämlikheten innebär emellertid inte att alla måste ha samma skyldigheter och rättigheter. Ett så kallat godtagbart samhällsintresse kan i vissa fall rättfärdiga särbehandling. Det är i 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 reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna betonades det allmännas skyldighet att främja den faktiska jämlikheten i samhället. I klagomålen till justitieombudsmannen åberopas ofta jämlikhetssynpunkter.

Under berättelseåret avgjorde JO PAUNIO flera klagomål som gällde patienters rätt till tandvård på lika grunder. Hon betonade att kommunerna från och med 1.12.2002 är skyldiga att ordna tandvård för sina invånare så att alla får vård enligt sitt vårdbehov, hur brådskande vård de behöver samt hur verkningsfull vården är. Det avgörande är inte längre hur gammal personen är eller om han eller hon hör till någon bestämd grupp eller inte (1901/4/02, 1277/4/03, 1442/4/03, 1485/4/03, 1721/4/03 ja 1780/4/03). JO Paunio ansåg också att en kommuns anvisningar om beviljande av hjälpmedel stod i strid med grundlagens förbud mot diskriminering, eftersom anvisningarna föreskrev att medicinsk rehabilitering inte beviljades personer

som hade fyllt 18 år och behövde hjälpmedel i form av en peruk eller fabrikstillverkade specialskodon (45/4/03 s. 232). JO föreslog också att lagstiftningen om klientavgifter för sjuktransporter skulle preciseras så att patienternas rätt till jämlik behandling tillgodosågs (1618/2/02).

JO betonade också att för att handikappade skulle behandlas jämlikt, var det av avgörande betydelse att gravt handikappade personer fick färdtjänster som tillgodosåg deras individuella behov. Kommunerna skall se till att färdtjänsterna ordnas så som lagen och förordningen om service och stöd på grund av handikapp förutsätter och så att dessa tjänster även i praktiken är tillgängliga för gravt handikappade personers (2680/4/02, 147/4/03, 489/4/03 ja 1278/4/03 s. 213). Hon betonade också betydelsen av specialarrangemang på röstningsställen, så att rörelsehindrade personers rätt till inflytande garanteras (619/4/03 och 657/4/03 s. 271).

BJO RAUTIO konstaterade att polisinrättningarna i de olika häradena inte tillämpade samma praxis i fråga om att bevilja ordningsmannakort åt polismän, vilket inte kunde anses tillfredsställande med hänsyn till jämlikheten mellan polismän (471/4/03 s. 147). Vidare ansåg han att det med tanke på att medborgarna skall behandlas jämlikt är problematiskt att polisenheterna tillämpar varierande körkortspraxis, bl.a. när det gäller tröskeln för utredning av drogberoende, så att denna varierar beroende på om brottet är rattfylleri eller användning av narkotika (432/4/02 s. 148). Han anförde också kritik mot praxisen mellan de olika polisenheterna inte var tillräckligt tydlig och stabil i fråga om förlängning av intermistiskt körförbud (2398/4/03 s. 148).

BJO ansåg att det vid planeringen av situationer där polisen fullgjorde sitt uppdrag att övervaka utlänningar var viktigt att fästa uppmärksamhet vid att övervakningen ordnas så att misstro och missförstånd inte i onödan uppstår hos utlänningarna (2711/4/03 s. 151). Han ansåg också att bristen på lagstiftning (och andra anvisningar) ger upphov till ett jämlikhetsproblem i polisens praxis att underrätta utsökningsmyndigheten om sådana betydande penningbelopp som påträffas i samband med kroppsvisitationer, för att utsökningsmyndigheten skall kunna vidta eventuella indrivningsåtgärder. Ett sådant tillvägagångssätt skapar risk för oenhetlig praxis (605/4/02 s. 150).

Vissa länsstyrelser innehåller medlemsavgifter till polisens fackföreningar endast från de polismäns löner som är medlemmar i en fackförening som hör till den organisation som är central avtalspart för staten vid avtalsförhandlingarna. BJO konstaterade att arbetsgivarmyndighetens förfarande var problematiskt från jämlikhetssynpunkt, även om det inte var lagstridigt. Han ansåg det tvivelaktigt att staten med hänvisning till hävdvunnen arbetsmarknadspraxis försummar att fullgöra sin skyldighet att behandla alla jämlikt, även om detta sker i statens egenskap av arbetsgivare. Enligt en grundlagsvänlig tolkning vore det motiverat att iaktta en så enhetlig praxis som möjligt vid uppbärandet av medlemsavgifter (774/4/02 och 1205/4/03 s. 149).

BJO framhöll att de romska fångarna i ett fängelse på grund av sitt ursprung hade sämre möjligheter än andra att fullödigt delta i all verksamhet i fängelset. BJO delgav fångvårdsmyndigheterna sin uppfattning att myndigheterna är skyldiga att se till att alla fångar behandlas jämlikt (713/2/03 s. 168).

BJO ansåg att Museiverket hade handlat i strid med vad lagen om förvaltningsförfarande föreskrev om jämlikt bemötande, när verket hade börjat bereda endast den en av två ansökningar om var en relik skulle placeras. Reliken utgjordes av en bit av St. Henriks armbågsben (1998/4/02 s. 328). Enligt BJO kränktes inte grundlagens krav på jämlikt bemötande av att muslimer i motsats till konfessionslösa hade anvisats ett eget område på en kommunal begravningsplats. När det gällde muslimerna var det frågan om ett sällan anlitat begravningsförfarande som inte på ett alltför väsentligt sätt försatte representanter för andra religionssamfund eller konfessionslösa i en anorlunda ställning. Orsaken till att muslimerna använde begravnings-

platsen var att de hade exceptionella behov att göra så, delvis för att det fanns många muslimer på orten och att platsbrist rådde på den äldre muslimska begravningsplatsen på orten (649/4/02 s. 327).

Enligt BJO förutsätter grundlagens bestämmelse om jämlikhet samt diskrimineringsförbudet i grundlagen inte att samtliga rundradioprogram som är offentliga tjänster måste produceras så att möjligheter att följa med programmen är exakt desamma på både finska och svenska. Det sätt på vilket programmen förmedlas (analogiskt eller digitalt) kan dock vara problematiskt med hänsyn till jämlikheten, om detta av praktiska skäl begränsar möjligheterna att följa med programmen (757/4/04) och 831/4/04 s. 297). BJO ansåg att en stads social- och hälsocentral och tekniska central hade förfarit felaktigt, när broschyren om social- och hälsovårdscentralens tjänster och den tekniska centralens till invånarna riktade enkät om en grönområdesplan hade delats ut till invånarna enbart på finska (143/4/02 och 1774/4/03 s. 294).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att det med tanke på att sökandena skulle bemötas jämlikt var problematiskt att ett universitet vid sin intagning av studerande gav nya studenter sju extrapoäng (2839/4/03 s. 288).

Han ansåg också att en stad hade kränkt jämställdheten genom att anvisa platser för valreklam i proportion till det understöd som respektive parti eller kandidatuppställningsgrupp hade fått i föregående val (1175/4/03 s. 270).

BJO konstaterade att den omständigheten att sökanden var bosatt i kommunen eller hur länge sökanden hade bott i kommunen inte var ett lagligt kriterium vid val av hyresgäster till ett aravahyreshus som hade beviljats statlig finansiering. En persons grundläggande rätt att välja boningsort innebär också att det kan anses strida mot diskrimineringsförbudet i grundlagen att göra skillnad mellan människor beroende på var de bor (1183/4/03 s. 278). BJO ansåg också, att den avfallsavgiftstaxa som kommunfullmäktige i en kommun hade antagit stred mot 6 § 1 mom. i grundlagen samt mot avfallslagen till den del som i taxan föreskrevs att de som årligen betalade avfallsavgift för permanent boende i kommunen var befriade från att betala avfallsavgift för sitt fritidsboende, medan personer som inte var bosatta i kommunen måste betala avgift för fritidsboende (2211/4/02).

BJO ansåg att den omständigheten att en arbetssökande röker eller inte röker är en sådan till sökandens person relaterad orsak som kan användas som anställningskriterium endast när detta grundar sig på ett verkligt och avgörande krav, som hänför sig till arbetsuppgifternas art och deras utförande på det sätt som avses i lagen om likabehandling. Att i annat fall bemöta sökandena olika strider mot diskrimineringsförbudet i grundlagen, lagen om likabehandling, lagen om kommunala tjänsteinnehavare samt arbetsavtalslagen. Uppgiften huruvida en sökande är rökare eller icke-rökare kunde därför enligt BJO inte betraktas som ett allmänt anställningskriterium vid bedömningen av sökandenas behörighet för tjänster eller befattningar (890/4/03 s. 274).

BJO ansåg att lagen om fredsbevarande verksamhet eler förarbetena till lagen inte gav stöd för åsikten att gränsbevakare vid val av personal för fredsbevarande uppgifter med stöd av ett utlåtande från sin arbetsgivare kunde bemötas annorlunda än andra sökande som inte kom från enheter inom försvarsmakten (2247/4/02 s. 186).

BJO ansåg att likvärdigt bemötande av tv-tittarna förutsatte att samma serviceavgift gav service på nära nog samma nivå (2140/4/02).

BJO ansåg att bestämmelsen om jägarexamen i 2 § 2 mom. i lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift var problematisk med hänsyn till jämställdhetsprincipen och diskrimineringsförbudet i 6 § i grundlagen. Bestämmelsen gjorde skillnad mellan personer som hade rätt att jaga i en främmande stat så, att deras ställning i Finland varierade beroende på i vilket land de var medborgare. Endast en person som var medborgare i ifrågavarande främmande stat var befriad

från skyldigheten att avlägga jägarexamen, men detsamma gällde inte en medborgare i Finland eller i någon annan stat, även om han eller hon var stadigvarande bosatt i landet i fråga (2586/4/02 s. 319). Enligt en förordning av statsrådet kan av statens medel betalas ersättning bl.a. för skador som förorsakats av sammanstötningen mellan ett hjortdjur och ett fordon. Enligt förordningens ordalydelse skall ersättning däremot inte betalas för skada som har förorsakats genom att föraren har väjt för ett fordon. Enligt BJO kan saken ha betydelse med tanke på att skadelidande skall behandlas likvärdigt, eftersom såväl de skador som uppstår vid sammanstötning som de som uppstår vid väjning *de facto* på samma sätt kan vara förorsakade av ett hjortdjur (1969/4/04 s. 320).

Med hänsyn till att rättegångsparter skall behandlas likvärdigt kan det enligt BJO inte anses tillfredsställande att utbetalningstidpunkten för en ersättning som av statens medel betalas till den som frias från åtal kan variera från en domstol till en annan eller till och med vara beroende av enskilda domares tillvägagångssätt. Enligt BJO:s åsikt kunde denna oenhetliga praxis åtminstone delvis bero på att justitieministeriets anvisningar och blanketter i viss mån var formulerade på ett sätt som gav rum för tolkning (1728/4/02 s. 101).

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 i behov av särskilt skydd och särskild omvårdnad, eftersom de är omyndiga och i en svagare ställning än den vuxna befolkningen. Bestämmelsen motiverar också en positiv särbehandling av barn, så att deras jämlikhet med vuxenbefolkningen kan tryggas.

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att det vore motiverat att i övervakningsanvisningarna till tullpersonalen betona att ett barns särställning skall beaktas vid bedömningen av förutsättningarna för kroppsvisitation och att visitationen skall utföras med den finkänslighet som barnets utvecklingsnivå förutsätter (256/4/03 s. 192).

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 att bemöta någon på ett sätt som kränker människovärdet gäller både det fysiska och psykiska bemötandet. Avsikten är att förbudet skall täcka alla typer av straff och andra behandlingsformer som är grymma, omänskliga eller förnedrande.

Grundlagen skyddar den enskilda individens liv och frihet samt personliga integritet och säkerhet och säkerhet. De fysiska grundläggande rättigheterna tryggas i två avseenden; dels skall det allmänna själv avhålla sig från att kränka dessa rättigheter, dels skall det allmänna skapa sådana förhållanden att dessa grundläggande rättigheter så väl som möjligt skyddas också mot kränkningar från enskilda. Den sistnämnda aspekten är det frågan om bland annat då medborgarna skyddas mot brottslighet.

Särskilt känsliga faktorer med tanke på att den enskildas grundläggande fysiska rättigheter skall tillgodoses är polisens användning av tvångsmedel och maktmedel samt förhållandena i slutna anstalter och under militärtjänst. Vid sina inspektioner har justitieombudsmannen därför ägnat särskild uppmärksamhet åt att den militära pennalismtraditionen skall brytas. Den personliga friheten och integriteten har också stått i förgrunden vid inspektioner av psykiatriska sjukhus, polisinrättningar, fängelser och försvarsmaktens enheter. I samband med inspektioner av polisenheter har justitieombudsmannen fäst särskild uppmärksam-

het vid användningen av sådana mot den personliga friheten riktade tvångsmedel som inte blir föremål för domstolskontroll. Till denna kategori hör gripanden och anhållanden.

RÄTTEN TILL LIV, PERSONLIG FRIHET, INTEGRITET OCH SÄKERHET

JO PAUNIO ansåg att en minderårig patients fysiska integritet hade kränkts när patientens alla tänder utan tillåtelse hade avlägsnats under narkos (2447/2/04 s. 230). Hon kritiserade också den vikarierande föreståndaren och vikarierande biträdande föreståndaren för en utbildningscentral för att ett barn hållits isolerat i ett skolhem utöver den tid som lagen tillåter (868/4/02 s. 241).

Personlig frihet är till sin karaktär en allmän grundläggande frihet, som skyddar inte bara människans personliga frihet utan också hennes fria vilja och självbestämmanderätt. JO betonade att det för att självbestämmanderätten skall förverkligas är viktigt att man tar reda på vad patienten själv vill eller kan förmodas vilja när man inom vården fattar beslut om att avstå från återupplivning (648/4/02 ja 1675/4/02).

Även om en patient inom den allmänna sjukvården i allmänhet inte kan välja den läkare som kommer att operera patienten, kan uppgiften om vilken läkare som opererar dock ha stor betydelse när en patient tar ställning till om han eller hon är villig att låta sig opereras. Därför borde patienten ha underrättats om att den opererande läkaren var en annan än vad som ursprungligen hade avsetts (2373/4/02). När en patient var intagen för psykiatrisk vård oberoende av sin vilja och patientens rätt att hålla kontakt med omvärlden begränsades, borde ett skriftligt beslut om saken enligt JO:s åsikt ha fattats omedelbart efter att begränsningen började tillämpas (1880/4/02).

Enlig JO:s åsikt har familjevåld en förödande inverkan på barn. Hon har i offentligheten fäst uppmärksamhet vid att myndigheterna är skyldiga att vara alerta och raskt vidta åtgärder när familjevåld mot barn kräver det. Vid JO:s kansli har man under berättelseåret utrett hur familjevåld mot barn kan utredas, behandlas och förebyggas genom myndigheternas verksamhet. Utredningen är ännu inte klar.

BJO RAUTIO gjorde ett gymnasium uppmärksamt på att drogtester på eleverna är frivilliga (2295/4/03). Han ansåg också att tjänstemän vid en husrannsakan hade gått felaktigt till väga genom att hindra innehavaren av bostaden att ringa sin make medan husrannsakan pågick (675/4/02).

BJO ansåg att polisen hade gått felaktigt tillväga när polisen utan några i lag föreskrivna grunder oskäligt begränsade en persons frihet och samtidigt äventyrade personens säkerhet genom att inte ge vederbörande, som satt i en polisbil för att reda ut sina egna angelägenheter, möjlighet att lämna polisbilen när polisen gav sig av på ett utryckningsuppdrag (374/4/04 s. 132). Han gjorde också en äldre poliskonstapel uppmärksam på förutsättningarna för säkerhetsvisitation (1555/4/03).

BJO ansåg att polisens förfarande kunde kritiseras med hänsyn till proportionalitetsprincipen, när polisen direkt grep en person i stället för att med frivilliga medel försöka utreda en stöld som hade inträffat tre och ett halvt år före gripandet. Enligt BJO kunde det ifrågasättas om det så länge efter händelsen längre fanns grunder att anse att polisen genom att gripa klaganden hade kunnat säkra förundersökningen för utredning av brottet (558/4/04 s. 131). BJO gjorde en kriminalkommissarie uppmärksam på att förutsättningarna för gripande skall prövas omsorgsfullt (2894/4/01 s. 81). Han kritiserade också gripandet av en minderårig och betonade att det är särskilt viktigt att skälighets- och proportionalitetsprinciperna iakttas när en minderårig persons frihet begränsas genom tvångsmedel (1416/4/02 s. 132, 249/4/03 s. 242 och 508/4/03 s. 132).

BJO ansåg att två väktare anställda i ett förvar för berusade hade förfarit lagstridigt när dessa inte alls eller

åtminstone inte i tillräckligt hög grad – den första väktaren inte på åtminstone sex timmar och den andra väktaren på fyra timmar – hade fäst uppmärksamhet vid att en person, som visade sig ha avlidit, varit helt orörlig (3491/2/04 s. 119). Efter att ha fått inrikesministeriets polisavdelnings utlåtande om huruvida de dödsfall som hade inträffat i häkten under 2003 hade utretts på behörigt sätt, betonade BJO att det var viktigt att fallen utreds grundligt, både med tanke på ett eventuellt tjänsteansvar och för att polisens verksamhet skall utvecklas (2319/2/03). BJO betonade betydelsen av att myndigheterna tar egna initiativ för att undersöka misshandel mot personer som tagits i förvar (171/2/03 och 293/4/03 s. 121).

BJO JÄÄSKELÄINEN framhöll att det inte är olagligt att röka och att beslut om tobaksanvändning ingår i individens självbestämmanderätt. Därför kan det allmänna befatta sig med en persons rökning endast inom lagens ram. En kommunal social- och hälsovårdsnämnds beslut att förbjuda tobaksrökning på hälsocentralens samtliga utomhusområden saknade laglig grund till den del som beslutet gällde områden från vilka tobaksrök inte kunde strömma in i byggnaderna på ett sätt som skulle ha stått i strid med lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning, hälsoskyddslagen eller arbetarskyddslagen. Social- och hälsovårdsnämndens beslut att förbjuda tobaksrökning under de mat- och kaffepauser som inräknades i arbetstiden innebar enligt BJO att social- och hälsovårdsnämnden *de facto* hade fattat beslut om en aktivitet som hör till sfären för en individs självbestämmanderätt och fria vilja och inte ett beslut om effektiv användning av arbetstiden. Däremot hade arbetsgivaren rätt att förbjuda personalen att ta rökpauser under annan tid än vilotiden, liksom att över huvud taget ta extra pauser (890/4/03 s. 274).

Den då gällande bestämmelsen i 3 kap. 30 § i utsökningslagen om användning av tvångs- och maktmedel var inte till alla delar så exakt formulerad att den kunde anses tillfredsställande med hänsyn till de krav som den europeiska människorättskonventionen ställde i fråga om hur exakt bestämmelserna om ingrepp i de mänskliga fri- och rättigheterna skulle formuleras. I bestämmelsen nämndes inte uttryckligen vilka maktmedel som fick riktas mot en person. Eftersom dessa medel innebar direkta ingrepp i en persons personliga integritet, var extensiv tolkning av bestämmelsen inte tillåten. Enligt BJO var det inte med stöd av bestämmelsen möjligt att med maktmedel hindra en person att avlägsna sig (2250/4/02 s. 174). BJO delgav häradsfogden de uppfattningar som BJO framfört om att villkoren för hämtning av en person till utsökningsutredning skulle tolkas snävt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (2099/4/02 och 2246/4/02).

BJO betonade att kroppsvisitation inte borde basera sig på en persons samtycke, utan utföras enligt de förutsättningar som tullagen föreskriver för användning av tvångsmedel (2856/4/02). Han konstaterade att tröskeln för inledandet av en granskning som avses i 14 § tullagen borde bestämmas i lag. Ju högre denna tröskel sätts, desto bättre garanterar den fri rörlighet och samtidigt även den personliga integriteten och skydd för privatlivet som garanteras var och en som en grundläggande fri- och rättighet (256/4/03 s. 192).

FÖRBUDET MOT BEHANDLING SOM KRÄNKER MÄNNISKOVÄRDET

BJO RAUTIO gjorde inrikesministeriets polisavdelning uppmärksam på att en utlänning inte får utvisas, utlämnas eller återsändas, om utlänningen av denna anledning hotas av sådan behandling som kränker hans eller hennes människovärde. Även när avvisning sker, skall den verkställas så, att den som avvisas skyddas för sådan behandling som kränker hans eller hennes människovärde (784/4/03 s. 200).

BJO ansåg att ständig vistelse i en cell som är upplyst både dag och natt i det långa loppet är påfrestande och kan upplevas som en behaglig och plågsam behandling. Med tanke på en human behandling av fångar vore det bättre om ljuset på begäran kunde släckas för natten, såvida säkerhetsskäl inte kräver annat

(2671/4/02). BJO gjorde också en fängelsedirektör uppmärksam på att när en disciplinär påföljd påförs en fånge, skall fängelset se till att fången har möjlighet att yttra sig och i sista hand få frågan om påföljdens laglighet prövad av tingsrätten (732/4/03).

Om fångarnas förhållanden i fängelserna var det frågan om i ett fall där BJO gjorde fängelsets ledning uppmärksam på att fångarna i tillräcklig utsträckning skall informeras om rätten att vistas utomhus samt om hur de skall gå till väga för att delta i denna aktivitet (1369/4/03). Han kritiserade också att vissa fångar till följd av att fängelset var överbelagt hade varit tvungna att tillbringa natten på madrasser på golvet (1823/2/03 s. 167) samt att ett fängelse inte i tillräcklig mån hade sett till att fångar i celler som saknade toalett även nattetid hade tillgång till toalett (2413/2/03 se s. 167).

Rörelsefrihet (GL 9 §)

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna reglerades de olika aspekterna av rörelsefriheten mera detaljerat än tidigare. Finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet 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 tog man också in i lagen 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.

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att eftersom rätten att välja sin boningsort är en grundläggande rättighet, kan kriterier som innebär att hyresgästerna till ett hyreshus väljs utgående från sin boningsort anses strida mot diskrimineringsförbudet i grundlagen (1183/4/03 s. 278).

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 den europeiska människorättskonventionen jämställer uttryckligen privatliv med familjeliv. 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 tryggandet av offentlig rättskipning, i viss mån kräver ingrepp i privatlivet eller röjande av omständigheter som har samband med det.

I den bestämmelse i grundlagen som gäller skyddet för privatlivet nämns också skyddet för personuppgifter som en del av skyddet för privatlivet. Bestämmelsen hänvisar till behovet att i lagstiftningen trygga individens rättsskydd och skydd för sitt privatliv vid behandling, registrering och användning av personuppgifter.

SKYDDET FÖR PRIVATLIVET OCH PERSONUPPGIFTER

JO PAUNIO ansåg att känslig information om en persons religiösa övertygelse inte utgjorde sådan tilläggsinformation som hade varit nödvändig att anteckna i ett läkarintyg (3056/4/02). Hon gjorde en företagshälsovårdsklinik uppmärksam på att i klagomålsärenden skall de övervakande myndigheterna endast tillställas sådana uppgifter ur patienthandlingar som behövs för behandlingen av ärendet (696/4/02).

JO föreslog att mentalvårdslagen ändras så att av lagen tydligt framgår vart meddelanden om att en patient har isolerats eller att spännbälten har använts skall sändas. Hon betonade att bestämmelserna om behandling av känsliga personuppgifter skall vara exakta (3071/4/02). Enligt JO:s uppfattning var det med hänsyn till klagandens privat- och familjeliv motiverat

att en handling som innehöll uppgifter om hur klaganden fick träffa sina barn betraktas som hemlig enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Därför skulle den inte ha fått lämnas ut till utomstående (2759/4/03).

AOA RAUTIO delgav en polisinrättning sin uppfattning om att förfarandet hade varit lagstridigt, när en person som kontrollerade sina personuppgifter vid en polisinrättning hade fått uppgifter som gällde utredningen av en annan persons dödsorsak (1599/4/02 s. 140). BJO ansåg att en kränkning av privatlivet hade skett, när arbetsgivaren till en person som sålde böcker från dörr till dörr upplystes om att personen hade ett brottsligt förflutet (1566/4/02 s. 140) och BJO påpekade för en undersökningsledare att uppgifter om en person som misstänktes för brott inte fick lämnas så, att personens identitet *de facto* röjdes på grund av att uppgifterna var så detaljerade, eller av någon annan orsak (461/4/02 och 541/4/02 s. 137). Han konstaterade också att en polischef hade gått felaktigt till väga genom att i sitt utlåtande lämna felaktiga uppgifter till social- och hälsovårdsministeriets produkttillsynscentral om att den ansvariga föreståndaren för en restaurang skulle ha gjort sig skyldig till brott (2300/4/02 s. 139).

BJO konstaterade att en fångvaktare skall betraktas som en utomstående i fråga om fångars hälsovård. Därför kan fångvaktarens närvaro i en vårdsituation kränka en fånges privatliv, vilket innebär att en sådan närvaro endast kan komma i fråga i undantagsfall; främst när det anses nödvändigt för att rymning misstänks, eller när vårdpersonalens säkerhet kräver det (960/4/03 s. 169). BJO ansåg att en fängelsedirektör skulle betraktas som en sådan utomstående till vilken uppgifter inte fick lämnas ur en patients sjukjournal, om inte patienten gav sitt samtycke (1459/4/02). Han ansåg också, att orsaken till att en fånge vill besöka läkare är en omständighet som omfattas av fångens integritetsskydd. Han kritiserade därför en sådan praxis vid ett fängelse att en fånge för att få tillträde till en sjukskötares mottagning måste beskriva sina besvär för en fångvaktare, som sedan förmedlade dessa uppgifter till sjukskötaren (666/4/03).

Sökande till en befattning som deltidsanställd ungdomsledare i en kommun hade tillfrågats bl.a. om sina intressen samt huruvida de tillhörde något idrottssällskap eller politiskt parti, samt om sin inställning till religion samt om de hörde till kyrkan. BJO ansåg att kommunen hade gått lagstridigt till väga, eftersom ingen separat bedömning hade gjorts om behovet av de uppgifter som samlats genom intervjuerna och de som intervjuades inte heller hade upplysts om ändamålet för insamlingen av uppgifterna (444/4/02).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att den omständigheten att en person som sökte en anställning var rökare inte allmänt kunde betraktas som en sådan med hänsyn anställningsförhållandet behövlig uppgift som arbetsgivaren får behandla och om vilken arbetsgivaren får inhämta utredning (890/4/03 s. 274). Han ansåg också att det inte fanns någon laglig grund att anteckna personbeteckningar och andra personuppgifter i en övningsorder som Huvudstabens värnpliktsavdelning distribuerade till flera olika mottagare. Enligt BJO:s åsikt hade värnpliktsavdelningen förfarit vårdslöst samt i strid med huvudstabens personalavdelnings anvisningar om datasäkerheten samt bestämmelserna i personuppgiftslagen (677/4/03 s. 189). Han betonade att till omsorgsfull myndighetsverksamhet och god dataförvaltningssed hör att känsliga eller sekretessbelagda uppgifter om en individ eller sammanslutning som ett kommunalt organ har fått kännedom om inte publiceras i organets elektroniska protokoll, som läggs ut på webben (1803/4/03).

En tjänsteman kan inte åberopa det skydd för privatliv om vilket bestäms i 10 § i grundlagen för att förhindra bandupptagning av samtal som förs under tjänsteutövning. En stads brandinspektör hade stängt av klagandens bandspelare och på detta sätt hindrat bandning av en inspektion av brandsäkerheten på en bensinstation som klaganden ägde. Bandningen kunde jämföras med anteckningar, som en enskild part i ett ärende har rätt att föra för eget bruk vid en inspektion som en myndighet utför, även om det är myndigheten som skall föra protokollet (26/4/03).

SKYDDET FÖR FAMILJELIVET

JO PAUNIO gjorde en framställning om att statsrådet skulle utreda om föräldrars och barns grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter kunde främjas genom lagbestämmelser om rätt till utomstående övervakning vid umgänge mellan barn och föräldrar (2752/2/04 s. 240). Hon ansåg det vara oroväckande att alla kommuner inte kan erbjuda föräldrar tillräckliga medlings- och rådgivningstjänster och att väntetiderna kan vara oskäligt långa (2059/2/03 s. 240).

Med hänsyn till den grundläggande och mänskliga rättigheten till respekt för familjelivet är det enligt JO:s åsikt inte önskvärt att ett barn som omhändertagits av de sociala myndigheterna placeras på mycket långt avstånd från sina föräldrar. Enligt hennes åsikt kunde dock kontakten även under dessa förhållanden hållas levande på det sätt som barnskyddslagen samt barnet och förälderns grundläggande och mänskliga rättigheter förutsätter, om myndigheterna stöder kontakten tillräckligt (868/4/02 s. 241). JO konstaterade också som sin uppfattning att olovligt bortförande av ett barn till ett annat land på ett allvarligt sätt kan kränka barnets och förälderns grundläggande och mänskliga rättigheter att få skydd för sitt familjeliv (1808/4/02).

JO konstaterade ytterligare att ett statligt sinnessjukhus skall försöka ordna de lokaler där patienterna har möjlighet att träffa sina anhöriga så att inga utomstående har möjlighet att avlyssna patientens och hans anhörigas privata samtal. Hon betonade att det allmännas skyldighet att enligt 22 § i grundlagen tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter att sjukhus vidtar aktiva åtgärder för att trygga patienternas privatliv och familjeliv (529/4/03).

BJO Rautio konstaterade att det inte finns lagliga grunder att hindra en fånge att träffa sin familj med hänvisning till att rättsprocessen ännu pågick (2611/4/03 s. 161) och påpekade att lagen inte ställer olika villkor för att träffa familjen med avseende på vilken anhörig det i varje enskilt fall är frågan om, utan att förutsättningarna för att träffa nära anhöriga skall prövas enligt samma allmänna grunder vare sig det var frågan om myndiga eller omyndiga anhöriga (1398/4/02 s. 161).

HEMFRIDEN

JO PAUNIO kritiserade en hälsocentralläkare för att denne hade givit order om att dörren till patientens bostad skulle brytas upp, fastän situationen inte kunde anses vara brådskande. JO betonade att proportionalitetsprincipen förutsätter att de maktmedel som används skall stå i förnuftig och skälig proportion till de mål som eftersträvas (1135/4/02).

BJO RAUTIO konstaterade att förutsättningarna för husrannsakan hade saknats vid förundersökningen av ett misstänkt jaktbrott och gav länsmannen en anmärkning. Eftersom husrannsakan är ett ingrepp i skyddet för hemfrid, skall förutsättningarna prövas noggrant (721/4/02 s. 126). Husrannsakan var det också frågan om i ett fall där BJO konstaterade att polisen borde ha tagit reda på vilka omständigheter den som begärde handräckning av polisen (en skolhemsföreståndare som begärde handräckning för att gripa ”rymlingar”) baserade sin uppfattning om var de försvunna uppehöll sig, och att det är skäl att ställa sig mycket förbehållsamt till samtycke som grund för tvångsmedel, när tvångsmedlet är husrannsakan (114/4/04, samtycke till användning av tvångsmedel var det också frågan om i ärendena 1562/4/03 s. 129 och 591/4/02 s. 130). BJO gjorde också en kriminalkommissarie uppmärksam på hur förutsättningarna för att förrätta husrannsakan i en bil skulle bedömas och konstaterade att ett annat avgörande hade varit mera motiverat (2894/4/01 s. 81).

BJO ansåg att polisen hade gått felaktigt till väga när innehavaren av en bostad inte hade informerats om att husrannsakan hade gjorts (eller över huvud taget om att polisen hade besökt bostaden, 2230/4/03 s. 130). I ett annat fall gjorde polisen husrannsakan i en persons arbetsrum, vilket var beläget i hans arbetsgivares, ett aktiebolags, lokaliteter. BJO konstaterade,

att det enligt hans åsikt varit motiverat att informera inte bara den anställde, utan även bolagets verkställande direktör eller någon annan laglig företrädare för bolaget om husrannsakan (1651/4/02).

MEDDELANDEHEMLIGHETEN

Brevhemlighet var det frågan om i ett fall där BJO RAUTIO ansåg att det fanns skäl att kritisera en undersökningsledare som hade läst ett brev som var en del av korrespondensen mellan en rannsakningsfånge och dennes biträde (807/4/03 s. 143). BJO konstaterade att huvudregeln är att den som blir föremål för teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation inom en viss tid skall underrättas om åtgärden, och att undantag borde göras endast när det finns nödvändiga orsaker till ett sådant undantag och undantag borde göras endast i nödvändig utsträckning. Denna fråga tog BJO till undersökning på eget initiativ, efter att han i samband med inspektioner hade gjort den iakttagelsen att det i strid med lagens syfte höll på att bli huvudregel att den som blev föremål för en sådan åtgärd inte underrättades (137/2/04 s. 79).

BJO delgav en tingsdomare och en kriminalkommissarie sin uppfattning om hur föremålet för teknisk avlyssning borde ha definierats i ett beslut om tillstånd till teknisk avlyssning. Detta beslut sände han också till justitieministeriet och inrikesministeriet för kännedom och för att beaktas när en reform av tvångsmedelslagen planerades (2894/4/01 s. 81). BJO gjorde en kriminalkommissarie uppmärksam på att den som blir föremål för teletvångsmedel skall underrättas därom. I det fall som det var frågan om hade underrättelsen skett efter den tid som föreskrivs för detta (1403/4/03).

Religionsfrihet (GL 11 §)

Religionsfrihet innebär både rätt att bekänna sig till en religion och rätt att i praktiken utöva den. Ett ingripande i de yttre krav som religionen ställer kan i vissa fall även innebära ett ingrepp i inre friheten att utöva sin religion. Möjlighet att delta i en gudstjänst kunde inte ordnas för fångarna på en sluten avdelning och specialavdelning i ett fängelse. Fångarna på avdelningen var antingen på polisens begäran av rannsakningsskäl isolerade från andra fångar, eller också var de s.k. rädda fångar. En del av de fångar som var isolerade av rannsakningsskäl hade dessutom förordnats att hållas åtskilda från de övriga fångarna på sin avdelning.

BJO RAUTIO konstaterade att ett fängelse blir tvunget att ordna sin verksamhet inom ramen för sina ekonomiska resurser och personalresurser. Religionsfriheten och samvetsfriheten samt fångarnas rätt att utöva sin religion hade inte kränkts, eftersom för fångarna hade ordnats möjlighet att träffa fängelsepastorn och även annars utöva sin religion. BJO påpekade dock för fängelsedirektören att man i fängelset skulle reda ut om en person som vill delta i en gudstjänst efter prövning från fall till fall kunde beredas möjlighet att åtminstone ibland delta i andaktsstunder i kapellet (2764/4/02).

En fältandakt som ingick i en paradinspektion av trupperna hade ordnats så att klaganden som inte tillhörde något religionssamfund inte i förväg hade möjlighet att vägra delta eller avlägsna sig utan att väcka uppseende. BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att utövningen av religionsfriheten blir skenbar om de som hör inte hör till något religionssamfund fortfarande befinner sig inom syn- och hörhåll från religionsutövning (1861/4/03 s. 190).

Yttrandefrihet och offentlighet (GL 12 §)

YTTRANDEFRIHETEN

Till yttrandefriheten hör, utöver rätten att framföra och publicera information, också rätten att ta emot information, åsikter och andra meddelande utan att någon i förväg hindrar detta. Grundlagens bestämmelser om yttrandefriheten har i stort sett samma innehåll som de internationella människorättskonventionernas bestämmelser om saken. Det centrala syftet med be-

stämmelsen 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.

BJO RAUTIO konstaterade att en polisman borde låta bli att presentera sig med sin tjänstebenämning i ett privat ärende, om det finns risk för att han uppfattas representera polismakten eller att de åsikter som han framför kan uppfattas som polisens officiella ståndpunkt i ärendet. BJO betonade dock att yttrandefriheten är en rättighet som grundlagen garanterar också polismän (237/4/03 s. 146).

OFFENTLIGHET

En rättighet som har nära anknytning till yttrandefriheten är rätten att ta del av handlingar och andra upptagningar som innehas av en myndighet. Upptagnings offentligheten regleras genom en grundrättighetsbestämmelse som är av inhemskt ursprung. Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, som trädde i kraft i december 1999, betonar särskilt att myndigheterna aktivt skall hjälpa medborgarna att få 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 justitieombudsmannen i allmänhet anvisat klaganden att i första hand anlita detta rättsmedel. I många klagomål som berört handlingars offentlighet har det emellertid varit frågan om hur länge en begäran om uppgifter får behandlas. Enligt lagen skall myndigheternas behandla sådana ärenden ”utan dröjsmål”. Till förvaltningens offentlighet ansluter sig också det allmänna kravet att förvaltningen skall vara öppen och serviceinriktad när någon söker information.

JO PAUNIO ansåg att en chefsöverläkare inte hade iakttagit bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, när en begäran om att uppgifter skulle lämnas ut besvarades senare än sju månader efter att begäran hade framställts (2164/4/02).

Den rätt att få uppgifter som tillkommer en part enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet bidrar till att förverkliga offentlighetsprincipen, då den ger en individ möjlighet att bevaka sin rätt och fördel hos myndigheter. Utlåtanden undertecknade av representanter för en familjerådgivning och ett daghem, vilka fogats till en vårdnadsutredning som socialnämnden hade berett för att lämnas till hovrätten, blev enligt JO:s åsikt offentliga för parterna genast när de undertecknades och inte först sedan utredningen färdigställts (1757/4/02).

I ett utlåtande till justitieministeriet framhöll JO att det var viktigt att precisera bestämmelserna om de avgifter som skall betalas för handlingar som myndigheterna ger ut. Hon betonade att bestämmelserna var viktiga såväl med tanke på att handlingarna skulle vara offentliga som med tanke på att yttrandefriheten skulle förverkligas (1917/5/04).

BJO RAUTIO kritiserade en stads skolverk för att ha givit rektorn för en av sina skolor bristfälliga råd i en offentlighetsfråga. Bristerna hade medfört att offentliga uppgifter saknades i de uppgifter som rektorn lämnade ut som svar på en begäran om att få ta del av en handling (479/4/02 s. 286).

BJO påpekade för Kriminalvårdsväsendets distriktsbyrå att när handlingar sänds till en fånge, skall man inte välja ett sätt som medför svårigheter för fången. Myndigheten skall sända de begärda handlingarna på det sätt som fången har begärt, om detta inte för myndigheten medför oskäliga olägenheter, eller myndighetens vägran att lämna ut uppgifterna på det sätt som

har begärts kan motiveras med att detta skulle medföra problem med datasekretessen eller andra problem (1468/4/02).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att en anhängig förundersökning inte hindrade rektorn för en läroinrättning att lämna ut elevernas namn eller en namnförteckning till en journalist. BJO påpekade också för handelsinstitutets rektor att en läroanstalt i sin dataadministration skall vara beredd att medverka till att offentlighetsprincipen förverkligas samt att vara beredd att inte bara tillgodose sina egna administrativa behov i fråga om dessa uppgifter, utan även journalisters behov av information (2851/4/03).

BJO ansåg att det med tanke på att offentlighetsprincipen skulle iakttas samt med tanke på parternas rättsskydd var otillfredsställande ifall en tjänsteman eller myndighet själv kunde fatta ett slutligt beslut om att en handling som begärdes utlämnad inte var en sådan handling som avses i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Följaktligen skall den som begär upplysningar enligt principerna i 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet få handledning och vid behov ges ett överklagbart beslut, om myndigheten anser att handlingen inte är en sådan myndighetshandling som avses i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (1401/4/03 s. 196).

En hovrätt hade givit anvisningar om att personuppgifterna för personer som kom till hovrätten för att avlyssna bandupptagningar skulle antecknas, eller alternativt att den som begärde att få uppgifter skulle ha rätt att få en kopia av de offentliga delarna av en upptagning. BJO ansåg att det med hänsyn till offentlighetsprincipen och lagstiftningen om offentlighet var problematiskt att begära att de som ville avlyssna bandupptagningarna skulle lämna sina personuppgifter till hovrätten, och underströk att tekniska orsaker i anslutning till ljudåtergivningsapparaturen inte fick äventyra förvaringen av upptagningarna eller offentlighetsprincipen (2239/4/03 s. 102).

Mötes- och föreningsfrihet (GL 13 §)

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna preciserades bestämmelserna om mötes- och föreningsfrihet. Också demonstrationsrätten och den fackliga föreningsfriheten tryggades uttryckligen. I samband med föreningsfriheten nämns också rätten att inte höra till föreningar, dvs. den negativa föreningsfriheten.

BJO RAUTIO ansåg att arbetskraftsmyndigheterna inte handlade i strid med bestämmelserna om föreningsfrihet när de inkasserade medlemsavgifter endast av dem som var medlemmar i fackföreningar som hörde till en organisation som var central statlig avtalspart. Förfarandet hade enbart en indirekt, och även då ringa, inverkan på föreningsfriheten för medlemmarna i en fackförening som inte hörde till en sådan organisation – särskilt om man ser till kärnan i denna föreningsfrihet (se dock avgöranden om likställdhet ovan 774/4/02 och 1205/4/03 s. 149).

Rösträtt och rätt till inflytande (GL 14 §)

De politiska rättigheterna, dvs. rätten att delta i val och i annan samhällelig verksamhet, uppfattas allt tydligare som grundläggande rättigheter för den enskilda individen. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ville man ta in uttryckliga bestämmelser i grundlagen om rätten till politiskt deltagande. Rösträtten gäller endast personer som nämns i grundlagen, t.ex. vid statliga val endast finska medborgare. För det allmänna har dessutom uppställts en skyldighet att främja den enskilda individens möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

BJO PAUNIO betonade att skrivunderlag, insynsskydd och ramper på röstningsställen var ett sätt att trygga handikappade personers rätt att delta i val och annan samhällelig verksamhet (619/4/03 och 657/4/03 s.271).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att en stad inte hade bemött olika partier och grupper på ett jämbördigt sätt, när staden hade fördelat de platser där valreklam fick placeras i proportion till respektive partiers och kandidatuppställande gruppers understöd i senaste val (1175/4/03 s. 270).

Egendomsskydd (GL 15 §)

I den praxis som har utvecklats vid tolkningen av Europarådets människorättskonvention har en bred prövningsmarginal tillämpats i fråga om 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.

JO PAUNIO konstaterade att begränsning av en persons rätt att använda sin personliga egendom inte utan hans eller hennes samtycke får förekomma när en person oberoende av sin vilja ges psykiatrisk sjukhusvård. Patientens användning av annan än i mentalvårdslagen bestämd egendom får inte heller utan patientens samtycke begränsas när en patient vårdas oberoende av sin vilja (2506/4/02).

JO ansåg också att en pensionsfordran som har förfallit till betalning åtnjuter grundlagsenligt egendomsskydd och att lagen inte ställer som villkor för utbetalningen att pensionstagaren skall ha ett bankkonto. Folkpensionsförordningens bestämmelser om utbetalningssättet skulle därför enligt hennes åsikt tolkas så att de grundläggande rättigheterna beaktas (1002/2/02).

BJO RAUTIO gjorde polismän uppmärksamma på att ett beslag som gjorts i samband med en förundersökning skulle antecknas i förundersökningsprotokollet, att anteckning saknades om att ett beslagtaget föremål hade överlämnats till åklagaren, att den tid som ett beslag hölls i kraft skulle övervakas (463/4/03 s. 130) samt att beslagtagen egendom inte fick förstöras (1801/4/03).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att det var otillfredsställande att en tredje person, som haft framgång med sina utmätningsbesvär och vars egendom hade mätts ut för en gäldenärs skulder inte i samtliga fall hade någon i lag föreskriven möjlighet att få sina rättegångskostnader ersatta av statens medel. Han ansåg att det med hänsyn till skyddet för egendom var problematiskt att en utomstående som försvarar sin egendom mot en statlig myndighets åtgärder blir tvungen att själv svara för sina rättegångskostnader, fastän han vinner målet och utmätningen upphävs (1583/4/02 s. 173).

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 för alla att utbilda och utveckla sig, var och en enligt sin förmåga och enligt sina behov. I grundlagen bestäms också om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet.

Enligt BJO RAUTIOS uppfattning tillgodosågs elevernas rätt till en trygg studiemiljö inte vid en ”gulnäbbsintagning” i ett gymnasium. Efter intagningen hade åtta elever blivit intagna på sjukhus (2678/2/02 s. 287).

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

Förutom att grundlagen tryggar det finska och svenska språkets jämlika ställning som landets nationalspråk, tryggar den också samernas, romernas och andra gruppers språkliga och kulturella rättigheter. Inom laglighetsövervakningen har man i fråga om de språkliga rättigheterna betonat att jämlikheten mellan språkgrupperna är verklig och inte bara formell.

De språkliga rättigheterna har anknytning till flera andra grundläggande rättigheter, i synnerhet jämlikhet, yttrandefrihet, undervisning, näringsfrihet samt en rättvis rättegång och en god förvaltning. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna utsträcktes skyldigheten att tillgodose landets finsk- och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov på enahanda grunder till att gälla "det allmänna" 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.

Flera problem hade uppstått i den svenskspråkiga kundtjänsten vid en stads social- och hälsovårdsverk. BJO RAUTIO gjorde social- och hälsovårdscentralen uppmärksam på att det i social- och hälsovården var frågan om viktiga grundläggande rättigheter, varför det är särskilt viktigt att försöka se till att klienter och patienter betjänas på sitt modersmål (328/4/02 s. 293).

En tjänsteman hade besvarat en klagandes svenskspråkiga e-postmeddelande på finska. BJO ansåg att språklagen och god förvaltning innebär att myndigheterna i regel besvarar kontaktförsök som berör något annat än vederbörande persons anhängiga ärende på samma språk (finska eller svenska) som personen i fråga har använt när han eller hon denna gång har tagit kontakt, även om personen tidigare i sina kontakter med myndigheten skulle ha använt det andra inhemska språket (552/4/03 s. 295).

Bland annat om rättigheten till det egna språket var det frågan om i ett fall där BJO ansåg att en tvåspråkig stads social- och hälsovårdsverk och tekniska verk handlat felaktigt, när en broschyr om social- och hälsovårdsverkets tjänster och tekniska verkets till invånarna riktade enkät om planeringen av grönområden hade delats ut till invånarna enbart på finska (143/4/02 och 1774/4/03 s. 294).

BJO framhöll att Rundradion Ab i sin public service -verksamhet skall beakta grundlagens bestämmelser om nationalspråkens jämbördiga ställning som ett konstitutionellt uppdrag. Utöver en formell likabehandling av nationalspråken förutsätter grundlagen att den faktiska jämlikheten mellan den finsk- och svenskspråkiga befolkningen tryggas. I bolagets rapportering om resultaten i ett val, som nu genomfördes nästan enbart på finska, hade det med hänsyn till de språkliga rättigheterna varit befogat att öka den svenskspråkiga andelen i rapporteringen i stället för att den svenskspråkiga resultattjänsten så gott som helt överfördes till det digitala nätet, eftersom möjligheten att följa med dessa sändningar i praktiken var betydligt mera begränsade än i fråga om de analoga sändningarna (757/4/04 ja 831/4/04 s. 297).

Enligt BJO JÄÄSKELÄINEN hörde också information om trafikarrangemang till den trafikplanering som en stad svarade för. Därför skulle texterna på skyltar som informerade om ändrade trafikarrangemang finnas på såväl finska som på svenska (2484/4/02 s. 299).

Näringsfrihet och rätt till arbete (GL 18 §)

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna tryggades var och en rätt enligt lag att skaffa sig utkomst genom arbete, yrke eller näring som han fritt valt. Utgångspunkten har varit principen om fri företagsamhet och över huvud taget individens egen aktivitet i fråga om att skaffa sig en utkomst. Bestämmelsen om denna grundläggande frihet förpliktar det allmänna att trygga och främja friheten.

JO PAUNIO konstaterade att produkttillsynscentralen skulle tillämpa bestämmelserna om serveringstillstånd och bedriva sin myndighetsverksamhet i överensstämmelse med en sådan tolkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, att friheten att idka näring och företagsamhet begränsas så litet som möjligt och endast i det syfte som föreskrivs i alkohollagen (507/4/02 s. 323).

Rätt till social trygghet (GL 19 §)

De grundläggande sociala rättigheterna tryggas i grundlagens 19 §. Enligt detta lagrum 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 så som lagen föreskriver. Det allmänna skall också tillförsäkra var och en tillräckliga socialvårds-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. I paragrafen nämns särskilt det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa samt att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt, samt även vars och ens rätt till bostad.

En stor del av klagomålen till justitieombudsmannen gäller social- och hälsovårdsmyndigheterna. Bestämmelserna om de grundläggande sociala rättigheterna har sålunda en central betydelse i justitieombudsmannens arbete. Reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har medfört nya betoningar i laglighetsövervakningen av den sociala tryggheten. Tidigare var det i hög grad fråga om att bedöma om förfarandet hade varit korrekt. De nya bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter har emellertid medfört skyldigheter för det allmänna också när det gäller den materiella sociala tryggheten. Därför kan de ställningstagandens som görs i laglighetsövervakningen numera även gälla frågor om den sociala trygghetens materiella innehåll. Under berättelseåret stiftades lagarna om den så kallade vårdgarantin (855–858/2004), som trädde i kraft 1.3.2005. Lagarna preciserar vad som avses med tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, genom att de anger den maximala väntetiden för vård.

RÄTTEN TILL OUNDGÄNGLIG FÖRSÖRJNING OCH OMSORG

Utkomststödet kan betraktas som en garanti för en sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv enligt 19 § 1 mom. i grundlagen, till den del som tryggheten garanteras genom ekonomiska insatser.

JO PAUNIO konstaterade att en social myndighet för varje månad borde ha givit en särskild motivering och fattat ett överklagbart beslut med anledning av en klagandes ansökan om utkomststöd, i synnerhet när det var frågan om ett myndighetsavgörande som gällde klagandens rätt till en sådan oundgänglig utkomst som avses i 19 § i grundlagen (1552/4/02). Hon betonade att för att var och en skall kunna tryggas sådan rätt till oundgänglig utkomst om vilken bestäms i 19 § i grundlagen, är det viktigt att lagens bestämmelser om beviljande av utkomststöd och återkrav noga iakttas (725/4/03).

JO har också upprepade gånger för sociala myndigheter påpekat att utkomststödsärenden skall behandlas snabbt, eftersom det är frågan om en förmån som tryggar en persons oundgängliga utkomst enligt grundlagen. JO ansåg, att man kan utgå från att en ansökan behandlats utan dröjsmål om den har tagits till behandling senast inom en vecka. Hon kritiserade en social myndighet, som hade behandlat utkomststödsansökningar så, att behandlingstiden hade varierat mellan två och sju veckor (122/4/04, 138/4/04, 716/4/03, 2994/4/03, 2173/4/04 och 1614/4/03) och att behandlingstiden för ett rättelseyrkande som gällde utkomststöd hade överstigit sex månader (142/4/03).

RÄTTEN TILL GRUNDLÄGGANDE FÖRSÖRJNING

Enligt JO PAUNIOS uppfattning borde i synnerhet ansökningar i sjukförsäkringsärenden behandlas snabbt. I ansökningarna är det ofta frågan om att en förmån skall beviljas med anledning av en sjukdom, ett fel eller en skada som försämrar sökandens hälsotillstånd. Besluten har också ofta en viktig ekonomisk betydelse för förmånstagaren. JO kritiserade ett skadeförsäkringsbolag för att behandlingen av en invalidpensionsansökan hade tagit fem och ett halvt år i anspråk (1022/4/02). JO har också två gånger på eget initiativ

tagit upp frågan om Folkpensionsanstaltens behandlingstider. Det ena av ärendena avgjordes under berättelseåret (2017/2/03 s. 252), det andra undersöks fortfarande (2585/2/04).

En av Folkpensionsanstaltens byråer hade behandlat klagandens ansökan om grunddagpenning i över två månaders tid, vilket BJO RAUTIO ansåg vara en oskäligt lång behandlingstid (1004/4/02 s. 263). Han ansåg också att 40 dagar var en alltför lång behandlingstid för en ansökan om arbetslöshetsdagpenning. Klagandens ansökan hade första gången behandlats av arbetslöshetskassan när en månad redan hade förflutit efter att ansökan hade anlänt till byrån (1517/4/03 s. 263).

RÄTTEN TILL TILLRÄCKLIGA SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSTJÄNSTER

JO PAUNIO konstaterade att det inom den allmänna sjukvården är lagstridigt att utestänga patienter med vissa sjukdomar från vård och anvisa dem att på egen bekostnad söka sig till privat vård (676/4/02 s. 225, 1288/4/02 s. 229 och 2160/4/03).

JO betonade också att en kommun från 1.12.2002 är skyldig att ordna tandvård för sina invånare så att alla får vård i enlighet med sitt behov, hur brådskande vård de behöver samt hur verkningsfull vården är. Bestämmelserna i grundlagen innebär att de utvidgade skyldigheterna att ge tandvård som lagen föreskriver vid behov skall fullgöras med ökning av resurserna. Kommunen skall i sin budget ta in anslag för både brådskande och icke-brådskande tandvård (1901/4/02, 1277/4/03, 1442/4/03, 1485/4/03, 1721/4/03 och 1780/4/03).

JO ansåg att utfärdandet av läkarintyg för körkort samt den läkarundersökning som skulle göras för utfärdandet av intyget var en uppgift som ingick i kommunens skyldighet att ordna service (1363/4/02, 2838/4/02 och 1886/4/04).

JO betonade också att klientavgifterna inom social- och hälsovården inte får vara sådana att tjänsterna blir oåtkomliga för dem som behöver dem. Därför gjorde hon en framställning till social- och hälsovårdsministeriet om precisering av lagstiftningen om de klientavgifter som får uppbäras för sjuktransporter (1618/2/02).

Konventionen om barnets rättigheter samt grundlagen förutsätter att det allmänna vidtar åtgärder för att garantera ett barn det skydd och den omsorg som nödvändigt behövs för barnets välfärd. Att trygga ett barns grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter förutsätter enligt JO:s åsikt att bestämmelsen om dimensioneringen av personalen inom barndagvården är klar och exakt på ett sådant sätt att den inte kan äventyra en tillräcklig tillgång på yrkeskunnig vårdande och fostrande personal (1147/4/02 s. 214).

BJO RAUTIO ansåg att en fängelsedirektör hade gått lagstridigt till väga genom att begränsa antalet terapisessioner som en fånge och hans sambo för vården av sitt förhållande fick delta i hos en psykolog. Att delta i parterapi skulle enligt JO betraktas som sådan i lagen avsedd vård beträffande vilken vårdbehovet bedöms av en psykolog (eller läkare), inte av en fängelsedirektör (1459/4/02 s. 158).

Ansvar för miljön (GL 20 §)

En livsduglig miljö är en förutsättning för att praktiskt taget någon grundläggande frihet eller rättighet alls skall kunna tillgodoses. Rätten till en sund miljö kan numera betraktas som en internationell mänsklig rättighet. I samband med grundrättighetsreformen intogs en bestämmelse om denna rättighet i grundlagen. Rättigheten har två delar: för det första har var och en ett 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 besluten i frågor som gäller den miljö där han eller hon lever.

Ett förslag till detaljplan hade lagts fram offentligt så, att kommunkansliet hade varit stängt åtta dagar i sträck efter att tiden för detta offentliga anslag hade börjat. BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att om kommuninvånarna eller de som annars är delaktiga i en sak upplever att det i praktiken är besvärligt eller svårt att ta del av ett planförslag därför att det hålls till påseende på oändamålsenliga tider, kan de få det intrycket att den myndighet som bereder planen har en likgiltig, eller rentav avvisande inställning till deras deltagande i beredningen av planen (769/4/03 s. 307).

BJO betonade vikten av att ett företag som verkade utan lagakraftvunnet tillstånd övervakades effektivt och i detta syfte meddelades tillräckliga föreskrifter, när hänsyn togs till att bestämmelsen i 20 § i grundlagen garanterar var och en rätt till en hälsosam miljö. Han betonade också att en tillsynsmyndighet inte får tillåta att nya, från ett lagakraftvunnet tillståndsbeslut avvikande verksamheter inleds innan det nya tillståndsbeslutet har vunnit laga kraft, om inte i beslutet föreskrivs att detta får verkställas oberoende av att ändring söks (1911/4/02).

BJO gjorde också en stad uppmärksam på att snabba åtgärder skulle vidtas för att avhjälpa och förebygga olägenheter för hälsan till följd av att mögel förekom i en utbildningscentral för vuxenstuderande (3062/4/02).

Myndigheterna hade enbart med stöd av telefonsamtal givit sitt samtycke till muddringsåtgärder, som de ansåg vara separata, anspråkslösa åtgärder. BJO ansåg att det med tanke på skyldigheten att enligt 20 § i grundlagen främja ansvaret för naturen och dess mångfald hade varit bättre att ge sökandena rådet att i enlighet med bestämmelserna i vattenlagen och vattenförordningen till den regionala miljöcentralen anmäla de enskilda muddringsåtgärderna, som ansetts ha endast anspråkslösa verkningar. En skriftlig anmälan gör det lättare att bedöma ett eventuellt tillståndsbehov. Han fäste också uppmärksamhet vid att tillstånds-, tillsyns- och naturskyddsmyndigheternas samarbete kunde effektiveras, särskilt när det gäller informationsgången mellan myndigheterna i ett projekt som till olika delar hör till flera olika myndigheters kompetens (2105/4/02 s. 315).

Rättsskydd (GL 21 §)

Med rättsskydd avses i detta sammanhang närmast det s.k. processuella eller med förfarandet i ärendet förbundna rättsskyddet, dvs. envars rätt till rättskipnings- och förvaltningstjänster som till sin kvalitet uppfyller vissa minimikrav. Det är med andra ord fråga om rätten till rättvis rättegång och god förvaltning.

Förebilden för bestämmelsen om rättsskyddet som en grundläggande rättighet är artikel 6 i Europarådets människorättskonvention. Den inhemska bestämmelsen om denna grundläggande rättighet har emellertid ett betydligt bredare tillämpningsområde. Den omfattar inte enbart domstolarnas rättskipning utan också förvaltningsförfarandet hos olika myndigheter. Grundlagsbestämmelsen avser sålunda den allmänna grundläggande rätten till s.k. god förvaltning.

En internationell jämförelse visar att det är relativt sällsynt att rättsskyddet i anslutning till myndighetsförfarandet betraktas som en fråga om en grundläggande rättighet. I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ingår emellertid – till åtskillnad från Europarådets människorättskonvention – också en bestämmelse om god förvaltning.

Det är kännetecknande för det finländska systemet att en av de allmänna tjänsteplikter som en tjänsteman med hot om straff skall fullgöra är att iaktta principerna om god förvaltning, till den del som dessa principer framgår av de ”bestämmelser och föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövningen”. Straffhotet gäller inte avsteg från god förvaltning, om gärningen på det sätt som definieras i strafflagen anses vara ”ringa bedömd som en helhet”. Inom denna (icke-kriminaliserade) gråzon har justitieombudsmannens laglighetsövervakning särskilt stor betydelse. Justitieombudsmannens övervakning omfattar dessutom också organ som skö-

ter offentliga uppdrag, men vilkas anställda inte handlar under tjänsteansvar.

Rättsskyddet i fråga om myndigheternas förfaringssätt är av hävd ett av laglighetsövervakningens kärnområden. Därför är det naturligt att uttryckligen frågan om en rättvis rättegång och god förvaltning oftast har varit föremål för justitieombudsmannens uppmärksamhet. I det följande nämns vissa sådana delområden inom begreppen rättvis rättegång och god förvaltning som mest har stått i fokus för justitieombudsmannens arbete under verksamhetsåret.

RÄTTEN ATT FÅ ETT ÄRENDE BEHANDLAT AV EN MYNDIGHET

Grundlagens 21 § garanterar var och en allmän rätt att få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet samt å andra sidan en särskild rätt att få ett beslut som gäller vederbörandes rättigheter och skyldigheter behandlat uttryckligen av en domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Ordet ”behandla” skall i detta sammanhang förstås i vid bemärkelse.

Justitieombudsmannen får ofta klagomål om att myndigheter inte besvarar skrivelser eller förfrågningar. I flera fall har det varit fråga om en parts rätt att få ett överklagbart beslut eller om lagligheten av ett besvärsförbud som en myndighet har tillämpat. Justitieombudsmannen har också upprepade gånger betonat att god förvaltning innebär att en myndighet besvarar sakliga skrivelser och förfrågningar inom en skälig tid.

JO PAUNIO kritiserade Patientförsäkringscentralen och styrelsen för en hälsocentralsamkommun för att dessa inte hade besvarat klagandenas skriftliga förfrågningar (2183/4/02, 988/4/02 och 1195/4/02). Hon ansåg också att det hade varit förenligt med god förvaltning att besvara en skriftlig förfrågan skriftligt, även om hon inte ansåg att Folkpensionsanstaltens distriktschef hade handlat lagstridigt genom att enbart muntligen besvara en klagandes förfrågan (3012/4/02). Sedan en klagande hade begärt en skriftlig utredning om hur klagandens barn hade bemötts i dagvården, hade till klaganden sänts en kallelse att infinna sig till en överläggning, till vilken klaganden inte hade infunnit sig. JO ansåg att det i denna situation hade varit befogat att skriftligen besvara klagandens begäran om utredning (316/4/02).

I ett dagvårdsärende ansåg JO att en tjänsteinnehavares beslut om det sätt på vilket ett barns dagvård ordnades borde kunna föras till behandling av det organ som svarade för verkställandet av socialvården i kommunen, fastän ändring i ett sådant ärende inte får sökas genom besvär (400/4/02). JO konstaterade också, att en överläkare efter att ha vägrat lämna ut uppgifter ur en patientjournal borde ha upplyst den som begärde uppgifterna om att det var möjligt att få frågan avgjord av en myndighet (1323/4/02).

JO kritiserade en revisionsnämnd för att den inte vid tillämpningen av bestämmelserna om delgivning av beslut hade beaktat de uppgifter som klaganden hade givit om sin utrikesresa. Hon ansåg att det avgörande var när personen i fråga *de facto* hade fått del av beslutet (1382/4/02 s. 255).

JO kritiserade sociala myndigheter för att inte ha fattat ett överklagbart beslut i ett utkomststödsärende (963/4/04 och 1050/4/04, 1552/4/02 och 70/4/02), i ett ärende som gällde avgift för uppehälle inom specialomsorgen om utvecklingsstörda (2558/4/02) samt i ett ärende som gällde klientavgifter inom social- och hälsovården (1118/4/02 s. 216).

BJO RAUTIO gjorde en fängelsedirektör uppmärksam på att om en fånge bryter mot fängelsets regler, skall fängelset när den påför en disciplinär påföljd se till att fången bl.a. har möjlighet att säga sin åsikt om saken och i sista hand få riktigheten av att den disciplinära påföljden har påförts prövad av tingsrätten (732/4/03).

Till rätten att få sitt ärende behandlat av en myndighet hör bl.a. att en polisman eller förundersökningsmyndighet utan dröjsmål skall registrera en anmälan ge-

nom vilken en målsägande eller någon annan anmäler att en sådan händelse har inträffat som anmälaren betraktar som ett brott. BJO gav en polisman en anmärkning för att polismannen inte hade tagit emot en brottsanmälan från en målsägande och inte hade registrerat den ens sedan han av sin förman hade fått i uppdrag att göra det (2362/4/03). Ett fel i registreringen var det också frågan om i ett fall där en skriftlig begäran om undersökning inte hade registrerats utan dröjsmål (574/4/04 s. 145).

I ett annat fall konstaterade BJO att polisen skall registrera en anmälan om en händelse när en målsägande anmäler händelsen för polisen och betraktar den som ett brott, även om det enligt polisens egen bedömning förefaller uppenbart att något brott inte har skett (194/4/04). En polischef hade tagit emot klagandens brottsanmälan under sin fritid och åtminstone i någon mån lovat se till att saken klarlades. Enligt BJO borde polischefen ha vidtagit åtgärder för att uppfylla sitt löfte, åtminstone genom att se till att brottsanmälan registrerades utan dröjsmål (893/4/02).

I ett fall där det var frågan om ett så kallat polisbrott delgav BJO en häradsåklagare sin uppfattning, att en begäran om undersökning borde ha registrerats och följts av de åtgärder som förundersökningslagen föreskriver (878/4/02). Användning av tipsinformation som grund för tvångsmedel var det frågan om i ett fall där BJO ansåg att klagandens rätt att få sin sak, som gällde falsk angivelse, prövad av domstol inte hade tillgodosetts när en polis hänvisade till sin rätt att tiga. BJO konstaterade att situationen var problematisk med hänsyn till bestämmelserna i grundlagen och de förpliktelser som följer av konventionen om mänskliga rättigheter och ansåg att det fanns anledning att pröva om det är anledning att se över bestämmelsen om en polismans rätt att tiga (721/4/02 s. 126).

I ett ärende som gällde misstankar om jaktbrott ansåg BJO att det i oklara och tvistiga fall är ett bättre alternativ att föra ärendet till åklagaren för åtalsprövning än att genom polisbeslut avsluta förundersökningen. Särskilt viktigt är detta när avgörandet kräver rättslig bedömning (2999/4/02 s. 135). Han kritiserade en äldre konstapel och gjorde denne uppmärksam på förutsättningarna för åtgärdseftergift i ett ärende där konstapeln hade beslutat avstå från att vidta några som helst åtgärder med anledning av en kollision mellan fordon och inte hade utrett om ägarna eller innehavarna till de skadade fordonen hade anspråk i saken (443/4/03 s. 135).

I ett ärende som BJO tog till behandling på eget initiativ ansåg han att när en åklagare överväger att bevilja åtalseftergift på den grunden att gärningsmannen är otillräknelig, måste man åtminstone kräva att det finns ostridig utredning om att gärningsmannen är otillräknelig. BJO ansåg det över huvud taget vara mycket tvivelaktigt att med hänvisning till otillräknelighet bevilja åtalseftergift för andra än relativt lindriga brott (2842/2/02 s. 111). BJO ansåg också att en häradsåklagare, som hade varit undersökningsledare för så kallade polisbrott, hade gått felaktigt till väga när häradsåklagaren med stöd av bristfälliga uppgifter hade beslutat att det inte fanns anledning att misstänka brott. Tilläggsutredning borde ha inhämtats, eftersom sådan fanns att tillgå enligt ett meddelande från polisen (868/4/04).

BJO ansåg att ett fängelse hade tillämpat en felaktig praxis vid handläggningen av fångars ansökningar om att få avlägsna sig från fängelset, eftersom det enligt denna praxis var möjligt att returnera ansökningarna till fångarna utan tillbörlig behandling (2809/4/02).

I ett ärende som gällde ett domkapitels tillvägagångssätt vid uppställandet av kandidater i förslagsrum för ett kyrkoherdeval ansåg BJO att en myndighets skyldighet att på behörigt sätt utreda ett ärende innebär att alla de fakta och behövliga bevis som påverkar saken skall komma till den handläggande myndighetens kännedom och att myndigheten skall vara insatt i de rättsregler som blir tillämpliga i saken. Domkapitlet hade ställt en pastor i förslagsrum trots att pastorn inte var finsk medborgare, vilket var en förutsättning för utnämning till kyrkoherdetjänst (1174/4/01).

BJO konstaterade att god förvaltning förutsätter att en myndighet besvarar sakliga brev, om innehållet i meddelandet förutsätter det. En kyrklig samfällighet hade försummat att besvara ett brev i vilket framfördes en annan uppfattning om en anvisning om användningen av församlingens lokaliteter än den som församlingen företrädde, och det fanns inte anledning att tolka brevet som en ren åsiktsyttring (744/4/02).

BJO gjorde en arbetskraftsbyrå uppmärksam på att en myndighet genom att inhämta de uppgifter som behövs för avgörandet är skyldig att se till att ett ärende utreds i tillräckligt utsträckning och på behörigt sätt. Arbetskraftsbyrån hade fattat beslut om att som arbetsmarknadsstödåtgärd hänvisa klaganden till arbetspraktik innan klaganden hade tillställt arbetskraftsbyrån sådan utredning som behövdes för avgörandet (1669/4/04).

Med hänsyn till att de grundläggande fri- och rättigheterna skall tillgodoses hade det varit motiverat att ge besvärsanvisning i fråga om bevisningskostnaderna, när ett ärende som gällde ordningsbot behandlades av en tingsrätt. BJO ansåg en sådan tolkning vara motiverad, enligt vilken bestämmelsen i 17 kap. 42 § i rättegångsbalken bättre än en vidsträckt tolkning av 17 § i lagen om ordningsbotsförfarande tar hänsyn till vad som förutsätts i 21 § i grundlagen och därför kunde ges företräde framom besvärsförbudet i lagen om ordningsbotsförfarande (1350/4/04).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att fördelningen av platser där valreklam fick placeras borde ha avgjorts genom skriftliga beslut, så att det hade varit möjligt att få lagligheten prövad av en besvärsmyndighet genom de rättsmedel om vilka bestäms i kommunallagen (1175/4/03 s. 270).

En klagande var missnöjd med en kommunal hälsovårdsinspektörs åtgärder för avhjälpande av sanitära brister i en bostad, eftersom inspektören hade nöjt sig med att uppmana byggnadens ägare att reparera bostaden, utan att föra ärendet till kommunens hälsovårdsnämnd för avgörande, trots att klaganden många gånger hade begärt det. Enligt BJO borde ett uttryckligt överklagbart beslut ha fattats i ärendet. Utan detta var det omöjligt för en part att få lagligheten i tillvägagångssättet avgjord av en domstol (1789/4/02).

Enligt BJO:s åsikt borde en kommuns miljösekreterare och miljönämnd inte ha lämnat klagandens brev om den olägenhet som klagandens fastighet drabbades av i form av dålig lukt utan ytterligare behandling, även om de ansåg att klagandens uppfattningar om vad lukten berodde på var felaktiga och att ingen lagstridighet hade skett. Till god förvaltning hade hört att ta breven till behandling i miljönämnden och fatta ett överklagbart avgörande i ärendet (2063/4/04).

Enligt BJO hade en regional miljöcentral gått felaktigt till väga genom att inte meddela något avgörande med anledning av en ansökan om ändring av ett miljötillstånd, eftersom miljöcentralen ansåg att sökanden inte hade någon rätt att anhängiggöra ärendet. Till god förvaltning hade hört att fatta ett överklagbart avgörande, även om ärendet avvisades utan prövning (2126/4/02). I ett ärende som gällde avbruten löneutbetalning hade det varit på sin plats att besvara ett rättelseyrkande med ett sådant överklagbart beslut som avses i statstjänstemannalagen. Det hade då varit möjligt att söka ändring i beslutet (1729/4/02).

BJO ansåg att god förvaltning och rättsskyddet för den som blev föremål för klagan hade förutsatt att en länsstyrelse hade fattat skriftliga beslut i ett ärende som gällde klagan, och att dessa beslut borde ha tillställts klagandena och dem som blev föremål för klagan. Den praxis som länsstyrelsen meddelade sig ha följt kunde inte anses motsvara kraven på god förvaltning, när länsstyrelsen i sådana fall där klagomålet inte föranledde åtgärder hade haft som praxis att enbart informellt meddela den som hade begärt undersökning om hur det hade gått i ärendet (928/4/02).

Om utmätta medel redovisas vidare, kan utmätningsbesvär inte längre prövas. Eftersom 21 § i grundlagen garanterar var och en rätt att få sin sak behandlad av domstol, betonade BJO att det gäller att vara återhåll-

sam med att redovisa medlen vidare innan besvärstiden har gått ut (1680/4/02).

BJO ansåg att en undersökningsledare inte borde ha försummat att göra en förundersökning av ett i en undersökningsbegäran nämnt eventuellt brott mot ett tillstånd enligt vattenlagen eller en i lagen avsedd eventuell förorening av miljön av den anledningen att tillsynsmyndigheten inte hade gjort någon anmälan om saken, utan frågan huruvida en undersökning skulle inledas eller inte skulle avgöras utgående från om det fanns skäl att misstänka ett brott eller inte (1273/4/04 s. 316).

En häradsåklagare hade inte i sin stämningsansökan fått anteckna målsägandens ersättningsanspråk, vilket åklagaren inte fick framföra utan målsägandens begäran. Åklagaren borde ha förstått att tingsrätten inte skulle komma att bereda målsäganden möjlighet att själv framföra sina anspråk inför domstolen eller kalla målsäganden till sammanträdet och att det anspråk från målsäganden som hade antecknats i stämningsansökan inte behandlades när åklagaren inte förde målsägandens talan (2843/4/03).

BJO ansåg att en tingsdomare borde ha låtit jorddomstolen i fulltalig sammansättning avgöra om det hinder som klaganden hade anfört skulle betraktas som laga förfall. Tingsdomaren hade ensam beslutat att det inte fanns tillräckliga grunder att ställa in det begärda sammanträdet, varefter jorddomstolen hade avgjort målet som om klaganden inte hade anfört något hinder alls för sin utevaro (1625/4/04 s. 106).

RÄTTSSKYDDSMEDLENS EFFEKTIVITET

I tolkningspraxisen för artiklarna 6 och 13 i Europarådets människorättskonvention betonas kravet på effektivt rättsskydd. För det första är det viktigt att samhällets rättsskyddstjänster kan anlitas av alla som behöver sådana. Det räcker inte heller att en domstol eller någon annan myndighet behandlar ett ärende och meddelar ett beslut i ärendet. Det allmänna skall också se till att ett 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 även den måste vara effektiv. I många fall har det varit fråga om att en myndighet borde ha gett besvärsanvisning eller åtminstone tillräcklig information om hur ändring söks.

Med hänsyn till god förvaltning är det inte alltid tillräckligt att enbart konstatera att en myndighet har begått ett fel. För att rättsskyddet skall vara effektivt, skall huvudregeln vara att det allmänna på ett eller annat sätt skall försöka kompensera medborgare som har blivit lidande på grund av ett fel som en myndighet har begått. Justitieombudsmannen har sålunda i några fall rekommenderat att en myndighet som har begått ett fel på ett eller annat sätt skall gottgöra den skada eller olägenhet som myndigheten har vållat. I allmänhet har dessa rekommendationer följts.

JO PAUNIO kritiserade ett sjukhus som inte hade givit en patient lov att använda telefonen för att skaffa sig ett rättsbiträde. JO konstaterade, att den europeiska människorättsdomstolen i sin praxis har ansett att rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 i den europeiska människorättskonventionen, vilken skyddas även av bestämmelsen 21 § i grundlagen, innebär rätt att skaffa sig ett rättegångsombud (3104/4/02).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att en kommunal miljönämnd hade förfarit felaktigt när den i sin verksamhet som en vägnämnd som avses i lagen om enskilda vägar inte hade givit någon besvärsanvisning efter att ha avgjort ett ärende med ett beslut som *de facto* upphävde ett väglags beslut. BJO gjorde miljönämnden uppmärksam på hur viktigt det är att korrekta besvärsanvisningar ges med hänsyn till principen om god förvaltning i 21 § i grundlagen samt parternas rättsskydd (1276/4/02). BJO ansåg att en teknisk nämnds sektion för enskilda vägar hade förfarit felaktigt genom att

till sitt beslut foga ett meddelande om att ändring inte fick sökas i beslutet. Eftersom sektionen *de facto* hade avvisat klagandens ansökan utan prövning, borde till beslutet ha fogats anvisningar om hur rättelseyrkande kunde framställas (2082/4/03).

BJO ansåg det otillfredsställande att en tredje person, som hade haft framgång med sina utmätningsbesvär och vars egendom hade blivit utmätt för betalningen av en gäldenärs skulder inte i samtliga fall hade någon laglig möjlighet att få sina rättegångskostnader ersatta av statens medel. Detta kunde även leda till att rätten till rättvis rättegång inte blev tillgodosedd. I praktiken kan nämligen de förväntade rättegångskostnaderna överstiga värdet av den egendom som utmäts. En tredje man som inte kan få sina rättegångskostnader ersatta, kan bli tvungen att avstå från utmätningsbesvär, dvs. från sin rätt till rättegång (1583/4/02 s. 173).

BJO betonade att ett motiverat, överklagbart beslut skall fattas i situationer där det kan anses vara oklart eller tolkning underkastat om verkställigheten kan fortsättas. Detta skulle främja den rätt till rättvis rättegång som garanteras enligt 21 § i grundlagen (1727/4/02).

SKÄLIG BEHANDLINGSTID

Enligt grundlagens 21 § skall ett ärende behandlas av en behörig myndighet "utan ogrundat dröjsmål". Artikel 6 i Europarådets människorättskonvention föreskriver i sin tur att rättegången skall hållas inom "skälig tid". Även i förvaltningslagen (434/2003), som trädde i kraft 2004, finns en uttrycklig bestämmelse om behandlingstiden. 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 uppmärksamgjort 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 konstaterade att det av den utredning som JO fått i ett klagomål framgick att en länsstyrelses social- och hälsovårdsavdelning hade haft svårigheter att med de resurser som stod till avdelningens förfogande behandla sina klagomålsärenden inom skälig tid. Därför begärde JO på eget initiativ utredning av inrikesministeriet om på vilket sätt tillräckliga resurser för behandlingen av klagomål skall garanteras, så att klagandenas grundläggande rättigheter kan tillgodoses (2115/4/02 s. 224).

JO ansåg att behandlingstiderna vid Folkpensionsanstaltens lokalbyråer var alltför långa i följande fall: En ansökan om rehabiliterings- och vårdstöd hade behandlats i mer än fem månader (2068/4/03 s. 258 och 2019/4/03), en ansökan om sjukdagpenning hade behandlats i sju respektive åtta veckor (1840/4/03 och 2065/4/03), en ansökan om ersättning för läkemedelskostnader hade behandlats i över tre och en halv månad (251/4/03), ansökningar om bostadsbidrag i två, respektive fyra månader (2796/4/03 och 680/4/03) samt ett återkrav av bostadsbidrag i ett år och åtta månader (3096/4/02).

JO kritiserade Folkpensionsanstalten och Pensionsskyddscentralen för dröjsmål, när behandlingen av ett internationellt pensionsärende hade tagit sammanlagt över tre år i anspråk (1206/4/02). Dessutom kritiserade hon Folkpensionsanstalten för att ha behandlat ett klagomålsärende i mer än nio månader, fastän den behövliga utredningen hade inhämtats på två månader (1230/4/03). Hon kritiserade också ett skadeförsäkringsbolag som inte hade behandlat en familjepensionsansökan inom de tre månader som lagen föreskriver (1122/4/04).

JO kritiserade också några av Folkpensionsanstaltens lokalbyråer för att de genom fel i handläggningen hade skapat dröjsmål med handläggningen av klagandenas besvärs- och återkravsärenden (1409/4/03 och 332/4/04, 680/4/03 samt 2350/4/03) samt Patientförsäkringscentralen för att handläggningen av ett ersättningsärende hade dragit ut på tiden på grund av att man inte genast hade inhämtat tillräcklig utredning (2183/4/02).

JO ansåg också att behandlingen av en sjukhusremiss inte hade varit korrekt, när remissen noterades först nio månader efter att den hade skrivits ut och det tog över två månader för en ny remiss att nå fram inom sjukhuset (199/4/02). Hon kritiserade också ett sjukhus för att inte ha behandlat en registrerad begäran om insyn så som personuppgiftslagen förutsatte, dvs. utan obefogat dröjsmål (1748/4/02). JO kritiserade också chefsläkaren för en hälsovårdscentral för att ha behandlat en anmärkning från en patient i nästan ett år och åtta månader (760/4/02).

En ansökan om färdtjänst hade enligt JO:s uppfattning behandlats alltför länge, när den hade behandlats i nästan fyra månader (217/4/03). Hon kritiserade även sociala myndigheter som hade uppmanat en person som hade ansökt om bidrag för anskaffning av bil att lämna in tilläggsutredning först cirka tre månader efter att personens ansökan hade behandlats i ett team för socialt arbete (885/4/03). JO ansåg också att en fyra månaders behandlingstid var alltför lång när det var frågan om ett rättelseyrkande i ett ärende som gällde service och stöd på grund av handikapp (1824/4/03).

JO kritiserade en läroavtalscentral och dess dåvarande föreståndare för att det hade tagit över två månader att få ett skriftligt beslut om rese- och inkvarteringskostnader (839/4/02).

JO PAUNIO och BJO RAUTIO kritiserade en lagman och domare vid försäkringsdomstolen för att besvärsärenden hade behandlats i över tre år. Att arbetet i försäkringsdomstolen har blivit allt tyngre till följd av ökade kvantitativa och kvalitativa krav var enligt JO:s åsikt inte en acceptabel orsak till att behandlingstiden för detta ärende hade varit avsevärt längre än den genomsnittliga (563/4/02 och 1331/4/02).

JO ansåg att en föredragande vid försäkringsdomstolen hade försummat att utan dröjsmål föredra en ansökan om undanröjande samt att utan dröjsmål utföra de ärenden som skulle utföras efter föredragningen. I detta ärende borde avdelningens ordförande i egenskap av ansvarig för resultatet av sin avdelnings verksamhet under det år som ärendet avgjordes ha sett till att klagandens ansökan hade behandlats snabbt (669/4/03). Vidare gjorde JO en förvaltningsdomstol uppmärksam på att ärenden skall behandlas snabbt, när behandlingen av ett besvärsärende hade tagit nästan ett år och fyra månader i anspråk (1275/4/03).

BJO RAUTIO kritiserade en kriminalöverkommissarie för att denne inte hade noterat vilken preskriptionstid som gällde för den lindrigare gärningsformen av det brott som undersöktes, varför åtalsrätten för brottet hade preskriberats under den tid som man undersökte om tröskeln för förundersökning hade överskridits (1063/4/03 s. 122). Att förundersökningar skall utföras snabbt var det frågan om även i bl.a. följande fall: När det räckte nästan ett och ett halvt år innan förundersökning inleddes i ett fall där ett allvarligt brott misstänktes ha skett (man misstänkte omfattande olovlig insamling av pengar per telefon 285/4/04), i ett ärende i vilket det inte fanns godtagbara skäl till att inga undersökningsåtgärder hade vidtagits förrän ett klagomål gjordes till riksdagens justitieombudsman (52/4/04 s. 124), i ett ärende där ett förundersökningsavgörande träffades först åtta månader efter att åklagaren hade avgjort ett annat ärende som var avgörande med tanke på det förstnämnda ärendet (2131/4/03) samt i ett ärende där det tog nästan ett och ett halvt år att utreda om det alls var polisen som skulle undersöka en sak (274/4/04).

BJO kritiserade en äldre konstapel för att förundersökningen av flera brott under utredning hade dröjt, varför åtalsrätten för de undersökta brotten i en del av ärendena hade hunnit preskriberas under undersökningen.

Han kritiserade också den kommissarie som hade varit undersökningsledare för att ha försummat sin övervakningsskyldighet och delgav dessutom honom sin uppfattning om att en förundersökning utan dröjsmål skall lämnas till polisinrättningen för kännedom (2950/2/02 s. 123). På basis av vad BJO observerade vid en inspektion av en polisinrättning betonade BJO att myndigheterna har ett övergripande ansvar för den tid som behandlingen av ett brottmål tar i anspråk; för parterna är det viktigaste den sammanlagda behandlingstiden, inte hur länge de enskilda myndigheterna har behandlat ärendet (1273/2/03 s. 122).

BJO ansåg det vara viktigt att man strävar efter att särskilt snabbt reda ut brott i vilka den misstänkte eller målsäganden är en ung person (2302/4/03 s. 134). I ett ärende var det frågan om dröjsmål med att sända förundersökningsprotokollet till den misstänktes biträde (881/4/02 s. 146).

Ett brottmål hade varit anhängigt hos en häradsåklagare längre än ett halvt år när häradsåklagaren överförde ärendet till det åklagarämbete som häradsåklagaren ansåg vara behörigt i ärendet. BJO ansåg att behandlingstiden var lång med hänsyn till ärendets art. BJO delgav två tingsdomare sin uppfattning om att dröjsmål hade förekommit vid behandlingen av ett ärende. BJO ansåg att tingsdomaren inte hade besvarat klagandens e-postmeddelande från 31.1.2003 utan ogrundat dröjsmål, när tingsdomaren först i början av mars 2003 hade besvarat klagandens begäran om att bli kontaktad (1125/4/03).

BJO ansåg att en behandlingstid hade varit längre än skälig när en av Folkpensionsanstaltens byråer hade behandlat ett ärende som gällde arbetsmarknadsstöd i 2,5 månader, vilket överskred byråns genomsnittliga behandlingstid (1727/4/03), ett annat arbetsmarknadsstödsärende i två månader (1133/4/03) och ett ärende som gällde specialhandikappbidrag i sex månader (776/4/02).

Enligt BJO hade arbetskraftsmyndigheterna handlat i strid med god sed när behandlingen av ett ärende efter överföring från arbetskraftsbyrån till arbetskrafts- och näringscentralen hade behandlats i sammanlagt över fyra års tid (429/4/03) samt när en arbetskrafts- och näringscentral hade besvarat en klagandes brev så, att över fem månader hade hunnit förflyta innan det första brevet besvarades och över fyra månader också från klagandens senaste brev (2053/4/03). I ett fall hade en klagande fått vänta på sitt arbetsmarknadsstöd i över 2,5 år, vilket BJO ansåg vara en oskäligt lång tid (2284/4/03 s. 262).

BJO JÄÄSKELÄINEN påpekade för kommendören för ett regemente att disciplinära ärenden skall undersökas utan dröjsmål (230/4/03 s. 188). När en bedömning av hur krävande de i klagomålet avsedda uppgifterna var inte hade utförts inom den tid som föreskrevs i en administrativ anvisning som Huvudstaben hade utfärdat, delgav BJO respektive staber sin uppfattning om att dröjsmål hade förekommit i behandlingen av ärendet (252/4/03).

BJO gjorde en lantmäteribyrå uppmärksam på att lantmäteriförrättningar skall behandlas snabbt (1326/4/03) samt påpekade för en arbetskrafts- och näringscentrals landsbygdsavdelning att ansökningar om utbetalning skall behandlas snabbt (1307/4/04). Han ansåg att en total behandlingstid på 2,5 år för ett skuldsaneringsärende inte uppfyllde villkoren för god förvaltningen enligt 21 § i grundlagen, när 1,5 år av denna tid hade förflutit utan att stadens skuldrådgivningsbyrå hade vidtagit några åtgärder (2278/4/03).

Dröjsmål hade uppstått i tullens behandling av bilskattanmälningar (3038/4/02 m.fl.). BJO ansåg det också vara problematiskt att tullstyrelsen behandlade ansökningar om lindring av bilskatten först när skattebeslutet hade vunnit laga kraft. Särskilt hade det varit ett problem att en begäran om förhandsavgörande av Europeiska gemenskapernas domstol hade medfört avsevärda uppskov med behandlingen av skattebesvär (666/4/02).

BJO ansåg det vara uppenbart att behandlingstiden för ett ärende som fortfarande var anhängigt hos en

tingsrätt och som hade behandlats i ca 10 års tid hade överstigit eller åtminstone innan en lagakraftvunnen dom skulle komma att ges kommer att överskrida gränsen för en skälig behandlingstid. Han ansåg det vara viktigt att ärendets behandling inte längre fördröjs åtminstone av den anledningen att de behandlande instanserna har bristande resurser och konstaterade att även om i saken inte hade framkommit att enskilda myndigheter eller tjänstemän skulle ha förfarit i strid med lag eller sina skyldigheter, var det staten som var ansvarig för att behandlingstiden var skälig (2785/4/03 s. 99). En tingsrätt hade i över tre års tid behandlat ett ärende som gällde verkställighet. BJO ansåg att tingsdomaren hade förfarit i strid med kravet på brådskande behandling i 9 kap. 11 § i utsökningslagen (2775/4/03 s. 98).

I flera avgöranden fäste BJO också uppmärksamhet vid att kommunala organ skall fatta sina beslut utan dröjsmål (1381/4/03, 2812/4/03, 2929/4/03 och 500/4/04).

BEHANDLINGENS OFFENTLIGHET

En tingsrätt hade vägrat ge klaganden, som hade varit part i ett ärende som behandlades av tingsrätten, de kopior av ljudupptagningar från tingsrätten som klaganden hade begärt att få. BJO delgav tingsdomaren sin uppfattning om framställning av kopior av ljudbanden och påpekade samtidigt, att rätten att på begärt sätt få ta del av innehållet i en ljudupptagning är viktig såväl med hänsyn till en parts rättsskydd som med hänsyn till offentlighetskravet (1725/4/03).

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 anknytning till deras ärenden. Också själva förfarandet när någon hörs skall uppfylla de krav som lagen föreskriver. Hörandet får inte 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.

BJO RAUTIO ansåg att två fängelser hade gått felaktigt till väga när de med stöd av ett avtal mellan fängelserna överförde en fånge som hade isolerats på en tvångsanstalt till ett annat fängelse utan att först höra fången (1563/4/02 s. 164). Enligt BJO:s uppfattning borde fängelsets administrativa direktör ha hört en fånge innan denne flyttades från en drogfri avdelning (1238/4/03 s. 164). BJO konstaterade att när ett beslut fattas om villkorlig frigivning av en fånge, förutsätter hörandet av fången att denne före ärendet avgörs ges möjlighet att ta del av en handling som påverkar avgörandet. Enbart ett meddelande om att handlingen existerar samt en redogörelse för dess innehåll är inte tillräckliga (1192/4/03 s. 165).

Bland annat hörande av en part var det frågan om i ett fall där BJO ansåg att Museiverket borde ha givit en sökande möjlighet att lämna tilläggsutredning med anledning av en annan sökandes ansökan i ett ärende som gällde placeringen av en relik av Sankt Henrik (1998/4/02).

BJO ansåg att en arbetskrafts- och näringscentral hade förfarit lagstridigt, när den inte hade givit klaganden möjlighet att komma med ett genmäle med anledning av det utlåtande som hans arbetsgivare hade givit i ett lönegarantiärende (1002/4/03). BJO ansåg att en arbetskraftskommissions förfarande inte hade motsvarat bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande eller tryggat klagandens rätt att få sitt ärende behandlat på tillbörligt sätt, när klaganden inte hade givits möjlighet att bli hörd om de påståenden som klagandens tidigare arbetsgivare hade anfört som orsak till att anställningsförhållandet hade upphört (869/4/02 s. 264).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att en skattebyrå hade förfarit i strid med lagen om beskattningsförfarande och lagen om förvaltningsförfarande när den utan att höra klaganden hade verkställt klagandens beskattning på ett sätt som avvek från skatteförslaget och utan att behörigen utreda ärendet (572 och 573/4/03 s. 303).

När en skattskyldig ges möjlighet att bli hörd med anledning av skatteinspektion, skall han eller hon också ges möjlighet att ta del av allt det material som han eller hon behöver för sitt genmäle och som finns i myndighetens besittning. En sådan god förvaltning som garanteras i grundlagen samt serviceprincipen och principen om att höra den som saken gäller förutsätter enligt BJO också att hörandet ordnas på ett sätt som är smidigt och ändamålsenligt från den skattskyldiges synpunkt. Om det material som en skattskyldig behöver för sitt genmäle till följd av myndigheternas åtgärder finns utspritt på olika orter, kan god förvaltning förutsätta att materialet samlas på en enda plats för att den skattskyldige skall höras (465/4/03 s. 305).

För Finska vikens Marinkommando påpekade BJO att parterna skulle höras på tillbörligt sätt i ett samarbetsförfarande (911/4/03) samt för en regional miljöcentral vikten av att parterna hörs när en anmälan om avfallshantering behandlas. Miljöcentralen hade inte givit en markägare tillfälle att bli hörd vid behandlingen av en anmälan som gällde sanering av förorenad mark (431/4/02).

Statskontoret hade inte hört en sökande med anledning av de utredningar som hade inhämtats. BJO gav Statskontoret en anmärkning om att förfarandet hade varit lagstridigt och påpekade att bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande och förvaltningslagen om när en part undantagsvis inte behöver höras skulle tolkas på ett sätt som främjar de grundläggande rättigheterna, dvs. snävt, och att tolkningsfall skulle avgöras till den persons fördel som hörandet gällde (760/4/02).

Verksamhetsledaren för en jaktvårdsförening hade satt upp en skrivelse, i vilken ingick en anmärkning till en hundägare för överträdelse av jaktlagens bestämmelser om hur hundar skall hållas kopplade. BJO ansåg att hundägaren borde ha givits möjlighet att bli hörd innan skrivelsen sattes upp, i synnerhet som skrivelsen grundade sig på klagomål som verksamhetsledaren hade fått motta och inte på hans egna iakttagelser (3015/4/02).

Enligt BJO borde bestämmelsen i 3 kap. 26 § i utsökningslagen ha tolkats på ett med hänsyn till de grundläggande rättigheterna positivt sätt så, att förhandsbesked om utmätningen skulle ha sänts till gäldenären (1680/4/02). Han gjorde också en häradsåklagare uppmärksam på vikten av att fullgöra skyldigheten att höra en utomstående vars egendom har utmätts (2099/4/02 och 2246/4/02).

BJO konstaterade att även om bestämmelsen i rättegångsbalken inte uttryckligen föreskriver att ett ombud eller biträde skall höras innan han eller hon vägras rätt att uppträda inför en domstol, är principen om hörande i 21 § i grundlagen en så viktig garanti för en rättvis rättegång att den skall tillämpas även i sådana ärenden (2085/4/02 s. 104).

MOTIVERING AV BESLUT SAMT ETT TYDLIGT MYNDIGHETSSPRÅK

Justitieombudsmannen får ofta klagomål om att myndigheters avgöranden är svårbegripliga och bristfälligt motiverade. Det inte längre nog att förvaltningsmyndigheternas eller domstolarnas kunder får veta slutresultatet i ärendet. De har också rätt att få veta hur och på vilka grunder myndigheten eller domstolen har kommit till detta resultat. Av motiveringen skall framgå de viktigaste omständigheterna samt bestämmelserna och föreskrifterna som lagts till grund för beslutet. Besluten skall motiveras så, att rättigheter och skyldigheter tydligt framgår. Även språket skall vara så lättbegripligt som möjligt. Samma krav gäller för lag- och myndighetsspråket över huvud taget.

Skyldigheten att motivera beslut är ingen ny sak, men något som man under de senaste åren har börjat ta allt allvarligare på. Motiveringskravet gäller emellertid inte enbart rättskipnings- och förvaltningsbeslut utan kan även utsträckas till att gälla myndigheternas övriga uttalanden, underrättelser och information. Tydligt motiverade ställningstaganden utgör en viktig del av all god förvaltning. I den nya förvaltningslagen (434/2003) finns särskilda bestämmelser både om motivering av beslut och om gott språkbruk.

JO PAUNIO konstaterade att god förvaltning förutsätter att ett brev formuleras tydligt och opartiskt. Ett brev som en försäkringssekreterare hos Folkpensionsanstalten hade sänt till klaganden kunde uppfattas så, att den felaktiga utbetalningen av ett barnbidrag hade kunnat bero på klagandens förfarande (2975/4/02). JO ansåg också att ett brev från en av Folkpensionsanstaltens lokalbyråer, som sändes till klaganden för att informera denne om att en misstanke om missbruk hade visat sig sakna grund, var vilseledande formulerat och delvis misslyckat till sitt innehåll (2365/4/02).

JO kritiserade också Folkpensionsanstalten för att dess beslut i ett ärende var otydliga, delvis därför att beslutens rubricering och innehåll inte motsvarade varandra. Den oklara rubriceringen berodde på Folkpensionsanstaltens databehandlingssystem. JO ansåg dock, att utgångspunkten för ett förvaltningsbeslut skall vara att beslutet fungerar för kunden och inte med tanke på ett system. I samma ärende kritiserade hon också lokalbyrån för att inte ha gjort besluten tydligare genom att individuellt omarbeta innehållet (1124/4/02 s. 254).

JO påpekade också för en länsstyrelse att den i sitt beslut i ett klagomålsärende skulle meddela vilka rättsregler beslutet grundade sig på (2147/4/02). Vikten av att motivera ett beslut påpekade JO också för prövningsnämnden, ett försäkringsbolag och en kommuns social- och hälsovårdsverk (1627/4/03, 1022/4/02 och 1118/4/02 s. 216).

BJO RAUTIO gjorde en kriminalkommissarie som varit undersökningsledare uppmärksam på att ett beslut om att avbryta förundersökningen skulle vara begripligt. I ärendet hade målsäganden bara med en kopia av den brottsanmälan som polisen hade registrerat underrättats om att förundersökningen hade avbrutits (2435/4/03). BJO kritiserade också en överkonstapel som hade fattat ett beslut som gällde förundersökning för beslutsmotiveringen. Förundersökningen hade avslutats med hänvisning till bristande behörighet att göra undersökningen, fastän detta enligt BJO inte kunde vara fallet, utan beslutet borde ha baserats på bestämmelserna i förundersökningslagen (274/4/04 s. 135). I ett annat fall ansåg BJO att de motiveringar för att inte göra en förundersökning som en förundersökningsledare hade uppgivit inte motsvarande bestämmelserna i förundersökningslagen. Undersökningsledaren hade motiverat sitt beslut att inte blanda sig i parternas inbördes angelägenheter genom att hänvisa till bestämmelser i grundlagen och polislagen (2703/4/03 s. 135).

BJO delgav biträdande riksåklagaren sin uppfattning om att även beslut om att inte vidta åtgärder bör motiveras på ett korrekt sätt. Biträdande riksåklagaren hade i ett ärende givit ett svar som inte innehöll någon motivering av avgörandet, som lydde ”inga åtgärder” (2055/4/03). I ett fall där motiveringarna till ett svar som riksåklagaren hade sänt till klaganden hade givit klaganden fel uppfattning om saken påpekade BJO för riksåklagarämbetet att motiveringar skall vara omsorgsfullt avfattade och tillräckliga. Dessutom påpekade BJO för riksåklagaren att en ny skrivelse från klaganden hade innehållit uppgifter som skulle ha motiverat en mera utförlig redogörelse för de frågor som framställdes (583/4/02).

BJO kritiserade registreringen av orsaken till att en fånge placerats på en isoleringsavdelning och konstaterade att det är viktigt att isoleringsbeslut motiveras och registreras korrekt (109/4/03 s. 164). BJO gjorde också en fängelsedirektör uppmärksam på att beslut om fångars tillstånd att avlägsna sig skall motiveras på ett tillbörligt sätt (2556, 2698 och 2854/4/03).

En arbetskrafts- och näringscentral hade motiverat sitt avslag på en ansökan om lönegaranti med att citera ordalydelsen i en lönegarantibestämmelse, vilket enligt BJO:s åsikt inte uppfyller de krav som grundlagen och lagen om förvaltningsförfarande ställer (1002/4/03 s. 263). Bristfällig motivering av ett lönegarantibeslut som hade fattats av en arbetskrafts- och näringscentral var det även frågan om i ett ärende där centralen enligt BJO:s åsikt hade försummat sin skyldighet att motivera ett beslut, eftersom klaganden inte utgående från beslutet kunde bedöma möjligheterna att eventuellt söka ändring i ärendet (1024/4/03). BJO ansåg att en arbetskraftskommission hade gått felaktigt till väga genom att inte alls motivera ett arbetskraftspolitiskt utlåtande (869/4/02 s. 264).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att en hovrätt bättre borde ha motiverat sitt negativa omdöme om en sökande till en domartjänst (2489/4/02 s. 104).

OMSORGSFULL 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 ansåg att en samkommun inte hade gått omsorgsfullt och felfritt till väga, när en instruktion som hade sänts till en kommuninvånare uppvisade brister och skrivfel och när kommuninvånaren inte informerades om ändringar som hade gjorts i instruktionen eller om vilka datum när instruktionen hade antagits och trätt i kraft (1639/4/02).

JO påpekade också för besvärsnämnden för studiestöd att det gäller för nämnden att vara omsorgsfull i fråga om diarieuppgifternas riktighet i situationer där innehållet i diarieuppgifterna ändras till följd av överraskande händelser, t.ex. föredragandens sjukdom (2358/4/02). Enligt JO:s åsikt hade en magistrat försummat sina skyldigheter när magistraten i samband med registreringen av klagandens flyttningsanmälan hade underlåtit att radera en separat postadress som klaganden tidigare hade uppgivit (620/4/02).

En förvaltningsdomstol hade till ny behandling av socialnämnden återförvisat ett ärende som gällde en familjs utkomststöd. JO ansåg att delgivningen av socialnämndens beslut inte hade skett på det sätt som god förvaltning förutsatte, när beslutet efter att makarna hade skilt sig hade delgivits bara den av makarna som hade varit ändringssökande i förvaltningsdomstolen, och inte alls klaganden (599/4/02). Prövningsnämnden borde enligt JO ha sänt ett beslut till den adress som ändringssökanden hade uppgivit i sin besvärsskrift (1702/4/02).

JO kritiserade också chefen för en av Folkpensionsanstaltens lokalbyråer för att felaktigt ha behandlat en ansökan om militärunderstöd som ett ärende som avses i lagen om studiestöd (1917/4/02). I ett annat ärende ansåg hon att Folkpensionsanstalten hade försummat att behandla handlingarna i ett ärende med den omsorg som en myndighet skall iaktta, eftersom klagandens handlingar hade förkommit (2807/4/02).

På samma grunder kritiserade hon Kommunernas pensionsförsäkring för att ett misstag som hade berott på vårdslöshet hade medfört att distributionen av klagandens pensionsansökan till övriga pensionsanstalter hade fördröjts (413/4/03). Hon kritiserade också socialnämnden för att behandlingen av ett ärende som hade rubricerats som en anmärkning från klaganden hade fördröjts till följd av glömska (1136/4/04).

I vissa fall fäste JO uppmärksamhet vid att bestämmelserna om anteckningar i patientjournaler skall iakttas noggrant, bl.a. när att en avdelningsläkare i ett observationsutlåtande hade antecknat fel datum för den dag när en patient hade tagits in för observation (2373/4/02 och 2506/4/02). Hon konstaterade också att en patients egen åsikt i fråga om intravenös tillförsel av vätska tydligt borde ha noterats i patientens journal, när patienten, som befann sig i terminalvård

på en hälsovårdscentrals bäddavdelning var förmögen att själv besluta om sin vård (1237/4/02).

BJO RAUTIO ansåg att en undersökningsledare i sista hand bär ansvaret för att målsägandena informeras när en förundersökning avslutas. Klaganden, som var målsägande, hade inte fått något som helst meddelande om saken (2131/4/03).

Omsorgsfull handläggning av ett ärende aktualiserades i ett fall där BJO gjorde en kriminalkommissarie och en äldre konstapel uppmärksamma på betydelsen av noggrannhet när egendom tas i beslag. Påpekandet berodde på att ett föremål som hade tagits i beslag inte nämndes i förundersökningsprotokollet samt att ingen hade övervakat att tidsfristen för beslag av egendom inte hade gått ut (463/4/03 s. 130). BJO påpekade också för en polisstation att uppgifter skall hanteras med omsorg. I detta fall hade klaganden, som begärt insyn i sina egna personuppgifter, fått uppgifter om utredningen av en annan persons dödsorsak, som var en sekretessbelagd uppgift (1599/4/02 s. 140).

BJO konstaterade att en polischef hade gått vårdslöst till väga genom att till produkttillsynscentralen för social- och hälsovården lämna felaktiga uppgifter om att den ansvariga föreståndaren för en restaurang skulle ha gjort sig skyldig till brott (2300/4/02 s. 139). BJO gjorde en kriminalöverkommissarie uppmärksam på vikten av omsorgsfull tjänsteutövning i ett fall där kommissarien före ett förhör med en misstänkt hade delgivit denne felaktiga, på ett misstag från kommissariens sida baserade uppgifter om de bevis som polisen hade om den misstänktes förehavanden (2894/4/01 s. 81).

I ett utnämningsärende hade en polisinrättning sammanställt endast en kortfattad jämförelse av de sökandes meriter, men ingen föredragningspromemoria, och returnerat ansökningshandlingarna jämte bilagor till sökandena. BJO ansåg att ett sådant förfarande vid tillsättandet av en tjänst kunde anse problematiskt med hänsyn till principerna för god förvaltning (1314/4/02 s. 151).

En klagande fick kännedom om ett ovillkorligt fängelsestraff som en tingsrätt hade utdömt först när domen kom till verkställighet. BJO konstaterade att en tingsdomare hade förfarit lagstridigt genom att försumma att se till att ett meddelande till en svarande som hade uteblivit från handläggningen av ett brottmål inte sändes till svarandens tidigare adress, utan till den senaste, som tingsrätten kände till (2437/4/03 s. 97).

BJO påpekade för en arbetskraftsbyrå att urvalsgrunderna för antagning till arbetskraftspolitiskutbildning skulle meddelas på behörigt sätt samt noteras omsorgsfullt (2572/4/03 s. 286). Han ansåg att en arbetskraftsbyrå hade förfarit i strid med god dokumenthantering genom att inte registrera ett genmäle som lämnats till byrån. Denna försummelse försvårade också bedömningen av byråns fortsatta förfarande (1436/4/02). Han kritiserade en arbetskrafts- och näringscentral för att den i det lönegarantibeslut som centralen hade givit klaganden inte hade tagit ställning till om fordringarna var preskriberade förrän centralen anvisade sökanden att väcka talan i tingsrätten (576/4/02 s. 266). För en arbetskraftsbyrå påpekade BJO att det var viktigt att omsorgsfullt anteckna vad som sades när utredning inhämtades muntligen (1339/4/04).

BJO gjorde en yrkeshögskola uppmärksam på att den var skyldig att registrera studerandenas studieprestationer. Klagandens prestation hade inte antecknats i studieregistret (563/4/03). Han påpekade också för en tingsdomare att det fanns ett fel i en dom. En målsägande hade beviljats rättshjälp utan självriskandel och i målet hade yrkats att svaranden skulle förpliktas att ersätta staten för målsägandens rättegångskostnader. I domen hade tingsrätten dock ålagt svaranden att betala dessa rättegångskostnader till målsäganden (1370/4/03).

BJO ansåg att en skoldirektör hade överskridit sina befogenheter genom att bestämma vilken skola som skulle vara klagandenas närskola. Beslutanderätten i denna fråga hade tillkommit utbildningsnämnden i kommunen (1800/4/02). I ett annat fall delgav BJO de

åklagare som hade behandlat frågan om rätt forum enligt 49 § (605/1993) i tryckfrihetslagen sin uppfattning om utredningen av denna fråga (1125/4/03).

Eftersom de felaktiga beskattningsgrunderna för en redan verkställd beskattning berodde på skattebyråns egna försummelser, hade byrån enligt BJO JÄÄSKELÄINEN en särskild skyldighet att se till att felet i sin helhet blev rättat (572 och 573/4/03 s. 303). Enligt BJO skall ett skatteverk se till att kunder får god och enhetlig service. Ett skatteverk skall ha klart för sig vilka beslut varje kund har fått, så att man undviker divergerande beslut om samma sak (dnr 1027/4/03 s. 305).

BJO ansåg att en regional miljöcentral hade försummat den omsorgsplikt som god förvaltning förutsätter i behandlingen av ett ärende, när centralen i strid med statsrådets beslut försummade att ingripa med anledning av de fel som klaganden hade anmält och som vid en syn hade konstaterats vid upplagring av gödsel i stack (2860/4/03). Enligt BJO hade en regional miljöcentral också gått felaktigt till väga, när den i strid med bestämmelserna i lagen om fiske hade tillåtit effektivt fiske som hörde till iståndsättningen av ett vattendrag utan att tillstånd hade inhämtats av arbetskrafts- och näringscentralen. Myndigheterna skall omsorgsfullt iaktta bestämmelser och föreskrifter (2825/4/02).

Felaktiga registreringar hos ett exekutionsverk hade medfört att en borgenär felaktigt hade fått betalning för sin egen fordran och därtill fordringar som tillhörde en annan borgenär. Exekutionsverket hade försökt rätta den felaktiga betalningen genom att uppmana borgenären att betala överskottsbeloppet direkt till gäldenären. BJO betonade, att korrigeringen av ett fel som en myndighet har förorsakat inte kan lämnas åt kunden, utan att myndigheten själv skall se till att felet korrigeras (737/4/03 s. 177).

BJO betonade att Tullstyrelsen trots ett stort antal ärenden skall sköta sin postning med omsorg, så att inte sekretessbelagda handlingar kommer till utomstående personers kännedom. Ett fel i postningen hade medfört att två beslut om lättnader hade postats ”i kors” till fel personer (2991/4/03). BJO fäste uppmärksamhet vid omsorgsfull protokollföring av kroppsvisitation hos tullen (2882/4/02 s. 196).

BJO ansåg att polisen inte skulle ändra de anteckningar som hade gjorts i ett temporärt körförbud som hade delgivits en part utan att informera personen om saken och framhöll betydelsen av omsorgsfullhet i polisens arbete (538/4/03).

En ljudupptagning av en huvudförhandling i en hovrätt hade misslyckats. BJO gjorde hovrätten uppmärksam på betydelsen av att kontrollera att bandningsapparaterna fungerar (1983/4/03). Han kritiserade en tingsdomares vårdslösa förfarande, när denne hade försummat att vid förberedelsesammanträdet utreda beloppet av de privaträttsliga anspråken samt att i domen uttala sig om skyldigheten att ersätta rättegångskostnaderna i målet (496/4/03).

RÅDGIVNINGS- OCH SERVICEPLIKTEN

Till en god förvaltning hör också att myndigheterna inom sina behörighetsområden ger medborgarna råd. Det är 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 försöka rätta till eventuella missförstånd. Till god förvaltning hör också att informera om innehållet i nya lagar och bestämmelser samt över huvud taget om den centrala lagstiftningen inom respektive förvaltningsområde. Å andra sidan är det viktigt att myndigheterna är försiktiga i sin rådgivning och beaktar kravet på opartiskhet. De måste också alltid ta hänsyn till att fallen är olika. Rådgivningen skall vara tydlig och begriplig. Dessa synpunkter har upprepade gånger framhållits i justitieombudsmannens ställningstaganden.

Enligt JO PAUNIO hade det varit på sin plats att Folkpensionsanstaltens lokalbyråer hade givit en kund rådet att anmäla sig som arbetssökande i en situation där kundens rätt till sjukdagpenning upphörde, men arbetsoförmågan fortsatte och kunden hade ansökt om invalidpension (33/4/03 och 2466/4/03). JO ansåg att Folkpensionsanstaltens byrå borde ha rett ut kundens situation i dess helhet och även på ett behörigt sätt informerat klienten om de krav som lagstiftningen ställde, eftersom klientens situation var ovanlig när det gällde sökande av förmåner. På detta sätt hade en onödig besvärsprocess kanske kunnat undvikas (1361/4/02).

Enligt JO:s uppfattning hade en förälders rätt till god förvaltning och till kvaliteten god socialvård förverkligats bättre om den vårdplan som barnskyddsmyndigheterna hade gjort hade givits till klaganden utan att denne särskilt hade behövt begära det (70/4/03). Enligt JO:s åsikt skulle en barnatillsyningsman informera föräldrar om den juridiska osäkerhet som gällde fastställandet av faderskap samt de alternativ som stod till föräldrarnas förfogande och deras följder i en situation där en man ville erkänna ett barn som har kommit till genom assisterad befruktning (1698/4/02). JO ansåg att informationen från en socialcentral till en förälder inte uppfyllde kravet på god förvaltning då föräldern fick ett meddelade om övervakat umgänge med sitt barn endast ett par dagar på förhand eller inte alls fick något meddelande om saken, trots att detta hade varit avsikten (1625/4/02).

JO ansåg också att en patient borde ha fått anvisningar och råd när en remiss returnerades till patienten. Ordentlig information om saken hade förutsatt att patienten hade fått veta att han, om han så önskade, kunde vända sig till den hälsocentralläkare som hade utfärdat remissen, t.ex. för att begära en betalningsförbindelse för besök hos privatläkare (676/4/02 s. 225).

JO konstaterade ytterligare att Patientsäkerhetscentralen borde ha frågat en person som bad att få veta namnen på de läkare som hade deltagit i ett möte för sakkunnigläkare om begäran gällde mötespromemorian, i vilken namnen hade antecknats (117/4/03). JO ansåg också, att det med hänsyn till serviceprincipen skulle ha gått för sig att i telefon meddela en persons dödsorsak åt en nära anhörig, som hade rätt att få denna uppgift (200/4/02).

BJO RAUTIO konstaterade att det var viktigt att en anhållen persons anhöriga informeras om anhållandet, om det inte finns någon klar, i lagen nämnd grund att inte göra det. Polisen skall aktivt se till att detta görs och, om den anhållnes uttryckliga begäran om att de anhöriga skall informeras inte bifalls, tydligt informera den anhållne om detta samt om skälen för vägran (458/4/04 s. 121).

Att meddela någon om ett anhållande var det också frågan om i ett ärende där BJO konstaterade att det enligt principerna för god förvaltning är klart att om polisen lovar den anhållne att meddela någon om anhållandet, skall ett sådant meddelande också göras. En äldre konstapel hade lovat en anhållen person att underrätta den anhållnes arbetsgivare om anhållandet, men hade ändå inte gjort det (2260/4/02). BJO påpekade också för en överkonstapel vilken betydelse serviceprincipen, som hör till god förvaltning, har vid betjäning av kunder, och konstaterade att överkonstapeln, som hade lovat att på eget initiativ ta kontakt med klaganden, borde ha vidtagit åtgärder för att uppfylla sitt löfte (847/4/03 s. 121). Att det var viktigt att medborgare som vände sig till polisen med begäran om hjälp fick tydliga och entydiga besked påpekade BJO i ett ärende där klagandena efter att ha kontaktat polisen resultatlöst hade väntat att polisen skulle komma till platsen, varefter det först efter att klagandena på nytt hade tagit kontakt med polisen hade visat sig att polisen inte ens var på väg dit (823/4/04 s. 146).

För ett fängelse påpekade BJO att fångar tillräckligt väl skall informeras om sin rätt att vistas utomhus samt om hur de skall be om att få delta i utevistelsen. En klagande som för första gången befann sig i ett fängelse kände inte till hur man skulle be om att få vistas ute, varför han inte hade varit utomhus under de två och en halv vecka som han vistades i fängelset

(1369/4/03). En fånge som efter lunchdags hade anlänt till ett fängelse med en fångtransport hade blivit utan lunch, men kunde ha fått smörgåsar, om han hade förstått att begära det. Enligt BJO skall ett fängelse dock informera tydligt om saken och det är skäl att fråga fångar som anländer till fängelser när de senast har ätit (929/4/03).

BJO informerade arbetsministeriet om att rådgivningsplikten även innebär skyldighet att informera om sådana förändringar i lagstiftningen som man med säkerhet vet att kommer att genomföras. Å andra sidan kan det enligt BJO i vissa all även vara befogat att informera om ändringar som man ännu inte säkert vet skall inträffa. Då kan i alla fall kunden bereda sig på förändringar i förhållandena, även om exakt information om vad förändringarna innebär ännu saknas (390/4/02 s. 264).

BJO ansåg att en arbetskraftsbyrå hade försummat sina uppgifter genom att inte informera en klagande om att utbetalningen av ett beviljat arbetsmarknadsstöd skulle komma att avbrytas (1121/4/03 s. 265). Enligt BJO handlade arbetskraftsmyndigheterna också i strid med den rådgivningsprincip som hör till god förvaltning, när de gav felaktig information om hur en bestämmelse inom deras behörighetsområde skulle tolkas (2018/4/02) samt när en arbetskraftsbyrå inte besvarade en klagandes skriftliga rättelseyrkanden (429/4/03).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att god förvaltning och behörig myndighetsverksamhet förutsätter att en skattskyldig informeras om att hans eller hennes deklarationsskyldighet har ändrats och att han eller hon har överförts från skatteförslagsförfarandet till skattedeklarationsförfarandet eller tvärtom. Samtidigt skall den skattskyldige informeras om hur han eller hon i denna nya situation skall gå till väga för att fullgöra sin deklarationsskyldighet (200/4/03 s. 301).

BJO ansåg att den i förvaltningslagen föreskrivna rådgivningsplikten innebar att tullen i sina till allmänheten riktade och för allmänheten tillgängliga anvisningar noggrannare skulle förklara vilka omständigheter som var relevanta när den s.k. karenstiden räknades (896/4/02).

I flera avgöranden betonade BJO också de kommunala organens skyldighet att besvara förfrågningar om hur ärenden kan skötas (1381/4/03, 2812/4/03 och 2929/4/03). Han konstaterade, att även om en domstol inte i efterskott är skyldig att förklara sina beslut, hör det till god förvaltning att en person som skriftligen har begärt en förklaring av beslutet informeras om den princip som domstolarna följer när det gäller att på detta sätt i efterskott förklara sina beslut (2005/4/04).

DE STRAFFPROCESSUELLA RÄTTSSKYDDSGARANTIERNA

I artikel 6 i Europarådets människorättskonvention nämns särskilda rättigheter som en åtalad alltid skall ha. Dessa regleras även i grundlagens 21 §, även om de inte individualiseras på samma sätt i den förteckning över grundläggande fri- och rättigheter som ingår i vår egen grundlag.

BJO RAUTIO kritiserade en polisman för att en 18-årig för brott misstänkt person hade förhörts utan att den misstänktes vårdnadshavare eller någon representant för socialnämnden hade givits möjlighet att vara närvarande vid förhöret (62/4/02 s. 134 och 2526/4/02 s. 133). BJO kritiserade också en stads socialväsende, och konstaterade att förfarandet hade varit lagstridigt när någon representant för stadens bastrygghetsnämnd inte hade varit närvarande vid ett förhör med en 16-åring som misstänktes för brott, fastän det hade varit frågan om ett så allvarligt brott att en sådan representants närvaro inte kunde anses uppenbart obehövlig (2260/4/02).

BJO ansåg att en polisinrättning i ett härad hade gått felaktigt till väga, när det utan någon sådan orsak som kunde anses godtagbar hade tagit obefogat lång tid innan ett biträde för en för brott misstänkt häktad person hade fått förundersökningsprotokollet i ärendet.

Polisen hade sänt förundersökningsprotokollet till biträdet en månad efter att det hade blivit klart, fastän denne hade beställt protokollet i förväg, redan innan det blev klart. Biträdet hade fått förundersökningsprotokollet i sin hand tolv dagar före huvudförhandlingen i målet (881/4/02 s. 146).

BJO framhöll också betydelsen av att en person betraktas som oskyldig tills han eller hon konstateras vara skyldig. Därför kritiserade BJO centralkriminalpolisen för att ha informerat om vissa händelser på ett sätt som lät förstå att polisen redan hade ostridiga uppgifter om gärningen, fastän det än så länge bara var frågan om en misstanke (258/4/02 och 1913/4/02 s. 137).

En för brott misstänkt persons rätt till effektivt försvar redan under förundersökningen är en del av en rättvis rättegång, åtminstone om detta begrepp förstås i sin vidaste bemärkelse. BJO ansåg att en förundersökning hade gjort på fel sätt när klaganden vid polisförhöret hade förhörts som misstänkt för grovt bedrägeri, men han sedermera, när förundersökningsprotokollet hade sänts till honom för avslutande kommentarer, i protokollet hade antecknats som skyldig även till registreranteckningsbrott och det alldeles tydligt var frågan om olika gärningar. BJO konstaterade, att en för brott misstänkt persons rätt att få försvara sig effektivt och på det sätt som han eller hon själv har valt även innebär rätt att få veta vilken gärning misstanken gäller (2287/4/02 s. 142).

BJO gjorde också en polisinrättning uppmärksam på att det inom skälig tid skall vara möjligt att få tag på en person som har behörighet att ta ställning till en rannsakningsfånges begäran att få ta kontakt med någon och få träffa någon, så att rannsakningsfångarnas möjlighet att hålla kontakt med sina biträden inte kringskärs (3040/4/02). En kriminalkommissarie motiverade sin kontroll av ett brev som hade utväxlats mellan en rannsakningsfånge och dennes biträde med att brevet hade överräckts på ett hemlighetsfullt sätt och att biträdet efter att ha fått brevet hade höjt rösten och rodnat. BJO kritiserade dessa grunder, som kriminalkommissarien hade anfört som skäl, och konstaterade att rätten att anlita ett biträde är en av de viktigaste komponenterna i en rättvis rättegång samt rätten att förbereda sitt försvar även omfattar rätten till konfidentiell korrespondens (807/4/03 s. 143).

För den häradsåklagare som varit förundersökningsledare, den kriminalkommissarie som hade varit brottsutredare samt åklagaren i ett mål, vilka hade vägrat göra de tilläggsundersökningar som en part hade begärt, framhöll BJO vilka omständigheter som skall beaktas när man tar ställning till en begäran om tilläggsutredning och konstaterade, att tröskeln för samtycke till utredningsåtgärder som en part har begärt inte är särskilt hög (2611/4/02 s. 144). BJO påpekade också för en äldre konstapel att när ett straffanspråk meddelas, skall gärningen individualiseras tillräckligt väl (1403/4/03).

TJÄNSTEMANNAJÄV

En tydlig skärpning har skett i inställningen till jävsfrågorna inom den offentliga förvaltningen. I praktiken är det dock svårt att dra en gräns mellan fall där jäv verkligen förekommer och ”etikettbrott”, som närmast skadar förtroendet för myndigheternas opartiskhet.

JO PAUNIO ansåg att vice ordföranden i en hälsovårdsnämnd hade gått felaktigt till väga genom att delta i ett nämndsammanträde vid vilket nämnden gav ett utlåtande om ett klagomål som gällde vice ordföranden själv (1846/4/02). JO kritiserade också en docent som arbetade vid ett universitetssjukhus för att docenten hade deltagit i behandlingen av ansökningar om finansiering av forskning som bedrevs av docentens egna forskargrupper (1359/4/02).

BJO RAUTIO ansåg att en polischef hade gått lagstridigt till väga genom att besluta tillsätta en tjänst som överkommissarie, fastän det föreföll ostridigt att en av dem som hade sökt tjänsten hade visat sig ha varit polischefens motpart i en process som sedermera hade lett till uppsägning av polischefen (321/4/02 s. 151).

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 artikel uttrycker i fråga om rättskipningen. I finländsk rätt kommer denna omständighet till synes så, att rättvis rättegång och god förvaltning nämns i samma lagrum i grundlagen, nämligen dess 21 §. Det är i sista hand frågan om att all offentlig maktutövning i ett demokratiskt samhälle skall ha medborgarnas förtroende.

Trovärdighetskravet gäller dels rättsskyddsmaskineriets strukturer, dels dess funktion i enskilda fall. Domarna skall t.ex. ha en statsförfattningsrättsligt oberoende tjänsteställning och behandla ärendena opartiskt och på ett förtroendeingivande sätt. Yttre omständigheter får inte ge motiverad anledning att misstänka att en myndighet eller tjänsteman är partisk. I detta sammanhang skall också noteras om tjänstemannens tidigare verksamhet eller särskilda förhållande 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 ofta 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 inte ge anledning ens till obefogade misstankar om att tjänsteåtgärderna eventuellt inte är korrekta, om tjänstemannen i förväg kan förhindra uppkomsten av sådana misstankar.

JO PAUNIO utredde under året vilka medlings- och rådgivningstjänster som står till buds när barn blir föremål för konflikter mellan föräldrarna. Hon konstaterade att i synnerhet när utredningen görs för en domstol, medför kravet att utredningen skall ske opartiskt och balanserat i allmänhet att de socialarbetare, barnatillsyningmän eller andra kommunala tjänstemän som gör utredningen inte tidigare skall ha givit samma föräldrar råd och handledning, medlat mellan dem eller annars betjänat föräldrarna i fostrings- eller familjerådgivningsfrågor. JO hade lagt märke till att kommunerna kanske inte fäster tillräcklig uppmärksamhet vid denna fråga och informerade därför social- och hälsovårdsministeriet om saken (2059/2/03 s. 240). Hon ansåg också att en barnatillsyningsmans opartiskhet och trovärdighet kan äventyras om barnatillsyningsmannen begär råd av en rättshjälpsbyrå som företräder klientens motpart (2861/4/03).

Att myndigheternas verksamhet skall vara opartisk och trovärdig var det frågan om i ett ärende där en överkonstapel, som arbetade på en polisstation, på en webbplats hade redogjort för sina åsikter om narkotika, som klaganden ansåg provokativa, och i slutet av sitt inlägg hade uppgivit sin tjänstebenämning. BJO RAUTIO betonade att det gäller att dra en gräns mellan ett tjänsteärende och ett privat ärende; en polisman borde inte uppträda under sin tjänstebenämning i ett privat ärende, om de åsikter som han framför kan uppfattas som polisens officiella ståndpunkt i ärendet (237/4/03 s. 146).

BJO ansåg att en kommissarie hade gått lagstridigt till väga när han fungerade som förundersökningsledare i ett ärende som gällde ett så kallat polisbrott och vid förundersökningen fattade det beslutet att inget brott hade begåtts i ärendet (61/2/04 s. 136). En liknande situation var det frågan om även i vissa andra ärenden (823/4/03 s. 136 och 1000, 1144, 1216, 2224 samt 2244/4/03). BJO kritiserade också en polischefs beslut att avliva en varg. Beslutet stred inte i sig mot bestämmelserna i polislagen, men föreföll dock tydligt stå i strid med ett beslut av jord- och skogsbruksministeriet. Ett sådant beslut blir lätt utsatt för kritik, eftersom olika myndigheter inte borde fatta motsatta beslut om i stort sett samma sak (612/4/04 s. 150).

Även om en arbetslöshetskassa enligt lagen har rätt att ansöka om att försäkringsdomstolen skall undanröja felaktiga beslut som kassan hade fattat, ansåg BJO dock att det var ägnat att göra utövningen av offentlig makt mindre förutsägbar och trovärdig att kassan hade gjort samma fel i fyra olika beslut som hade fattas under tre olika år. Till denna effekt bidrog också att ett förfarande för undanröjande av besluten måste inledas och ärendena måste avgöras på nytt (2837/4/02). Den allmänna trovärdigheten i myndigheternas verksamhet var det även frågan om i ett ärende i vilket BJO för arbetskraftsministeriet påpekade att den nytta som sysselsättningsanslagen skall medföra för sysselsättningen inte förverkligas om inte användningen av anslagen följs upp i ett tillräckligt tidigt skede, så att allokeringen av anslagen kan justeras under finansåret och man på detta sätt kan försvissa sig om att anslagen används så väl som möjligt (27/4/03).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att en miljöcentral hade gått till väga på ett sätt som var problematiskt med hänsyn till att myndigheterna skall vara opartiska och ha allmän trovärdighet, när miljöcentralen inte hade vidtagit effektiva åtgärder för att utreda ett ärende och åstadkomma en laglig situation i ett ärende som gällde byggandet av en damm utan tillbörligt tillstånd (2205/4/03).

En stad hade byggt en vattenledning och ett avlopp på basis av markägarnas samtycken. Staden hade dock inte inhämtat samtycke av en av markägarna, eftersom staden hade trott sig äga marken i fråga. När staden sedan hos byggnadsnämnden ansökte om ett i byggnadslagen förutsatt tillstånd att på markägarens mark få anlägga en vattenledning och ett avlopp, beviljade byggnadsnämnden tillståndet så, att vattenledningen och avloppet fick dras där det redan hade anlagts, utan att utreda andra alternativ. BJO ansåg att ansökan under dessa förhållanden borde ha beretts med särskild omsorg och att till grund för nämndens beslutsprocess borde ha framlagts och förutsatts tillbörliga utredningar av olika placeringsalternativ och deras kostnader (2961/4/02).

BJO ansåg det vara ett problem att luftfartsverkets uppgifter i egenskap av myndighet var oklart definierade. Han såg också problem i det sätt på vilket skötseln av myndighetsärenden var organiserad hos luftfartsverket och betonade, att myndighetsuppgifter skall handhas på ett opartiskt och förtroendegivande sätt (2759/4/02). BJO betonade också att en myndighetsverksamhet även annars än när det är frågan om klara fall av jäv skall vara ordnad så, att det inte uppstår misstankar om att verksamheten inte är korrekt och opartisk. Enligt BJO kan det inte heller anses tillbörligt att en myndighet delegerar sina uppgifter till en privat aktör på ett sätt som äventyrar opartiskt bemötande eller förtroendet för förvaltningen (2877/4/02).

BJO betonade att en domare i sin processledning även bör eftersträva att parterna upplever processledningen rättvis och opartisk (687/4/04 och 1218/4/03). I ett tvistemål hade en hovrätt tillställt en person som hade varit statens motpart i målet en bankgiroblankett för inbetalning av rättegångskostnader till Rättsregistercentralen. BJO ansåg att hovrättens tillvägagångssätt inte baserade sig på lagen om verkställighet av böter. En domstol, som är ett oberoende och opartiskt rättsskyddsorgan, kan inte utan tydligt stöd i lag försätta staten i en bättre ställning än övriga parter (913/4/03 s. 100).

TJÄNSTEMÄNS UPPTRÄDANDE

Allmänhetens förtroende för tjänstemäns verksamhet hänger nära samman med hur tjänstemännen uppför sig både i och utanför tjänsten. Enligt tjänstemannalagstiftningen skall en statlig tjänsteman och kommunal tjänsteinnehavare uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter.

Kraven kan alltså variera något beroende på tjänsteställningen. Som ett minimikrav kan man dock betrakta att en tjänsteman skall iaktta ett sådant gott uppförande som förutsätts i normalt mänskligt umgänge. Utgångspunkten är att parterna skall bemötas likvärdigt. Oftast anförs klagomål över tjänstemäns uppförande

uttryckligen på den grunden att en tjänstemans uppträdande på ett eller annat sätt har ansetts ge uttryck för en partisk attityd. Ofta påstås det också att en tjänsteman har uppfört sig ohyfsat eller överlägset.

Till sådan god förvaltning som avses i 21 § i grundlagen hör ett sakligt språkbruk även vid muntligt tilltal. Enligt JO PAUNIO hindrar kravet på god förvaltning inte att humor kan användas vid kundbetjäning. Hon ansåg dock inte att en vaktmästare vid ett socialverk hade använt sig av sedvanligt språkbruk eller en för situationen lämplig humor. Vaktmästaren hade bl.a. sagt till klagandena att denne skulle *"äta upp sina hundar, stycka dem och laga mat på dem"*. JO ansåg att vaktmästarens språkbruk var osakligt och att kunden hade bemötts på ett sätt som kränkte dennes människovärde (253/4/02).

Likaså ansåg JO att en skolkurators utrop vid en gemensam överläggning i ett barnskyddsärende inte motsvarade de målsättningar för socialvårdens kvalitet och bemötandet av klienter som ställs i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, när kuratorn hade utropat: *"Hur kan Ni som föräldrar överge Ert barn!"* (2772/4/02).

Enligt BJO RAUTIOS uppfattning kan en polismans onödigt skarpa språkbruk särskilt vid utredning av svåra konflikter onödigtvis tillspetsa en situation och försvaga medborgarnas förtroende för att polisen arbetar på tillbörligt sätt. En polisman hade så att en klient hörde det använt mycket kraftiga uttryck vid bedömningen av en situation till vilken polisen hade alarmerats (884/4/01 s. 147).

BJO kritiserade en fångvaktare på en avdelning i ett öppet fängelse för att denne hade hotat bura in klaganden när klaganden frågade fångvaktaren om ett lov som klaganden hade sökt. BJO ansåg att kravet att personalen skall uppträda sakligt är särskilt betydelsefullt i fångvårdsarbetet, eftersom en fånge på många sätt är beroende av personalen (1596/4/04 s. 161).

BJO ansåg att en av Folkpensionsanstaltens byråer hade försummat kravet på gott språkbruk, som är en del av god förvaltning, när man i samband med behandlingen av klagandens ansökan om arbetsmarknadsstöd på ett misslyckat sätt hade försökt använda humor för att lätta upp kundbetjäningssituationen (185/4/03 s. 263).

BJO JÄÄSKELÄINEN ansåg att en utsökningsman hade uppträtt i strid med statstjänstemannalagen, när utsökningsmannen i den situation som beskrevs i klagomålet hade blivit upprörd och använt ett osakligt och olämpligt språk (1168/4/03 s. 176).

En tingsdomare hade rivit sönder ett skriftligt ersättningsanspråk som klaganden hade givit till tingsdomaren före den muntliga förhandlingen i ett brottmål, eftersom tingsdomaren ansåg att handlingen var bristfällig och klaganden hade vägrat att komplettera den. BJO gjorde tingsdomaren uppmärksam på vilket uppförande som tingsdomarens tjänsteställning hade förutsatt (2309/4/03).

Sammanfattning

Det tvärsnitt av fallen som presenterats visar än en gång att justitieombudsmannens ställningstaganden oftast gäller problem i anslutning till myndigheternas förfarande. Detta beror på laglighetstillsynens karaktär. Laglighetstillsynen är i första hand övervakning av förfarandet. Materiella rättsfrågor avgörs i allmänhet av domstolarna.

Frågor om rättssäkerhet och god förvaltning hör av tradition till kärnområdet för justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Det förefaller som om följande frågor återkommer år efter år: beslut med anledning av framförda yrkanden, behandling av ärenden utan dröjsmål, hörande av parter, utredning av ärenden, motivering av beslut samt kravet på omsorg vid behandlingen av ärenden. Justitieombudsmännen har upprepade gånger fått lov att fästa uppmärksamhet i

synnerhet vid att ärenden skall behandlas utan dröjsmål samt att beslut skall motiveras väl.

Under redogörelseåret tog justitieombudsmännen på eget initiativ upp följande frågor: Den tid som utredningen av ekonomiska brott tar i anspråk hos polismyndigheterna, behandlingstiderna för social- och hälsovårdsärenden hos en länsstyrelse, de anslag som länsstyrelsen beviljats för ändamålet samt behandlingstiderna för ersättningsansökningar i Folkpensionsanstaltens Helsingforsdistrikt. Justitieombudsmannen har också redan länge följt med försäkringsdomstolens behandlingstider. Dessa är fortfarande oroväckande långa med hänsyn till att det är frågan om att tillgodose medborgarnas grundläggande försörjning.

Förutom frågor som berör allmän förvaltning har även frihetsberövade personers rättigheter och förhållanden varit föremål för särskild laglighetstillsyn. I synnerhet när en person tas i förvar som berusad och berövas sin frihet, ökar betydelsen av att myndigheterna självmant slår vakt om personens säkerhet, eftersom en person som har gripits för att han eller hon har varit berusad har tagits i förvar uttryckligen av den anledningen att han eller hon inte själv förmår ta vara på sig.

I laglighetstillsynen över fångvårdsärenden har justitieombudsmannen redan under många års tid fäst uppmärksamhet vid samma problem som Europarådets kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har observerat i Finland. I klagomålen och vid inspektionerna aktualiseras gång på gång bl.a. de problem som överbefolkningen av fängelserna medför, de bristfälliga wc-utrymmena i vissa fängelseceller där fångar bor, det våld som förekommer bland fångarna samt de problem som uppstår när rannsakningsfångar förvaras länge i polishäkten.

Under redogörelseåret avgjorde justitieombudsmännen också flera klagomål som gällde riksdagsvalet och valet av representanter till Europaparlamentet. I dessa var det frågan om medborgarnas och partiernas rätt till jämlikt bemötande. I klagomålen behandlades frågan hur rörelsehindrade personers rättigheter skall tryggas på röstningsställen, Rundradions svenskspråkiga rapportering om valresultaten samt hur platser för valreklam har ställts till olika partiers och kandidatuppställande gruppers förfogande.

I grundlagens 22 § föreskrivs att det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Bestämmelsen förpliktar det allmänna att se till att lagstiftningen är sådan att de grundläggande fri- och rättigheter som nämns i grundlagen tillgodoses. Detta innebär också att de ekonomiska resurserna skall inriktas på ett sätt som gör det möjligt att i praktiken tillgodose rättigheterna. Dessutom förpliktar bestämmelsen även domstolarna och förvaltningsmyndigheterna att tolka lagstiftningen så, att tolkningen på ett positivt sätt beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Dessa förpliktelser betonas i flera av laglighetsövervakarnas avgöranden och ställningstaganden.

Oftast har det varit frågan om att justitieombudsmannen har givit vägledning om hur lagen skall tolkas på ett sätt som beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättighterna. Justitieombudsmannen har dock även betonat att tillbörliga och behövliga resurser skall allokeras på ett sätt som så väl som möjligt garanterar att grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter tillgodoses så fullständigt som möjligt. Detta gäller i synnerhet de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Behovet av lagstiftning som tryggar de grundläggande fri- och rättigheterna och mänsklig rättigheterna betonas också ibland i justitieombudsmannens avgöranden.

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. Ingen information om innehållet i meddelandet fås sålunda 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 övervakning.

Teleövervakning och teknisk observation/avlyssning kan användas vid förundersökning av redan begångna brott med stöd av tvångsmedelslagen och också för uppdagande och bekämpning av brott med stöd av polislagen och tullagen. Teleavlyssning är åtminstone tills vidare tillåten endast i samband med förundersökning.

Dessa tvångsmedel kallas med ett gemensamt namn för teletvångsmedel. Teleavlyssning blev möjlig genom en ändring av tvångsmedelslagen 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). Användningsområdet för teletvångsmedel utvidgades också i andra avseenden under verksamhetsåret, bl.a. till nya brottstyper samt genom att tvångsmedlen utöver teleanslutningar utsträcktes också till teleadresser och teleterminaler. Det åtminstone i princip viktigaste reformprojektet torde vara det som går ut på att utvidga området för teleavlyssning till förebyggande och uppdagande av terrorismbrott (RP 266/2004 rd).

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. För att teletvångsmedlen skall vara effektiva måste de emellertid i början av en förundersökning hållas hemliga för den person som är föremål för förundersökningen. 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 kommer till kännedom direkt eller åtminstone relativt snabbt.

Det kan dessutom noteras att teletvångsmedel ofta riktas indirekt mot personer som inte misstänks för brott. T.ex. i ett samtal som avlyssnas deltar alltid också en annan part, som ofta inte har någonting att göra med brottet i fråga.

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. Man har eftersträvat att trygga rättssäkerheten 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. De i lagen angivna beslutskriterierna är delvis mycket flexibla och ger beslutsfattaren prövningsrätt. 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 är närvarande för att bevaka den persons intressen som är föremål för tvångsmedlet (givetvis utan dennes vetskap). När domstolen beslutar bevilja tillstånd skall den bl.a. bestämma tillståndets giltighetstid, som i regel är högst en månad i sänder, och ange vilka personer och teleanslutningar/teleadresser/teleterminaler som är föremål för åtgärden.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV TELETVÅNGSMEDEL

Under verksamhetsåret inkom till justitieombudsmannen relativt få klagomål som gällde teletvångsmedel. En del av skrivelserna var närmast av typen förfrågningar och det förekom också klagomål där klagandena misstänker att deras samtal avlyssnas eller att de 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.

Justitieombudsmannen får sålunda varje år en berättelse om användningen av teletvångsmedel. I lagen åläggs justitieombudsmannen inte särskilt att övervaka användningen av teletvångsmedel i andra avseenden. Justitieombudsmannen har emellertid 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. Möjligheterna

till sådan undersökning på eget initiativ är emellertid ytterst begränsade. Justitieombudsmannens kansli höll under året också inofficiell kontakt med polisens högsta ledning och centralkriminalpolisen för att komplettera den bild av användningen och övervakningen av tvångsmedel som framgår av ministeriets berättelsen.

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

TILLÄMPNINGSOMRÅDET FÖR TELEAVLYSSNING

BJO Rautio prövade på eget initiativ ett fall där det kommit till hans kännedom att ett teleavlyssningssystem börjar ta upp ljud från källor i närheten av en mobiltelefon omedelbart då uppringaren trycker på ”sänd”-knappen. Mobiltelefonen fungerar därefter som en mikrofon och även om uppringningen inte ens besvaras kommer t.ex. det som uppringaren säger i väntan på svar att registreras i avlyssningssystemet.

Av tekniska orsaker har en tryckning på ”sänd”-knappen valts som den tidpunkt då avlyssningen/upptagningen börjar. Detta är en lösning som enligt BJO:s åsikt rimmar illa med tvångsmedelslagen. Enligt vad som utretts i ärendet är det tekniskt synnerligen svårt, om inte omöjligt, att ändra tidpunkten då upptagningen börjar. Tekniska lösningar måste naturligtvis utformas på ett sådant sätt att de stämmer överens med lagen och inte så att lagen måste stå tillbaka för tekniken. Den omständigheten att en viss teknisk lösning valts kan inte vara en grund som berättigar ett visst förfarande.

Enligt BJO:s uppfattning tillåter tvångsmedelslagen (enligt sin ordalydelse) endast avlyssning av *telemeddelanden som sänts av* eller är avsedda för *en misstänkt person*, men den tillåter inte generellt avlyssning av telekommunikation över teleanslutningen i fråga. I situationer av det slag som det här är fråga om inser uppringaren säkerligen inte att han eller hon sänder ett telemeddelande. Uppringaren förbereder endast kommunikationen. I synnerhet i en situation där uppringningen inte besvaras kommer det enligt BJO:s åsikt särskilt tydligt fram hur omotiverat det vore att tolka det som uppringaren säger som ett avsänt telemeddelande.

Användning av tvångsmedel måste baseras på lag. Bestämmelser som innebär ingrepp i de grundläggande rättigheterna måste vara noggrant avgränsade och tillräckligt exakt definierade. Skyddet av de grundläggande rättigheterna urvattnas emellertid om de bestämmelser, som gör det möjligt att ingripa i dem och som lagstiftaren avsett vara noga avgränsade och exakta, i praktiken tolkas extensivt. Vid teleavlyssning är det dessutom fråga om ett ingrepp i kärnområdet när det gäller skyddet av den personliga integriteten och förtroliga meddelanden, vilket innebär att särskild vikt måste läggas vid en restriktiv tillämpning av tvångsmedelsbestämmelserna. BJO anser det vara synnerligen problematiskt att tolka begreppet ”meddelande som sänts av en misstänkt person” så extensivt att det kan vara fråga om samtal som registreras t.ex. i samband med ett resultatlöst uppringningsförsök. En sådan tolkning kan åtminstone inte anses respektera de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt BJO:s uppfattning är det också skäl att beakta att åtgärder som innebär begränsning av de grundläggande rättigheterna i en rättsstat måste vara förutsägbara med tillräcklig säkerhet. Det torde inte vara allmänt känt att teleavlyssningssystemet har den egenskap som beskrivs ovan. Även om uppringaren åtminstone kan misstänka att ett samtal avlyssnas, kan uppringaren knappast ens ana att också det som han eller hon säger före samtalet kan tas upp.

Eftersom enligt BJO:s uppfattning det som uppringaren säger i en sådan situation inte kan tolkas som ett telemeddelande som sänts av en misstänkt person, kan domstolen inte enligt lagen ge tillstånd till avlyssning/upptagning av detta. Det är inte fråga om extra

information eller över huvud taget om någon "biprodukt av ett lagligt tvångsmedel" utan om en situation som helt faller utanför teleavlyssningsbestämmelserna. BJO anser därför att det förfarande som närmast kan motiveras i ett fall som detta i tillämpliga delar är detsamma som i fråga om s.k. avlyssningsförbud: eventuella upptagningar och anteckningar måste omedelbart förstöras. BJO anser det vara skäl att inrikesministeriet undersöker möjligheterna att ändra antingen den tekniska lösningen eller lagstiftningen.

BJO Rautios beslut 28.9.2004, dnr 2396/2/02 (föredragande Juha Haapamäki)

UNDERSÖKNING AV EN MOBILTELEFON

En äldre konstapel tog i sin besittning en mobiltelefon för utredning i ett fortkörningsärende. Han berättar att han bläddrat i telefonens menyer för att hitta uppgifter om telefonens ägare, då ett textmeddelande öppnades "av misstag". Konstapeln läste meddelandet. Det var i detta ärende utan tvivel fråga om ett kränkning av det i grundlagen tryggade skyddet för förtroliga meddelanden. Eftersom den rättsliga grunden för undersökningen av information som finns i mobiltelefoner har ifrågasatts och eftersom polisen uppenbarligen ofta handlar på detta sätt, prövade BJO Rautio frågan också från allmän synpunkt och t.ex. med avseende på tvångsmedelslagens bestämmelser om teleavlyssning och teleövervakning.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser om polisens rätt att undersöka information och meddelanden i mobiltelefoner som den har i sin besittning. I ett fall som detta är det enligt BJO:s uppfattning inte fråga om tillämpning av tvångsmedelslagens 5 a kap, utan om en s.k. terminalundersökning. Informationen fås inte genom telenätet eller av operatören utan det är fråga om information som i en teleterminal finns lagrad om redan inkomna eller avsända telemeddelanden samt om identifikationsuppgifter.

I de utredningar och yttranden som inkommit från polisen har som rättslig grund åberopats bestämmelserna om beslag. En mobiltelefon skulle vara som vilket som helst annat föremål som kommit i polisens besittning och mobiltelefonen samt de data/dokument som den innehåller kunde sålunda undersökas i syfte att utreda brott. Tvångsmedelslagen innehåller bestämmelser om beslag av såväl dokument som postförsändelser och telegram. Enligt polisens utredningar och yttranden skall sålunda dessa bestämmelser analogt tolkas så att de gäller också mobiltelefonmeddelanden (och identifikationsuppgifter).

BJO konstaterar att om polisen vill undersöka en mobiltelefon är en grundläggande förutsättning att denna tas i beslag. Detta förefaller vara också inrikesministeriets polisavdelnings ståndpunkt. Genom att beslag protokollförs underlättas bevisningen och kraven på offentlighet uppfylls. Mobiltelefonens ägare får sålunda vetskap om åtgärden och samtidigt klarläggs också gränsen mellan hemlig teleavlyssning och teleövervakning. Enligt BJO:s åsikt är det dessutom viktigt att protokollföra eller på något annat sätt skriftligen och klart dokumentera vad som har undersökts i en mobiltelefon.

Flera andra frågor är i högre grad tolkbara, t.ex. om ett telemeddelande skall betraktas som "ett slutet brev", dvs. om det enligt tvångsmedelslagen får öppnas endast av undersökningsledaren, åklagaren eller domstolen. Är tolkningen måhända beroende av om mobiltelefonen är öppen eller stängd eller om man t.ex. måste ta reda på pin-koden och vilken betydelse har det eventuellt om mottagaren redan själv har läst meddelandet?

BJO uppmärksammade också den omständigheten att intrång i meddelandehemligheten enligt tvångsmedelslagens 5 a kap. får ske endast under vissa förutsättningar med en domstols tillstånd. Till denna del har det sålunda ansetts att tvångsmedelslagens bestämmelser om kvarhållande (och läsning) av postförsändelser inte kan tillämpas analogt – det behövs speciallagstiftning om saken. Enligt BJO:s åsikt kan man med

fog ställa frågan om det t.ex. är motiverat att förutsättningarna för intrång i konfidentiella (mobil)telefonmeddelanden blir radikalt mycket lindrigare i det ögonblick då meddelandet anländer till "postlådan" i operatörens server, oberoende av om t.ex. den person som meddelandet riktats till ens haft möjlighet att läsa det.

Enligt polisens tolkning kan i en sådan situation tillämpas bestämmelserna om beslag eftersom operatörens åtgärder för att förmedla meddelandet är avslutade och meddelandet finns där det enligt avtalet med kunden skall finnas och där det kan "hämtas". Ett domstolstillstånd är en förutsättning för registrering av meddelanden i telenätet, medan polisen beslutar om beslag. En skillnad ligger framför allt i att bestämmelserna om teleavlyssning kan tillämpas endast vid utredning av vissa allvarliga brott som uttryckligen nämns i tvångsmedelslagen. I klagandens fall hade den äldre konstapeln enligt BJO:s uppfattning handlat felaktigt åtminstone i det avseendet att han hade undersökt mobiltelefonen utan att denna tagits i beslag.

På ett mera allmänt plan konstaterade BJO att det också inom polisförvaltningen förefaller finnas divergerande åsikter om den rättsliga grunden för terminalundersökning samt om detaljerna i en sådan undersökning. Tillämpningen av de gällande bestämmelserna är inte alltid problemfri och kräver ibland t.o.m. långtgående tolkning. Enligt BJO:s uppfattning kan man fråga sig om situationen är tillfredsställande med beaktande av de precisions- och avgränsningskrav som ställs på tvångsmedelslagstiftningen. Här kan ses ett samband med ett mera omfattande problem när det gäller den datatekniska miljön och tvångsmedel.

Lagstiftningen ses som bäst över (se t.ex. betänkandet av arbetsgruppen för IT-brottslighet, JM 2003:6). I det sammanhanget har föreslagits nya bestämmelser bl.a. om beslag av data. De problem som sammanhänger med s.k. terminalundersökning faller det sig enligt BJO:s åsikt naturligt att behandla i det sammanhanget eller i samband med att tvångsmedelslagen revideras i övrigt. Av den anledningen har BJO sänt en kopia av sitt beslut till justitieministeriet för kännedom. BJO har dessutom uppmärksammat inrikesministeriets polisavdelning på att det är skäl att ta upp frågan om terminalundersökning i polisens anvisningar.

BJO Rautios beslut 22.9.2004, dnr 1380/4/02 (föredragande Juha Haapamäki)

Under inspektionen av inrikesministeriets polisavdelning 10.3.2005 meddelade polisens högsta ledning att en anvisning om undersökning av mobila terminalanläggningar bereds.

UNDERRÄTTELSE OM ANVÄNDNING AV TVÅNGSMEDEL

BJO Rautio uppmärksammade under sina inspektioner av tingsrätternas och polisinrättningarnas användning av teletvångsmedel ett antal avgöranden där tingsrätten med stöd av tvångsmedelslagen på framställning av undersökningsledaren beslutat att någon anmälan om användning av tvångsmedel inte över huvud taget behöver göras eftersom förundersökningen i ärendet pågår. BJO beslöt på eget initiativ pröva denna praxis och bestämmelserna om saken på ett allmänt plan samt förfarandet vid underrättelse om teleövervakning enligt polislagen och tullagen.

Tvångsmedelslagen

BJO Rautio konstaterade att de tvångsmedel som regleras i tvångsmedelslagens 5 a kap. förlorar sin betydelse om föremålet för åtgärderna genast får kännedom om saken. Dessa tvångsmedel skall sålunda användas i hemlighet. Enligt lagen skall emellertid den misstänkte inom ett år underrättas om användningen av tvångsmedel. Domstolen kan emellertid besluta att den misstänkte får underrättas senare eller inte över huvud taget behöver underrättas. I förarbetena till tvångsmedelslagen konstateras att eftersom beslut om dessa tvångsmedel fattas i hemlighet för föremålet, skall denne i efterhand underrättas om åtgärden. Detta är en viktig del av rättsskyddet i efterhand.

Enligt BJO:s åsikt är förfarandet att skjuta upp meddelandet ett i och för sig nödvändigt och godtagbart sätt att trygga brottsundersökningens effektivitet. Också Europeiska människorättsdomstolen har godkänt att det inte samtliga fall krävs att den som är föremål för tvångsmedel underrättas om detta (Klass 6.12.1978). BJO Rautio anser det emellertid vara problematiskt att undersökningsledarna enligt vad som framkommit vid inspektionerna har anhållit om att något underrättelse om användning av tvångsmedel inte över huvud taget skall behöva göras och motiverat detta endast med att förundersökningen är oavslutad. Tingsrätten har i allmänhet gett sitt tillstånd till ett sådant förfarande. Också statistiken visar att det relativt ofta förekommer att den misstänkte inte över huvud taget underrättas.

Om behovet att hemlighålla användningen av tvångsmedel beror på att förundersökningen är oavslutad är det enligt BJO:s åsikt klart att underrättelsen borde skjutas upp om det finns sådana viktiga undersökningsrelaterade skäl som lagen förutsätter. Det inte är emellertid inte skäl att tillåta att användningen av tvångsmedel helt och hållet hemlighålls. Att förundersökningen inte slutförts utgör ett hinder som med tiden faller bort.

Huvudregeln är sålunda att den misstänkte skall underrättas inom den tid som lagen anger. Undantag från denna huvudregel kan enligt BJO:s åsikt göras endast av nödvändiga skäl och i motiverad utsträckning. I synnerhet beslut som innebär att användningen av ett tvångsmedel helt och hållet får hemlighållas borde begränsas till ett minimum. I en rättsstat får hemlig myndighetsverksamhet och i synnerhet tvångsmedel som helt och hållet hemlighålls för föremålet för åtgärderna förekomma endast i undantagsfall.

Frågan har diskuterats under inspektionerna samt då justitieombudsmannens kansli varit i kontakt med inrikesministeriets polisavdelning. Vissa tecken tyder på att situationen håller på att förändras till det bättre. Andelen fall där användningen av tvångsmedel helt och hållet hemlighålls för den som är föremål för åtgärderna har visserligen minskat men är fortfarande överraskande stor. Enligt BJO:s åsikt är det skäl att också i fortsättningen uppmärksamma denna fråga i såväl polisens som tullens verksamhet och utbildning.

Polislagen och tullagen

BJO Rautio konstaterar att det varken i polislagen eller tullagen föreskrivs vem som skall fatta beslutet att den misstänkte inte skall underrättas i sådana fall då beslutet om teleövervakningen har fattats av en domstol, utan att polisen (eller tullen) i brådskande fall själv har beslutat inleda teleövervakning. I brådskande fall underrättas den som är föremål för teleövervakning enligt polisens (och tullens), till åtskillnad från vad som är fallet vid teleövervakning enligt tvångsmedelslagen, då det är domstolen som beslutar att den misstänkte inte skall underrättas.

I samband med inspektionerna har den iakttagelsen gjorts att beslut om att inte underrätta den misstänkte i praktiken har fattats såväl av domstolarna som av polisen. BJO anser den tolkningen vara problematisk att en domstol utan en uttrycklig bestämmelse om saken har behörighet att besluta om saken, i synnerhet med beaktande av att det enligt lagens förarbeten förefaller som om avsikten varit att beslutet skall fattas av polisen/tullen. Enlig BJO finns det i detta avseende enlucka i lagen som inte kan fyllas enbart genom tolkning. Det är således skäl att föreskriva vem som skall besluta att den misstänkte inte skall underrättas i sådana fall som avses här.

BJO konstaterar vidare att statistiken visar att den misstänkte har underrättats om teleövervakning enligt polislagen endast i vart tredje fall, dvs. i väsentligt färre fall än när det gäller teleövervakning enligt tvångsmedelslagen (85 % av samtliga fall). Enligt BJO:s åsikt kan man sålunda ställa frågan om lagstiftarens syfte varit att det skall finnas en sådan skillnad i antalet underrättelser enligt tvångsmedelslagen respektive polislagen.

Övrigt

Som motivering till att underrättelsen skjuts upp eller över huvud taget inte görs kan anges endast ”viktiga skäl som har samband med utredningen”. BJO har väckt frågan om inte åtminstone tryggande av liv och hälsa bör vara en grund för att inte underrätta den misstänkte. Detta är emellertid inte fallet enligt gällande lag. Vidare har BJO uppmärksammat den omständigheten att det ibland kan uppstå en konflikt mellan domstolens tillstånd att inte underrätta den misstänkte om användningen av tvångsmedel och bestämmelserna om registrering av dessa.

Behovet av övergripande granskning

BJO konstaterar till slut att området för användning av teletvångsmedel under de senaste åren har utvidgats i flera etapper och dessutom separat i fråga om tvångsmedelslagen, polislagen och tullagen. Riksdagen har vid behandlingen av propositionerna konstaterat att denna utveckling och de oenhetliga bestämmelserna gör det svårt att ta ställning till propositionerna och att bilda sig en uppfattning om befogenheterna som en helhet. Samtidigt har riksdagen oroat sig för rättsmedlens effektivitet och föreslagit en övergripande granskning av tvångsmedelslagstiftningen (se t.ex. LaUU 7/2000, FvUB 17/2000, GrUU 36/2002 och LaUB 31/2002).

BJO förenar sig om dessa farhågor och understryker vikten av att åtgärderna samordnas i tillräcklig utsträckning. BJO Rautio har underrättat inrikesministeriet, justitieministeriet och finansministeriet om sina iakttagelser för att de skall kunna beaktas vid beredningen av författningar och vid utbildningen.

BJO Rautios beslut 16.12.2004, dnr 137/2/04 (föredragande Juha Haapamäki)

I detta sammanhang kan det nämnas att det finns bestämmelser om bl.a. teknisk avlyssning och observation också i lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten. BJO Rautio har på eget initiativ utrett om det är skäl att se över denna lag eftersom den hänvisar till polislagen och tvångsmedelslagen vilka har ändrats i flera repriser efter att den stiftats. Detta är problematiskt åtminstone med beaktande av det exakthetskrav som ställs på tvångsmedelslagstiftningen.

Vid prövningen av ett klagomålsärenden framgick det att tidsfristen för en underrättelse hade överskridits. En misstänkt person hade varit föremål för teleavlyssning och -övervakning. Tingsrätten hade förlängt tidsfristen för underrättelse om tvångsmedlen till utgången av år 2002. En kriminalöverkommissarie vid centralkriminalpolisen hade underrättat den misstänkte om användningen av tvångsmedel först 20.1.2003. BJO Rautio uppmärksammade kriminalöverkommissarien på vikten av ett noggrant iakttagande av tidsfrister (dnr 1403/4/03). Inrikesministeriet uppger att det vid centralkriminalpolisens interna inspektioner har framkommit flera sådana överskridningar av tidsfrister.

FÖREMÅLET FÖR TEKNISK AVLYSSNING

Klaganden kritiserade polisinrättningen i Joensuu härad och Joensuu tingsrätt framför allt på den grunden att han ansåg att hans son grundlöst hade utsatts för teknisk avlyssning.

BJO Rautio ansåg att tingsrätten inte hade överskridit sin prövningsrätt eller missbrukat denna, då den av de skäl som undersökningsledaren nämnde ansåg att det fanns skäl att misstänka klagandens son för grov misshandel. En mera allmän fråga var om den tekniska avlyssningen (inte bostadsavlyssning som blev möjlig 1.1.2004) till sin karaktär var avlyssning av ett utrymme eller av den misstänkte. I detta fall beviljades ”tillstånd till följande tekniska avlyssning: personbil Honda Civic registreringstecken XXX-000 18.4–18.5.2001”.

Enligt tvångsmedelslagens ordalydelse får teknisk avlyssning riktas (endast) mot en misstänkt medan tek-

nisk observation får riktas mot en misstänkt person och dessutom mot en plats där en misstänkt kan antas befinna sig. I fråga om avlyssning som riktas mot en bostad föreskrivs att tillstånd att rikta teknisk avlyssning kan beviljas också när det gäller ”ett utrymme som är avsett för stadigvarande boende och där den misstänkte sannolikt befinner sig”.

BJO konstaterar att avgörandet är principiellt betydelsefullt i det avseendet att om lagrummet tolkas enligt sin ordalydelse så att avlyssningen riktas mot den misstänkte, skyddar den andra än den misstänkte mot att bli avlyssnade – utom i det fall att de befinner sig i den misstänktes sällskap. BJO påpekar att t.ex. grundlagsutskottet ofta uttryckligen har uppmärksammat vikten av en noggrann reglering i situationer där personer som inte är misstänkta för brott blir utsatta för polisiära tvångsåtgärder (se t.ex. GrUU 36/2002). Å andra sidan skulle det uppenbarligen i praktiken innebära stora, ofta oöverkomliga svårigheter att rikta avlyssningen endast mot den misstänkte eftersom detta skulle förutsätta vetskap om när denne befinner sig inom avlyssningsanläggningens effektiva område.

Enligt BJO:s uppfattning torde utgångspunkten vara den att de ovannämna skillnaderna när det gäller bestämmelserna om avlyssning och observation är avsiktliga från lagstiftarens sida. Enligt lagens ordalydelse är föremålet för teknisk avlyssning – utom när det gäller s.k. bostadsavlyssning – den misstänkte och inte ett utrymme. Tvångsmedelsbestämmelser som inskränker de grundläggande rättigheterna förutsätts vara noga avgränsade och exakta (se t.ex. RP 309/1993 s. 29). Enligt BJO respekterar en utvidgande tolkning inte de grundläggande rättigheterna. Myndigheterna är skyldiga att tolka lagarna så att de av flera möjliga tolkningsalternativ väljer det som bäst stämmer överens med de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna ställer (se t.ex. RP 309/1993 s. 31).

Enligt BJO:s uppfattning ger en tolkning som stämmer överens med lagrummets ordalydelse ett bättre skydd för de icke misstänkta personers integritet än ett mot ett utrymme riktat avlyssningsalternativ – t.ex. i det aktuella fallet hade bilen med största sannolikhet använts också av åtminstone klaganden. Sådana omständigheter som att den tekniska avlyssningens effektivitet minskar eller andra omständigheter som ovan anförts för ett annat tolkningsalternativ är enligt BJO:s åsikt inte så beaktansvärda att teknisk avlyssning av det slag som det här är fråga om måste tolkas som avlyssning som riktas mot ett utrymme.

Enligt BJO:s uppfattning borde målet för den tekniska avlyssningen i detta fall, i överensstämmelse med tvångsmedelslagens ordalydelse, ha angivits vara den misstänkte när han befinner sig i den nämnda bilen. Enligt BJO:s åsikt kan emellertid den tingsdomare som beviljat tillståndet inte anses ha överskridit sin prövningsrätt eller missbrukat den på ett sätt som föranleder andra åtgärder än att tingsdomaren uppmärksammas på de synpunkter som BJO anför ovan. I detta syfte har BJO sänt sitt beslut för kännedom också till den kriminalkommissarie som yrkade på tvångsmedel.

Eftersom det enligt BJO:s uppfattning till följd av lagstiftningens tolkbarhet är fråga om ett mera omfattande problem än detta enskilda fall har BJO uppmärksammat också justitieministeriet och inrikesministeriet på det som anförs ovan, för att beaktas bl.a. vid planeringen av en revision av tvångsmedelslagen.

BJO Rautios beslut 12.5.2004, dnr 2894/4/01 (föredragande Juha Haapamäki)

UTLÅTANDE OM ETT FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV POLISLAGEN

BJO Rautio har gett ett utlåtande om ett av en arbetsgrupp vid inrikesministeriet avfattat utkast till en proposition med förslag till ändring av bl.a. polislagen (dnr 265/5/04). BJO påpekade att de möjligheter som tvångsmedelslagen och polislagen ger t.ex. till teleavlyssnig och teleövervakning har utökats genom flera separata reformer, vilket har lett till att lagstiftningen blivit svåröverskådlig. Enligt BJO:s åsikt är det dags för

en totalöversyn av lagstiftningen. En principiellt viktig ändring vore att utvidga området för teleavlyssning så att detta tvångsmedel utöver för förundersökning kan användas också för förebyggande och uppdagande av brott.

Enligt utkastet skall teletvångsmedel (och täckoperationer) få användas också i samband med relativt lindriga brott, vilket enligt BJO:s åsikt står i konflikt med att nämnda tvångsmedel är avsedda att användas för utredning och bekämpning av allvarliga brott. Regeringens proposition om saken avläts till riksdagen i december 2004 (RP 266/2004 rd).

INSPEKTIONSVERKSAMHET

Också vid inspektionerna uppmärksammas 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. Inspektionerna omfattande Lojo, Kotka, Seinäjoki och Esbo tingsrätter. Också under inspektionerna av centralkriminalpolisen, skyddspolisen och Tullstyrelsen ägnades teletvångsmedlen mycket uppmärksamhet. I fortsättningen kommer också tulldistrikten att inspekteras.

Vid tingsrätterna diskuterades i allmänhet specifika tvångsmedelsrelaterade problem och behovet av utbildning när det gäller teletvångsmedel. I samband med inspektionerna har det framkommit att undersökningsledarna och tingsdomarna diskuterar gränsfall 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 (obs. nya siffror om det faktiska antalet avslag – se närmare s. 86).

Under inspektionen av Tullstyrelsen framkom ett fall där en tingsrätt hade beviljat teleavlyssningstillstånd för undersökning av ett grovt dopingbrott. Eftersom detta inte är tillåtet enligt lagen beslöt BJO Rautio på eget initiativ undersöka ärendet.

UPPGIFTER OM ÖVERVAKNINGEN 2004

Inrikesministeriet överlämnade i april 2005 sin berättelse om användning av teleavlyssning och -övervakning, teknisk avlyssning och teknisk observation (i straffanstalter) samt om täckoperationer år 2003 till riksdagens justitieombudsman. Liksom tidigare år medföljde som bilaga Tullstyrelsens rapport om användning av teletvångsmedel inom sitt eget förvaltningsområde. Det är i sig anmärkningsvärt att inrikesministeriet enligt lagen skall övervaka användningen av teletvångsmedel också i fråga om tullverket, som lyder under finansministeriet. Situationen torde kräva en lagändring, som både inrikesministeriet och Tullstyrelsen förordar.

Försvarsministeriet meddelade att teknisk avlyssning i enlighet med polislagen användes en gång inom försvarsmakten år 2004. Även om det enligt preliminära uppgifter inte finns någon anledning att misstänka lagstridigt förfarande i det sistnämnda ärendet har BJO Rautio rekvirerat handlingarna i ärendet för att bekanta sig med detta fall som är det första i sitt slag.

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 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 SALPA, som togs i bruk under verksamhetsåret. Framförallt tidigare var det ett problem att övervakningen inte var heltäc-

kande, eftersom ministeriet inte alltid fick alla uppgifter. Koncentreringen av funktioner till ett enda system som sköts av centralkriminalpolisen förefaller ha varit det enda alternativet att rätta till situationen.

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 och har ej heller lyft fram generella problem. Under de senaste åren har rapporteringen utvecklats förtjänstfullt i en mera konkret riktning. Samtidigt har frågan om informationens offentlighetsgrad blivit aktuell. Berättelsen för år 2004 är 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 2004 (motsvarande siffror för 2003 inom parentes). Den offentliga delen av ministeriets berättelse finns på ministeriets webbsidor.

Den bästa bilden av hur omfattande teleavlyssningen är ger enligt inrikesministeriets åsikt antalet misstänkta som är föremål för detta tvångsmedel. Eftersom ett nytt system för behandling av tvångsmedelsärenden infördes under verksamhetsåret finns det inga exakta siffror som omfattar hela året. Det sammanlagda antalet fall är visserligen känt men för att få fram antalet misstänkta förutsätts en arbetsdryg manuell genomgång av hela materialet.

Till utgången av oktober 2004 riktade polisen teleavlyssning mot 446 misstänkta personer, dvs. redan under den tiden mot flera personer än under hela år 2003 då antalet misstänka personer var 414. I november–december 2004 riktade polisen teleavlyssning mot 179 misstänkta. Om antalet "nya" misstänka under de två sista månaderna 2004 ökade i samma takt som under årets föregående månader, uppgick antalet misstänka personer under hela verksamhetsåret till 530–540. Tullstyrelsen uppgav att teleavlyssning under verksamhetsåret riktades mot 54 misstänkta (46). Tullstyrelsen konstaterar visserligen att det på grund av det tidigare behandlingssystemets egenskaper kan förekomma smärre inexaktheter i statistiken.

Till denna del kan det konstateras att om antalet misstänka personer anses vara den viktigaste indikatorn på omfattningen av tvångsmedelsanvändningen är det skäl att se till att detta antal kan anges tillräckligt exakt. Verksamhetsåret var såtillvida exceptionellt att ett nytt behandlingssystem infördes under året. En osäkerhetsfaktor är emellertid också antalet okända misstänka. Det är viktigt att beakta också denna felkälla samt att föra en sådan årlig statistik över dessa fall som möjliggör jämförelser. Enligt vad som utretts är denna kategori emellertid inte betydande eftersom endast en del av de misstänkta slutgiltigt förblir okända.

Antalet teleavlyssningstillstånd (per anslutning) som polisen beviljades fortsatte liksom tidigare år att stiga. Sammanlagt beviljades 2 028 (1 840) sådana tillstånd. Tullen fick färre teleavlyssningstillstånd än året innan, dvs. sammanlagt 164 (173). Polisen avlyssnade under verksamhetsåret 1 340 teleanslutningar (978) och tullen 125 teleanslutningar (102).

Polisen använde i större utsträckning än tidigare teleavlyssning vid förundersökning av andra än grova narkotikabrott. De grova narkotikabrotten utgjorde under verksamhetsåret endast 77 % av samtliga fall medan deras andel föregående år var 89 %. Under verksamhetsåret kunde teleavlyssning användas också i samband med flera nya brottsbenämningar och dessa möjligheter utnyttjades också. De nya brottens andel av de beviljade tillstånden var 8,6 %. I fråga om de nya brottsbenämningarna var misstanke om grov skadegörelse den kategori där avlyssningsmöjligheten utnyttjades i de flesta fallen (4 %). För tullens del var det med undantag för fyra fall fråga om förundersökning av grova narkotikabrott.

Antalet teleövervakningstillstånd med stöd av tvångsmedelslagen fortsatte att minska. Polisen beviljades 1 822 (1 984) och tullen 316 (319) teleövervakningstillstånd. Fram till den sista oktober 2004 var 775 brottsmisstänkta personer (1 025) föremål för teleövervakning från polisens sida. På grund av det nya systemet för behandling av teletvångsmedelsärenden kan det exakta antalet misstänkta inte utredas heller när det gäller teleövervakning. I november–december 2004 var 299 misstänkta personer föremål för teleövervakning. Av dessa hör uppenbarligen merparten till den nämnda gruppen om 775 misstänkta. Tullen meddelar att 149 misstänkta (159) var föremål för teleövervakning under verksamhetsåret.

Polisen använde under året teleövervakning i samband med förundersökning framförallt vid utredning av olika typer av narkotikabrott (29 %), grova stölder och försök till grova stölder (18 %), brott mot liv och försök till sådana brott (14 %). Också tullen använder teleövervakning framförallt i samband med olika typer av narkotikabrott (i 2/3 av de misstänkta fallen). Andra stora grupper av brott som under året utreddes med hjälp av teleövervakning var liksom tidigare år grova skattebedrägerier och yrkesmässig smuggling eller förmedling av alkoholhaltiga ämnen.

Med stöd av polislagen användes teleövervakning 77 gånger (120). Av dessa fall bedömdes 55 vara så brådskande att polisen inledde teleövervakningen efter att själv ha fattat beslut om saken. I sådana fall skall ärendet föras till en domstol för avgörande inom 24 timmar. 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.

Till tullagen fogades i slutet av år 2003 bestämmelser som innebär att tullmyndigheterna kan använda teleövervakning för att förebygga och uppdaga tullbrott. Under det nämnda året utnyttjades denna möjlighet inte en enda gång men år 2004 var antalet sådana fall 20. I 75 % av dessa fall var det fråga om grova narkotikabrott. Det finns inga uppgifter om i hur många fall teleövervakningen inleddes genom tullens eget beslut.

Polisen beviljades med stöd av tvångsmedelslagen 33 (52) tillstånd till teknisk avlyssning – med undantag för s.k. bostadsavlyssning. Tio av dessa tillstånd utnyttjades inte. I 22 fall var det fråga om teknisk avlyssning i straffanstalter. Det var i dessa fall huvudsakligen fråga om undersökning av grova narkotikabrott. Tullen fick med stöd av tvångsmedelslagen nio tillstånd till teknisk avlyssning. Enligt vad som utretts förekom under verksamhetsåret inte ett enda fall där tillstånd till teknisk avlyssning beviljats med stöd av polislagen och tullagen.

Från början av verksamhetsåret blev det möjligt att använda teknisk avlyssning också i utrymmen för stadigvarande boende (s.k. bostadsavlyssning). Domstolarna beviljade 14 sådana tillstånd, av vilka sex inte utnyttjades. Bostadsavlyssning används huvudsakligen för undersökning av grova narkotikabrott och brott mot liv. Under verksamhetsåret blev det också möjligt att bevilja s.k. stolptillstånd som gör det möjligt att få fram positionsuppgifter om alla de mobiltelefoniapparater som finns inom en viss basstations område. Denna nya metod att skaffa information användes 107 gånger. Det var i dessa fall oftast fråga om grov stöld, brott mot liv eller försök till dessa brott eller om grov skadegörelse.

Viktig ny information har fåtts om ansökningar som domstolarna förkastat. Enligt inrikesministeriet har undersökningsledarna försummat att i systemet för behandling av ärenden anteckna uppgifter om avslagna ansökningar, vilket innebär att ministeriet inte fått in uppgifter om dessa fall och att de sålunda inte över huvud taget har beaktats i tidigare årsrapporter. Enligt den senaste utredningen avslogs sammanlagt 18 ansökningar om teleavlyssning och teleövervakning år 2002, 20 ansökningar år 2003 och 28 ansökningar under verksamhetsåret. Antalen är sålunda mångdubbelt större än vad som tidigare uppgetts.

Enligt tvångsmedelslagen skall domstolen utan dröjsmål underrättas om att användningen av ett tvångsmedel har avslutats och den person som varit föremål för tvångsmedlet skall också informeras inom ett år, om inte domstolen beviljar undantag i detta avseende. Enligt polislagen är huvudregeln också den att personen i fråga skall underrättas men polisen har i sista hand prövningsrätt i detta avseende (se emellertid det ovan refererade avgörandet dnr 137/2/04). Enligt uppgifter från inrikesministeriet underrättas domstolarna inte i samtliga fall. Samma iakttagelse har gjorts under inspektionerna. Det är inte särskilt lätt att följa upp praxis i detta avseende utgående från årsrapporten, eftersom tidsfristen i många fall inte har löpt ut ännu vid utgången av kalenderåret.

Det kan emellertid konstateras att antalet fall där domstolen har gett tillstånd att för den misstänkte hemlighålla användningen av tvångsmedel klart har minskat. T.ex. år 2002 hade polisen 151 sådana fall som gällde teleavlyssning, medan antalet under verksamhetsåret hade minskat till 41. Man frågar sig emellertid om det faktiskt finns så många fall där en skyddad undersökning inte kan fås till stånd genom att underrättelsen skjuts upp. Också för tullens vidkommande hemlighålls vart tionde teleavlyssningsfall för den som är föremål för åtgärden.

Bedömning

Enligt inrikesministeriet används teletvångsmedel huvudsakligen för uppdagande och utredning av grova bott som begåtts av organiserade kriminella ligor, men givetvis också i samband med enskilda grova brott. Det har blivit allt svårare och mera resurskrävande att uppdaga och utreda framför allt brott som har begåtts av organiserade ligor och undersökningstiderna har sålunda blivit längre. De misstänkta har blivit bättre på att skydda sig mot de i bruk varande metoderna för anskaffning av information. Teletvångsmedlen är emellertid fortfarande ett viktigt arbetsredskap både när det gäller att undersöka och att bekämpa brott. Polisens undersökningsledare har gjort den bedömningen att teletvångsmedlen (exklusive teknisk avlyssning) har spelat en viktig eller avgörande roll i ungefär två fall av tre. Enligt tullens bedömning har dessa tvångsmedel haft en viktig eller avgörande betydelse ännu oftare.

Liksom under tidigare år uppvisar antalet teleavlyssningstillstånd en klar ökning. Inrikesministeriet framför emellertid som sin motiverade uppfattning att en bättre indikator på i vilken omfattning teleavlyssning används är antalet misstänkta personer, som också det klart ökade under verksamhetsåret jämfört med föregående år. I själva verket kan den bedömningen göras att antalet misstänkta ökat avsevärt jämfört med den tidigare nivån (jfr emellertid vad som ovan anförs om den inexakta statistiken).

Den huvudsakliga förklaringen till denna ökning kan anses vara de nya brottsbenämningarna för vilka tillstånd till teleavlyssning kan beviljas. Dessas andel utgjorde under verksamhetsåret 8,6 % av de beviljade tillstånden. Bidragande orsaker till det ökade antalet tillstånd är också IT-utvecklingen och de ändringar som skett i lagstiftningen. Dessa möjliggör en allt effektivare kontroll av misstänkta personers telekommunikation. Samtidigt har förundersökningsmyndigheterna fått bättre beredskap att i praktiken använda teletvångsmedel, vilket innebär att tröskeln för användning av dessa har blivit klart lägre. Antalen tillstånd till teleövervakning enligt tvångsmedelslagen minskade för polisens vidkommande redan det tredje året i följd, trots att tillämpningsområdet för lagstiftningen också till denna del ytterligare utvidgades.

För tullens vidkommande ligger användningen av teleavlyssning på ungefär samma nivå som föregående år: antalet misstänka som varit föremål för teleavlyssning har ökat en aning, men å andra sidan har (den på tvångsmedelslagen baserade) teleövervakningen minskat också för tullens del. Tullen svarar för 10–15 % av användningen av teletvångsmedel sammanlagt. Verksamheten är så pass omfattande att det har ansetts motiverat att utsträcka justitieombudsmannens övervakning också till tullen. Under verksamhetsåret inspekterades sålunda Tullstyrelsen och i fortsättnin-

gen är det meningen att också tulldistrikten skall inspekteras.

Teleövervakning enligt polislagen och tullagen har använts i en klart mindre utsträckning än motsvarande åtgärder enligt tvångsmedelslagen. Också enligt inrikesministeriet har till denna del förekommit svåra gränsdragningssituationer t.ex. i samband med undersökning av narkotikabrott: när kan det anses att det vid undersökning av en omfattande organisation som kontinuerligt sprider narkotika är fråga om förebyggande av brott och när kan det anses vara fråga om färundersökning av ett redan begånget brott?

Av inrikesministeriets rapport framgår ett allvarligt fall där en ansökan om bostadsavlyssnig inte har kunnat hemlighållas. Den person som var tänkt att bli offentligt ombud hade underrättats om saken, men inte åtagit sig att sköta uppdraget. Polisen uppger att det genom det nuvarande förfarandet inte är möjligt att säkerställa sekretessen. Det torde vara helt klart att en sådan möjlighet inte får finnas – en annan sak är hur situationen kan rättas till. Det torde vara svårt att motivera åtminstone alternativet att detta rättsskyddssystem helt frångås till följd av ett sådant enskilt fall.

Tillsynssituationen

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 tidigare år funnits en del övrigt att önska – också de viktigaste statistiska uppgifterna har delvis varit mycket bristfälliga. I slutet av verksamhetsåret infördes SALPA-systemet för ärendebehandling. Tack vare detta system som uppenbarligen är unikt också internationellt blir det klart enklare för såväl polisen som tullen att få fram tillförlitlig och jämförbar statistik. Systemet innebär en avsevärd förbättring både för användaren och övervakaren av teletvångsmedel.

Länens ledning, de riksomfattande enheterna och polisinrättningarna har getts tillsynsrätt. Detta möjliggör övervakning på ett helt annat sätt än det tidigare systemet, inom vilket det fanns endast två övervakare i hela landet. Också skyddspolisen ingår i systemet. Det är även skäl att observera att eftersom samtliga teletvångsmedel behandlas centralt i SALPA-systemet borde detta t.ex. utesluta mörkertal när det gäller antalet tillstånd som sökts hos domstolarna. Detta eliminerar givetvis inte möjligheten att någon medvetet handlar lagstridigt. Polis- och tullmyndigheterna har emellertid i samråd med teleföretagen upprättat rekommendationer och även i övrigt kartlagt förfaranden som gör det möjligt att säkerställa verksamhetens laglighet.

Det är emellertid fortfarande skäl att överväga vilka statistiska uppgifter som är viktigs med tanke på verksamheten och vilka uppgifter som bäst beskriver den. Framför allt behövs analyserad information som visar eventuella strukturella problem och givetvis också kan röja enskilda fel. Det är också viktigt att statistiken är tillförlitlig och jämförbar på årsbasis, mellan olika enheter samt mellan polisen och tullen.

Polisens högsta ledning har under verksamhetsåret klart effektiviserat laglighetsövervakningen på polisens samtliga organisationsnivåer. Detta gäller framför allt övervakningen av hur teletvångsmedlen används. Som exempel kan nämnas att inom skyddspolisen under verksamhetsåret gjorde flera interna inspektioner samt att också polisens högsta ledning inspekterade bl.a. skyddspolisens ärenden gällande teletvångsmedel. Också Tullstyrelsen har i större utsträckning än tidigare satsat på övervakning. Detta skulle redan tidigare ha varit befogat såväl för polisens som för tullens vidkommande. Riktningen är emellertid den rätta även om det inte ännu är möjligt att bedöma effekten av samtliga åtgärder. Det finns stora skillnader t.ex. när det gäller de olika länens och i synnerhet polisinrättningarnas interna övervakning.

Den effektiviserade interna övervakningen inom förvaltningen har i varje fall visat på flera fall som varit så pass allvarliga att man hamnar att överväga huruvida

förundersökning skall inledas. I detta sammanhang och i detta skede kan dessa ärenden emellertid inte behandlas närmare. Vid bedömningen av hur betydande fallen är kan det redan i detta skede framhållas att det enligt uppgift inte omedelbart har inletts någon förundersökning. Det är sålunda inte nödvändigtvis fråga om några särskilt betydande fall utan eventuellt om så små överträdelser att de inte överskrider tröskeln för tjänstebrott. Antalet kan emellertid vara så stort att det i alla fall visar på brister i den tidigare övervakningen och styrningen.

Det är å andra sidan positivt att dessa fall tyder på att polisen och tullen faktiskt strävar efter att reda ut också fall som är tråkiga från deras synpunkt. Justitieombudsmannens kansli har hållits väl underättat. Ett eget kapitel utgör de till Sonera relaterade s.k. telespårningsmålen som behandlades under verksamhetsåret och som fortfarande behandlas. Det är emellertid skäl att observera att dessa rättegångar huvudsakligen handlar om sådant som skedde före år 2002. Övervakningen har sedan dess utvecklats avsevärt och eventuella oklarheter har aktivt uppdagats bl.a. i samarbete med teleoperatörerna.

När det gäller effektiviseringen av övervakningen har det varit motiverat att lägga tonvikten vid tillsynen över polisens länsledningsoch häradenas polischefers ansvar samt över huvud taget förmännens ansvar. Det är emellertid skäl att i detta avseende komma ihåg att polisens högsta ledning inte själv kan frånsäga sig ansvaret för denna särskilda tillsyn som enligt lagen ankommer på den. Samarbetet med teleoperatörerna är uppenbart viktigt när det gäller att förebygga uppkomsten av oklarheter.

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 centrala 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 heller styra domstolarna genom bindande beslut eller förpliktande lagtolkningar. Detta ankommer på de oavhängiga domstolarna. Under de inspektioner som gjorts i tingsrätterna har dessa frågor behandlats från en resonerande 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.

Redan lagen ställer i sig en mycket låg tröskel för användning av tvångsmedel. Det krävs inte särskilt mycket för att överskrida tröskeln ”skäligt att misstänka”. 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 under-

liggande 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 fåtts 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 sålunda klart att det fortfarande finns anledning att uppmärksamma motiveringarna till de krav som tvångsmedlen kräver samt även motiveringarna till domstolarnas beslut. Det är av stor betydelse att domstolarna sköter sin roll när det gäller att värna om rättssäkerheten i dessa ärenden som griper in i de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Avslutningsvis

Riksdagen förutsatte 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 tvångsmedel är fullgott (RSv 286/2002). Efter flera partiella revideringar har lagstiftningen om teletvångsmedel blivit oenhetlig och även svåröverskådlig. Också inrikesministeriet och Tullstyrelsen har konstaterat detta i sina rapporter. Också lagutskottet har ansett att det är skäl att totalrevidera bl.a. tvångsmedelslagen (LaUB 21/2002). Det är lätt att förena sig om denna åsikt. Också i flera av BJO Rautios beslut som referats ovan påtalas problem i den gällande lagstiftningen. Det förekommer fortfarande luckor i lagstiftningen och även klara fel i lagberedningen. Man förefaller lätt glömma t.ex. verkningarna av polisens utvidgade befogenheter när det gäller tullens och försvarsmaktens verksamhet. Det är sålunda nödvändigt att göra en fullständig översyn av lagstiftningen om teletvångsmedel (tvångsmedelslagen, polislagen, tullagen, lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten). Också utredningsman Jaakko Jonkka föreslog en genomgripande översyn av tillsyns- och rättsskyddsarrangemangen när det gäller okonventionella sätt att skaffa information, eftersom befogenheterna gradvis har utökats och den tekniska verksamhetsmiljön förändrats. Ännu länge förefaller det emellertid som om raden av partiella utvidgningar skulle fortsätta.

I varje fall har laglighetsgarantierna för teletvångsmedlen i första hand samband med beslutsprocessen och med själva användningen av dem. Domstolarna spelar en synnerligen central roll vid beslutsfattandet: förutsättningarna 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. I större utsträckning är hittills har man satsat på övervakning – det återstår att se vilken verkan detta får. Justitieombudsmannens verksamhet kan endast komplettera denna interna övervakning av förvaltningen. 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 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 motsvarande polisverksamhet internationaliseras.

Täckoperationerna är ett sätt att genom fortgående eller upprepad infiltrering studera en viss person eller persongrupp. 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 avancerande täckoperationer kan en polisman gå med i en kriminell grupp, dock utan att direkt göra sig skyldig till olagligheter. En täckoperation måste naturligtvis hållas hemlig för att den skall vara effektiv och säker. Infiltratören kan t.ex. få en falsk identitet eller en falsk registrering av sin bil.

Polisen har rätt att använda 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 sådant 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, men detta har föreslagits (RP 266/2004 rd). 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. Justitieombudsmannen laglighetsövervakning har bl.a. genom inspektioner inriktats på teletvångsmedel och täckoperationer. Under verksamhetsåret inhämtade BJO Rautio information om täckoperationerna genom inspektioner hos centralkriminalpolisen och skyddspolisen. Inspektionerna föranledde inga åtgärder.

Bedömning

Befogenheten att genomföra täckoperationer kan anses ge polisen rätt att utan tjänsteansvar handla i strid med vissa straffrättsliga förbud (se grundlagsutskottets utlåtande 5/1999). En sådan tjänsteutövning är anmärkningsvärd bl.a. med avseende på principen om förvaltningens lagbundenhet, som framgår av grundlagen. En arbetsgrupp vid justitieministeriet utreder för närvarande om och under vilka förutsättningar det borde tillåtas för en polisman att i samband med en täckoperation begå brott, t.ex. smuggla narkotika. I detta sammanhang övervägs också möjligheten till anonymt vittnesmål, bl.a. med beaktande av att resultaten av en täckoperation kunde användas också som bevis i en rättegång och inte endast som ett sätt att styra undersökningen. I en proposition som regeringen redan avlåtit till riksdagen (RP 266/2004 rd) föreslås bl.a. att gränsen mellan bevisprovokationer och täckoperationer skall ändras så att det också vid bevisprovokationer skall vara möjligt att använda falska handlingar.

Täckoperationer kan påverka det allmänna förtroendet för tjänsteutövningen. 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 hemfridssfären har de betydelse också för denna grundläggande 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 övervakningen ordnas i praktiken. Ett problem kan redan vara hur domstolen (eller den misstänkte) över huvud taget får vetskap om att dessa metoder används.

Problemen vid laglighetsövervakningen av täckoperationer är delvis av samma typ som vid övervakningen av teletvångsmedel, t.ex. när det gäller de särdrag som beror på verksamhetens hemliga natur. Möjligheterna att offentliggöra uppgifter som framkommit i samband med laglighetsövervakningen begränsas av nödvändigheten att hemlighålla täckoperationerna samt de tekniska och taktiska metoder som använts i samband med dem. Det är önskvärt att närmare detaljer om täckoperationer hemlighålls dels med tanke på verksamhetens effektivitet och dels med tanke på de i täckoperationerna deltagande polismännens personliga säkerhet. Av denna anledning är det inte möjligt att informera ens om operationer som konkret har lyckats eller att informera dem som varit föremål för en täckoperation. Det är sålunda kännetecknande att det inte heller under detta verksamhetsår inkom klagomål mot täckoperationer. Här kan också hänvisas till det som framförts i fråga om teletvångsmedlen och endast helt kort konstateras att det är ytterst viktigt att polisens interna övervakningssystem fungerar.

Inspektionerna ger den bilden att täckoperationer till denna del har lyckats bättre än teletvångsmedlen, såtillvida att övervakningen och styrningen av verksamheten från första början har prioriterats. Det är fråga om en sådan typ av verksamhet att de i täckoperationerna deltagande personernas utbildningsmässiga och övriga kompetens spelar en synnerligen viktig roll. Det är sålunda motiverat att utnyttja täckoperationer endast i utvalda fall och även då efter omsorgsfull förberedelse och utbildning. Täckoperationer torde inte heller i fortsättingen kunna höra till polisens vardagliga arbetsmetoder. Särskild uppmärksamhet måste ägnas dels utbildningen och dels styrningen av verksamheten. I detta sammanhang har det föreslagits att styrgruppen för täckoperationerna skall utökas med representanter också för andra myndigheter än polisen, t.ex. åklagarna (utredningsman Jonkkas rapport s. 64).

Polisen utförde, visserligen mycket begränsade, täckoperationer första gången år 2002: endast några få beslut fattades och de misstänkta var färre än tio. Åren 2003 och 2004 utfördes något flera täckoperationer men det var fortfarande fråga om relativt begränsade operationer, huvudsakligen i syfte att uppdaga och utreda grova narkotikabrott. Enligt undersökningsledarnas bedömning har täckoperationerna spelat en viktig roll när det gällt förundersökningens inriktning. De mål

som ställts upp för operationerna har huvudsakligen nåtts. Operationerna har pågått relativt länge, över ett halvt år.

Också under inspektionerna kunde det konstateras att besluten om täckoperationer förbereddes noggrant. Det framgick också att verksamheten över huvud taget planeras och dokumenteras synnerligen detaljerat. Genom att täckoperationerna dokumenteras underlättas bl.a. övervakningen i efterhand. Även med tanke på de i täckoperationerna deltagande polismännens rättssäkerhet kan betydelsen av en noggrann dokumentering inte underskattas. Enligt vad som utretts har betydande satsningar gjorts på styrningen och övervakningen av verksamheten. Av ministeriets berättelse och i samband med inspektionerna har det framgått att fall gallras fram redan i beredningsskedet och att polisenheterna också fått avslag på sina ansökningar om täckoperationer.

Internationaliseringen innebär en utmaning för övervakningen. Finländska polismän kommer sannolikt i allt större utsträckning att delta i täckoperationer utomlands (och utländska polismän i täckoperationer i Finland). Den bedömningen kan göras att sådana situationer är ännu svårare än "vanliga" nationella täckoperationer att övervaka, såväl internt inom tjänstemaskineriet som för utomstående laglighetsövervakare. Det kan i detta sammanhang konstateras att lagstiftning som gör det möjligt att använda fingerad identitet endast är på diskussionsstadiet t.ex. i Sverige.

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 garantera täckoperationernas laglighet. Polisen måste själv se till att de hålls inom lagens gränser.

5. Laglighetsövervakningen enligt sakområden

DOMSTOLARNA OCH JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

Allmän översikt

I denna kategori av ärenden statistikförs ärenden som gäller domstolarna, justitieministeriet och justitieförvaltningen. Om ett klagomål t.ex. gäller ett skatteärende som har behandlats vid en förvaltningsdomstol eller ett utsökningsärende som har behandlats vid en tingsrätt, hänförs ärendet dock till beskattnings- eller utsökningsärendena. 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 kategori av ärenden var fram till 17.10.2004 justitieombudsmannasekreterare *Terhi Arjola* och under tiden 18.10–31.12.2004 justitieombudsmannasekreterare *Pasi Pölönen*.

DOMSTOLSVÄSENDET UNDER VERKSAMHETSÅRET

Inom domstolsväsendet genomfördes betydande reformer under verksamhetsåret. Vid ingången av år 2004 trädde det nya 4 kap. (425/2003) i rättegångsbalken och det nya 6 a kap. (426/2003) i lagen om rättegång i brottmål i kraft. De nya kapitlen gäller rättegångsspråket. De behörighetsvillkor som gäller språkkunskaperna för ledamöter vid de allmänna domstolarna och specialdomstolarna ändrades på motsvarande sätt så att ändringarna (1202–1211/2003) trädde i kraft 1.1.2004.

Rätten för målsäganden i ett brottmål att få ett rättegångsbiträde och en stödperson utvidgades genom den lagändring som trädde i kraft 1.8.2004 (652/2004) så att denna rätt också omfattar ärenden som gäller människohandel. I den regeringsproposition som är under behandling (RP 271/2004) föreslås det att målsägandens rätt till ett rättegångsbiträde också skall utvidgas att gälla brott mot liv, hälsa och frihet.

Genom den ändring som trädde i kraft i rättshjälpslagen (972/2004) 30.11.2004 sattes Europeiska unionens råds direktiv (2003/8/EG) i kraft. Direktivet gäller rättshjälp i gränsöverskridande tvistemål. Ändringen innebär att alla som har sin hemort eller boningsort inom Europeiska unionens område eller i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har möjlighet att få rättshjälp. Reformen inverkade också på förfarandet i samband med utredningen av de ekonomiska förutsättningarna för att man skall få rättshjälp.

Genom ändringarna av lagen om advokater (697/2004) och lagen om statliga rättshjälpsbyråer (698/2004) förnyades det system som gäller tillsynen över och disciplinära påföljder för advokater. Behandlingen av klagomål koncentrerades till en tillsynsnämnd som består av både advokater och övriga medlemmar. För att förbättra tillsynsverksamhetens öppenhet föreskrevs det för advokatföreningen en skyldighet att föra en särskild offentlig dagbok över tillsyns- och

disciplinärendena. Bland de påföljder som kan åläggas advokater slopades den offentliga varningen och i stället infördes en påföljdsavgift på högst 15 000 euro.

Utöver dessa ändringar som redan genomförts pågick under året också andra omfattande reformprojekt. BJO Jääskeläinen gav 8.4.2004 ett utlåtande (dnr 537/5/04) om det betänkande av kommittén för utveckling av domstolsväsendet som gällde de långsiktiga utvecklingslinjerna för domstolsväsendet (KB 2003:3).

Många reformprojekt som varit under beredning inom olika arbetsgrupper vid justitieministeriet fortskred under verksamhetsåret så långt att det avläts en regeringsproposition i ärendet. Regeringspropositionen 271/2004 som innebär en väsentlig reform av straffprocessen avläts till riksdagen i december 2004, efter att ha beretts på basis av den respons som erhållits i utlåtandena med anledning av slutbetänkandet av arbetsgruppen för översyn av straffprocessen (Arbetsgruppsbetänkande 2003:11). BJO gav 13.2.2004 ett utlåtande angående betänkandet (dnr 2907/5/03). Syftet med regeringspropositionen är att rättegångsförfarandet i brottmål skall göras effektivare och ändamålsenligare. Det föreslogs att en skriftlig summarisk straffprocess skall tas i bruk när det gäller erkända, förhållandevis lindriga gärningar i sådana situationer där parterna samtycker till en behandling som sker utan huvudförhandling. Genom propositionen strävar man också efter att minska de fall där huvudförhandlingen återkallas bl.a. genom att möjliggöra hörande i bevissyfte trots svarandens utevaro.

Man har också för avsikt att öka användningen av tekniska hjälpmedel vid rättegången. Det skall t.ex. bli möjligt att använda videokonferenser och telefon vid rättegången. Det föreslogs också att uppskovstiderna skall förlängas. Vidare föreslog man att domstolens behörighet att förordna att en person skall hämtas till domstolens sammanträde skall utvidgas. Det föreslogs också ändringar i den reglering som gäller sinnesundersökning av svaranden i brottmål. Man föreslog dessutom att målsägandens möjligheter att få ett rättegångsbiträde skall utvidgas. Vidare föreslogs det att regleringen gällande domarnas disciplinära makt skall utvecklas.

Projektet gällande medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning framskred så långt att en regeringsproposition avläts (RP 114/2004). Propositionen innehåller ett förslag till lag om medling i tvistemål i allmänna domstolar. Den frivilliga medling som sker inom ramarna för tingsrättsorganisationen är avsedd som ett alternativ till en rättegång. Regeringens proposition med förslag till vissa ändringar i den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen (RP 112/2004) avläts till riksdagen i juni 2004. I november 2004 avläts regeringens proposition med förslag till ändring av tingsrättslagen (RP 230/2004) till riksdagen. Det föreslås att tingsrättslagen skall ändras bl.a. så att tingsrätterna i fortsättningen kan indelas i olika avdelningar.

Vid justitieministeriet är dessutom flera olika reformprojekt som gäller domstolsväsendet under tjänstemannaberedning. Ett av dessa projekt utgörs av arbetsgruppsberedningen av en regeringsproposition gällande en totalreform av rättegångars offentlighet, vilken skall vara klar senast 15.4.2005. Beredningen baserar sig på det betänkande som domarutbildningsarbetsgruppen 2 gav i januari 2004 (Arbetsgruppsbetänkande 2004:2) samt på det remissammandrag som gavs i juni 2004 (Utlåtanden och utredningar 2004:18). Man hade även inom det projekt som gäller rättegångars offentlighet i förvaltningsprocessen (Utlåtanden och utredningar 2004:2) för avsikt att överlåta arbetsgruppens förslag till regeringsproposition senast 15.4.2005.

Beredningen av bestämmelserna gällande fullföljd av talan till högsta domstolen och extraordinärt ändringssökande pågick fortfarande vid justitieministeriet. Det tillsattes i november 2004 en utredningsman för att utreda behovet av ändringar i systemet för ändringssökande från tingsrätten till hovrätten. Justitieministeriet tillsatte också i mars 2004 en arbetsgrupp för att utreda möjligheterna att utnyttja grupptalan. Arbetsgruppsbetänkandet 2004:15 som gäller reformen av bestäm-

melserna om förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning utkom i oktober 2004. Arbetsgruppsbetänkandet 2004:11 som gäller behandling av personuppgifter vid rättsförvaltningen hade under slutet av verksamhetsåret nått remisskedet. Ett projekt som syftar till att det skall stiftas en ny lag om högsta domstolen var också anhängigt.

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 fri- och rättighet och mänsklig rättighet, även förverkligas i praktiken.

De som vänder sig till justitieombudsmannen hyser ofta alltför höga förväntningar på justitieombudsmannens möjligheter att hjälpa dem. Justitieombudsmannen kan inte i egenskap av laglighetsövervakare påverka behandlingen av anhängiga domstolsärenden eller ändra domstolsavgöranden. Justitieombudsmannen kan endast ta ställning till frågan om huruvida rättsskiparen 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 rättsskyddsgarantierna. Det är ofta fråga om en bedömning av huruvida den grundlagsenliga rätten till en rättvis rättegång har tillgodosetts. Laglighetsövervakningen inriktas framförallt på gränsområden som inte kan nås med hjälp av andra rättsmedel. Som typiska exempel på detta kan man nämna långa behandlingstider samt domares uppträdande och bemötande av klienter. Också beslutsmotiveringarnas saklighet har uppmärksammats. Vissa klagomål har gällt ärenden som har berört gränsmarkerna mellan å ena sidan domstolarnas rättsskipning och å andra sidan domstolsförvaltningen. Även frågor som gäller råd och anvisningar till klienter har behandlats. Genom sina ställningstaganden strävar justitieombudsmannen framför allt efter att utveckla en s.k. god domstolspraxis.

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

Under verksamhetsåret statistikfördes sammanlagt 221 avgöranden i kategorin domstolsärenden. Av dessa gällde 194 allmänna domstolar, 24 förvaltningsdomstolar och 3 specialdomstolar. I dessa ärenden föranleddes åtgärder i 19 fall (8,6 % av det sammanlagda antalet). Fortfarande var en betydande del av klagomålen som gällde domstolarnas rättsskipning av den arten att justitieombudsmannen inte kunde befatta sig med huvudsaken. Under år 2004 inkom det ca 195 nya klagomål som gällde domstolar.

Domstolarnas långa behandlingstider är ett problem som ofta föranleder klagomål hos justitieombudsmannen. Dröjsmålen beror oftast på tingsrätternas stora arbetsbörda. BJO Jääskeläinen gav en tingsdomare en anmärkning på grund av att behandlingen av talan i en verkställighetstvist, som enligt lag skall behandlas i brådskande ordning, hade tagit över tre år i anspråk vid tingsrätten (dnr 2775/4/03, s. 98). BJO Rautio delgav de tingsdomare som deltagit i behandlingen av ett brottmål sin uppfattning om att behandlingstiden var alltför lång i ärendet dnr 1125/4/03. BJO Jääskeläinen ansåg att behandlingen av ett brottmål som varit anhängigt i ca tio år och som alltjämt var anhängigt redan uppenbart hade överskridit den skäliga tid som avses i artikel 6.1 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Han betraktade situationen som otillfredsställande även med tanke på tillgodoseendet av den rätt till en rättvis rättegång som hör till den åtaladdes grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter (dnr 2785/4/03, s. 99).

Flera klagomål gällde domarjäv och rättsskipningens objektivitet över lag. Dessa klagomål gällde ofta domarnas uppträdande och det allmänna bemötandet av klienter. Det räcker inte att en domare handlar opar-

tiskt, utan domaren måste också utåt framstå som opartisk. Man kan emellertid endast på objektiva grunder anse att en domares opartiskhet äventyras. 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 bemöta parterna och deras åsikter på ett sakligt sätt. Även om de påståenden om domares uppträdande som framförs i klagomålen inte alltid kan bevisas har domare emellertid i vissa fall i vägledande syfte påmints om vikten av ett korrekt uppträdande. BJO Jääskeläinen delgav i ärendet dnr 2309/4/03 en tingsdomare sin uppfattning om att en domare bör uppträda i enlighet med sin tjänsteställning.

De klagomål som gällde den processledning som utövas av rättens ordförande hörde ofta samman med klagomål gällande rättsskipningens objektivitet. En domare skall vid processledningen också sträva efter att parterna också upplever att processledningen är rättvis och opartisk. BJO Jääskeläinen delgav två tingsdomare sin uppfattning om processledningen i samband med klagomål där det riktades kritik mot att rättens ordförande enligt klagoskrifterna inte i detta avseende hade lyckats med processledningen (dnr 1218/4/03 och 687/4/04).

Klagomålen har också kunnat gälla processledningen i övrigt. I ärendet 496/4/03 hade en tingsdomare inte vid det muntliga förberedande sammanträdet utrett markbeloppet för målsägandens privaträttsliga anspråk som framställts i samband med den talan målsäganden ensam förde i ett brottmål. BJO Jääskeläinen ansåg att förfarandet var felaktigt och han underströk rättens ordförandes skyldighet att sträva efter att vid förberedelsen av ärendet utreda ärendet så grundligt att det inte längre vid huvudförhandlingen föreligger oklarhet beträffande parternas anspråk och grunderna för anspråken.

I klagomålen har det uppdagats att domstolarnas verksamhet även i övrigt har kunnat upplevas som partisk. BJO delgav en hovrätt sin uppfattning då hovrätten i ett tvistemål hade tillställt den person som var motpart till staten en giroblankett för betalning av rättegångskostnaderna till Rättsregistercentralen. Hovrättens förfarande grundade sig inte på lag (dnr 913/4/03, s. 100 och 912/4/03). När det gäller ett jämlikt bemötande av parterna konstaterade BJO Jääskeläinen i ett ärende som gällde en från åtal frikänd persons rätt att få sina rättegångskostnader betalda av statens medel att det inte kan betraktas som tillfredsställande att tidpunkten för betalningen av ersättningen för rättegångskostnaderna kunde variera från domstol till domstol eller t.o.m. beroende på olika domares tillvägagångssätt (dnr 1728/4/02, s. 101).

I BJO Rautios avgörande dnr 1350/4/04 hade besvärsrätten och givandet av besvärsanvisningar i ett ordningsbotsärende visat sig lämna rum för tolkning. Han ansåg att det med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna skulle ha varit motiverat att ge en besvärsanvisning gällande bevisningskostnaderna i samband med behandlingen av det ordningsbotsärende som bestridits vid tingsrätten. Med stöd av bestämmelsen i 17 kap. 42 § i rättegångsbalken kan man bättre ta hänsyn till de förutsättningar som anges i 21 § i grundlagen än vad man kan enligt en vid tolkning av 17 § i lagen om ordningsbotsförfarande. BJO förespråkade därför en tolkning enligt vilken bestämmelsen i rättegångsbalken ges företräde framför förbudet mot ändringssökande i lagen om ordningsbotsförfarande. BJO delgav tingsrätten sin uppfattning och sände en kopia av sitt beslut till justitieministeriet för en bedömning av ett eventuellt behov av att specificera lagstiftningen. Han sände också en kopia av beslutet till riksåklagarämbetet för bedömning av behovet av extraordinärt ändringssökande.

Det har också förekommit klagomål gällande rättegångars och handlingars offentlighet. Dessa klagomål hörde under verksamhetsåret framför allt samman med domstolarnas ljudupptagningar. BJO Jääskeläinen del-

gav t.ex. en tingsdomare sin uppfattning i ett ärende som gällde rätten att ta del av tingsrättens ljudupptagning på det begärda sättet (dnr 1725/4/03). BJO Jääskeläinens svar dnr 2583/4/03 gällde kopiering av en ljudupptagning.

I ett annat ärende delgav BJO Jääskeläinen en hovrätt sin uppfattning om att det skall säkerställas att domstolens ljudupptagningar förvaras på ett sätt som motsvarar offentlighetsprincipens och offentlighetslagstiftningens krav (dnr 2239/4/03, s. 102). BJO Jääskeläinen delgav också en hovrätt sin uppfattning om vikten av att kontrollera att ljudupptagningen och ljudupptagningsutrustningen fungerar, eftersom bandningen av hovrättens huvudförhandling i klagandens ärende hade misslyckats (dnr 1983/4/04).

Under verksamhetsåret har det också anförts klagomål gällande avgörandena och deras motivering. BJO Jääskeläinen delgav en tingsdomare sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande och uppmärksammade tingsdomaren på att man skall iaktta omsorg och noggrannhet vid utarbetandet av domslutet. Domslutet i den dom där målsägandens åtal förkastades saknade nämligen ett omnämnande av målsägandens skyldighet att ersätta de åtalades rättegångskostnader (dnr 496/4/03). BJO Rautio uppmärksammade en tingsdomare på ett fel i en dom, då tingsrätten hade utdömt ersättning för målsägandens rättegångskostnader, fastän målsäganden hade beviljats rättshjälp utan ersättningsskyldighet gentemot staten. Svaranden hade ålagts att ersätta målsägandens rättegångskostnader till staten (dnr 1370/4/03).

I ett ärende som gällde en hovrätts förfarande i samband med att hovrätten gav sitt utlåtande till domarförslagsnämnden i ett utnämningsärende som gällde klaganden, delgav BJO Jääskeläinen hovrätten sin uppfattning om att den kvalitativa bedömningen av de personer som söker en domartjänst skall vara objektiv och om att bedömningen skall motiveras. Han framförde samtidigt till domarförslagsnämnden att den skulle komplettera sina anvisningar om innehållet i de utlåtanden som begärs av hovrätterna när det gäller den kvalitativa bedömningen i utlåtandena. BJO delgav också justitieministeriet sitt avgörande (dnr 2489/4/02, s. 104).

Det anfördes också ett antal klagomål som gällde delgivning, underrättelser och stämning. T.ex. i ärendet 2437/4/03 hade klaganden först i samband med straffverkställigheten fått information om det ovillkorliga fängelsestraff som tingsrätten ålagt denne. Tingsrätten hade sänt underrättelsen till den uteblivna svaranden på den adress klaganden uppgett vid förundersökningen, fastän man vid tingsrätten kände till att svaranden var i fängelse vid den aktuella tidpunkten. BJO Rautio gav tingsdomaren en anmärkning på grund av det lagstridiga förfarandet.

Det har också förekommit klagomål som gällt laga förfall och hörande. I ärendet 1625/4/04 (s. 106) ansåg BJO Jääskeläinen att frågan om huruvida det förfall klaganden anmält kunde betraktas som laga förfall borde ha avgjorts av jorddomstolens fulltaliga sammansättning. BJO Jääskeläinen delgav en tingsdomare sin uppfattning om hörande av ombudet/biträdet i samband med behandlingen av ett förbud mot att uppträda i rätten (dnr 2085/4/02, s. 104).

I samband med principerna om god förvaltning delgav BJO en tingsdomare sin uppfattning gällande besvarandet av förfrågningar (dnr 1125/4/03). Fastän en domstol inte i efterhand är skyldig att förklara sina beslut, konstaterade BJO Jääskeläinen i ärendet dnr 2005/4/04 att god förvaltning förutsätter att en person som skriftligen har begärt tilläggsuppgifter om grunderna för ett beslut informeras om den praxis som iakttas vid domstolen när det gäller att förklara besluten i efterhand.

Inspektionsverksamhet

I anslutning till ärenden som gällde teletvångsmedel inspekterade BJO Rautio 22.3.2004 Lojo tingsrätt, 12–13.5.2004 Åbo förvaltningsdomstol, 26.5.2004 Kotka tingsrätt, 8.10.2004 Seinäjoki tingsrätt och

10.12.2004 Esbo tingsrätt. BJO Jääskeläinen gjorde 13.5.2004 en allmän inspektion av Kouvola hovrätt och 2.12.2004 en allmän inspektion av Åbo hovrätt och Åbo tingsrätt.

DOMSTOLSINSPEKTIONER 2004

Lojo tingsrätt (teletvångsmedelsärenden)	22.3.2004
Åbo förvaltningsdomstol (mentalvårdsärenden)	12.5.2004
Kouvola hovrätt	13.5.2004
Kotka tingsrätt (teletvångsmedelsärenden)	26.5.2004
Seinäjoki tingsrätt (teletvångsmedelsärenden)	8.10.2004
Åbo tingsrätt	2.12.2004
Åbo hovrätt	2.12.2004
Esbo tingsrätt (teletvångsmedelsärenden)	10.12.2004

Avgöranden

DRÖJSMÅL VID BEHANDLINGEN AV TALAN I EN VERKSTÄLLIGHETSTVIST

En sådan talan i en verkställighetstvist som avses i utsökningslagen hade 5.3.2001 anhängiggjorts vid Helsingfors tingsrätt. Tingsrätten hade avgjort ärendet genom en dom som gavs 23.6.2004. Det framställdes klagomål hos justitieombudsmannen över att behandlingen fördröjts.

BJO Jääskeläinen konstaterade att ärendets behandling vid tingsrätten hade tagit över tre år i anspråk. Det var fråga om en verkställighetstvist, som enligt lag skall behandlas i brådskande ordning. I den regeringsproposition (RP 106/95) som gäller bestämmelsen om behandling av verkställighetstvister har man betonat att utsökningen skall ske snabbt och att verkställighetstvister hör samman med utsökning. Eftersom en verkställighetstvist direkt hör samman med pågående utsökning, skall tvisten i alla rättsinstanser behandlas i brådskande ordning.

I ljuset av den utredning som erhållits i ärendet gällde verkställighetstvisten en omfattande och krävande helhet. Ärendets behandling hade dragit ut på tiden dels på grund av att ärendet var krävande, dels på grund av tingsdomarens arbetssituation och personliga skäl. Enligt utredningen omfattade behandlingen dock längre tidsperioder under vilka behandlingen nästan inte alls hade fortskridit. Sådana perioder var tiden från 26.4.2001 fram till delgivningen av stämningarna 9.10.2002 samt tiden från att bemötandena inkommit 28.2.2003 fram till att det avtalades om tidpunkten för de muntliga förhandlingarna, dvs. enligt utredningen 10.3.2004.I ljuset av utredningen betraktade BJO i och för sig ärendets dröjsmål som förståeligt ur tingsdomarens synvinkel, men ändå inte som godtagbart med tanke på det lagstadgade kravet på att ärendet skulle behandlas i brådskande ordning. Vid behov borde tingsdomaren ha informerat lagmannen om problemen i fråga om sin arbetssituation.

BJO ansåg att tingsdomaren hade handlat i strid med 9 kap. 11 § i utsökningslagen, då domaren inte på föreskrivet sätt hade behandlat verkställighetstvisten i brådskande ordning. Vid bedömningen av förfarandets klandervärdhet beaktade BJO dock de orsaker som enligt tingsdomarens utredning hade bidragit till ärendets långa behandlingstid.

BJO gav tingsdomaren en anmärkning på grund av det förfarande som stred mot 9 kap. 11 § i utsökningslagen, enligt vilken ärendet borde ha behandlats i brådskande ordning. Med hänvisning till 12 § i tingsrättsförordningen sände han också en kopia av beslutet till tingsrättens lagman för kännedom.

BJO Jääskeläinens beslut 11.11.2004, dnr 2775/4/03 (föredragande Terhi Arjola)

DRÖJSMÅL VID BEHANDLINGEN AV ETT BROTTMÅL

Enligt klagomålet hade ett brottmål inte behandlats inom en skälig tid vid tingsrätten. Klaganden ansåg att en förlängning av rättegången skulle strida mot de förpliktelser som uppställs för finska staten i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Tingsrätten hade fattat flera beslut med anledning av processinvändningar som gjorts i ärendet. I dessa beslut hade man förkastat svarandenas yrkanden på att rättegången skulle avslutas på grund av att den pågått oskäligt länge.

BJO Jääskeläinen konstaterade följande med anledning av klagomålet.

Enligt 3 § 3 mom. i Finlands grundlag utövas den dömande makten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som enligt lag är behörig.

Enligt artikel 6.1 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter har var och en, bl.a. vid prövningen av en anklagelse för brott, rätt att inom en skälig tid få sitt ärende behandlat vid en rättvis och offentlig förhandling inför en oavhängig och opartisk domstol, som inrättats med stöd av lag. Enligt artikel 13 skall var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet.

BJO konstaterade att förundersökningen och domstolsbehandlingen i brottmålet redan hade tagit över tio år i anspråk. I ljuset av den praxis Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna iakttagit i sina avgöranden verkade det uppenbart att behandlingstiden hade överskridit den skäliga tid som avses i konventionsbestämmelsen, eller att behandlingstiden åtminstone innan en lagakraftvunnen dom erhållits skulle komma att överskrida denna tid. Åbo hovrätt hade redan i sitt beslut 3.12.2003 gjort en sådan bedömning.

Högsta domstolen har i sitt prejudikat HD 2004:58 som gavs 11.6.2004 bedömt verkningarna av att behandlingen av ett brottmål hade fördröjts samt de till buds stående rättsmedlen. Enligt högsta domstolen skall man också med tanke på de mänskliga rättigheterna i första hand beakta vilka straffrättsliga metoder Finlands lagstiftning erbjuder för att tillgodose de rättsskyddsgarantier som framgår av konventionsbestämmelserna. I beslutet har man hänvisat till strafflagens preskriptionsbestämmelser samt till bestämmelserna om straffmätning och bestämmande av straff, med stöd av vilka man kan beakta den tid som förlöpt. Å andra sidan har man i avgörandet konstaterat att Finlands lagstiftning inte innehåller bestämmelser med stöd av vilka ett åtal kunde förkastas på grund av att rättegången har pågått oskäligt länge.

Högsta domstolen har ansett att utgångspunkten är att ett åtal inte kan förkastas enbart på den grunden att ärendet inte har kunnat behandlas vid domstolen inom en sådan skälig tid som en rättvis rättegång förutsätter. För att den åtalade skall garanteras en rättvis rättegång kan det dock i vissa exceptionella situationer innebära att det enda effektiva rättsmedel som avses i artikel 13 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter blir att åtalet förkastas eller avvisas. En sådan situation kan enligt högsta domstolen t.ex. uppkomma om den åtalades möjligheter att försvara sig totalt har ruinerats till följd av att rättegången har dragit ut på tiden.

I den praxis Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har iakttagit i sina avgöranden har BJO inte funnit stöd för den åsikt som framförts i klagomålet, enligt vilken åtalet ovillkorligen borde förkastas då domstolsbehandlingen överskrider den tid som kan betraktas som skälig.

Bedömningen av när det är fråga om en situation som kräver att åtalet förkastas hör till domstolens oberoende prövningsrätt. Den domstol som behandlar ären-

det har också de bästa förutsättningarna att bedöma frågan. Tingsrättens senaste beslut om att processen skulle fortgå, vilket fattades 9.2.2004, var för ett tag sedan föremål för bedömning vid Åbo hovrätt och som ett besvärstillståndsärende vid högsta domstolen. BJO hade inte anledning att misstänka att domstolarna skulle ha överskridit sin prövningsrätt vid bedömningen av ärendet. Med beaktande av de faktorer som framgår närmare av tingsrättens beslut och som hade bidragit till det exceptionella dröjsmålet vid ärendets behandling kunde man inte heller upptäcka att en enskild myndighet eller tjänsteman skulle ha handlat i strid med lag eller i strid med sina skyldigheter på ett sådant sätt att detta skulle ha förutsatt ett ingripande från justitieombudsmannens sida.

BJO konstaterade att det ovan sagda emellertid inte fråntar staten dess ansvar för att garantera sådana skäliga behandlingstider som hör samman med en rättvis rättegång. Frågan om statens ansvar hade enligt klaganden redan förts till Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna för prövning.

Situationen var otillfredsställande med tanke på tillgodoseendet av den rätt till en rättvis rättegång som hör till den åtalades grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Justitieombudsmannen kan emellertid inte närmare befatta sig med metoderna för att ett ärende som är anhängigt vid en domstol skall kunna behandlas och avgöras snabbt.

Med tanke på statens ansvar ansåg BJO att det är viktigt att tingsrätterna och andra myndigheter som deltar i eller påverkar ärendenas behandling skall garanteras sådana resurser att ett ärendes behandling åtminstone inte fördröjs till följd av resursbrist. Med hänvisning till detta sände BJO kopior av sitt beslut till justitieministeriet och riksåklagarämbetet för kännedom.

BJO Jääskeläinens beslut 30.12.2004, dnr 2785/4/03 (föredragande Raino Marttunen)

DEN LAGLIGA GRUNDEN FÖR EN DOMSTOLS ÅTGÄRDER

I ett klagomål ombads justitieombudsmannen undersöka förfarandet vid Vasa hovrätt i ett ärende som gällde erläggande av skadestånd för ett frihetsberövande. I klagoskriften riktades kritik mot att hovrätten tillsammans med domen hade sänt klaganden en giroblankett med hjälp av vilken klaganden till Rättsregistercentralen skulle betala den ersättning för rättegångskostnaderna som tilldömts staten. Enligt skrivelsen hade hovrätten därigenom fungerat som ombud för finska staten i ärendet. Lagen om verkställighet av böter, som förfarandet enligt hovrätten grundade sig på, kunde enligt klagandens uppfattning inte tillämpas på ärendet. Enligt klaganden hade hovrätten överskridit sina befogenheter i ärendet och därigenom gett upphov till en situation där klaganden inte kunde betrakta domstolen som opartisk. Därför ansåg klaganden att rätten till en rättegång inför en sådan opartisk domstol som avses i artikel 6 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter inte hade tillgodosetts.

BJO Jääskeläinen konstaterade att det i detta fall var fråga om huruvida lagen om verkställighet av böter kunde tillämpas på det aktuella ärendet. Om lagen var tillämplig, var det iakttagna förfarandet korrekt. Av de punkter i 1 §, där lagens tillämpningsområde definieras, är 5 punkten den enda punkten med stöd av vilken ärendet kunde omfattas av lagens tillämpningsområde.

I den regeringsproposition som gäller denna bestämmelse (RP 218/2001) konstaterades det att lagens tillämpningsområde enligt den nämnda punkten bl.a. omfattar staten tilldömd ersättning i andra ärenden och mål än brottmål, om allmänna åklagaren uppträtt i dem på tjänstens vägnar. I propositionen konstateras vidare att det är sällsynt att åklagaren för statens talan i andra ärenden eller mål än brottmål. Som ett exempel på en sådan situation nämns att åklagaren för statens talan enligt lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande skall betalas till oskyldigt häktad eller dömd (422/1974), om inte ett

särskilt ombud har förordnats. Enligt propositionen är de andra ärenden och mål än brottmål där åklagaren för talan till sin karaktär sådana att de kostnader för vilka ersättning kan tilldömas staten närmast utgörs av rättegångskostnader.

Om allmänna åklagaren skulle ha fört statens talan i det aktuella ärendet, hade det varit klart att lagen om verkställighet av böter kunde ha tillämpats på ärendet. I detta ärende hade finska statens talan emellertid förts av länsstyrelsen i Västra Finlands län. Tillämpningen av lagen om verkställighet av böter på ärendet verkade således uppenbart strida mot lagens ordalydelse. I lagens förarbeten gavs inte heller stöd för uppfattningen att man kunde tolka bestämmelsen om lagens tillämpningsområde på ett sätt som avvek från lagens ordalydelse. Både enligt ordalydelsen i lagen om verkställighet av böter och enligt regeringspropositionen begränsas lagens tillämpningsområde för den nämnda punktens del endast till sådana ärenden och mål där allmänna åklagaren uppträtt på tjänstens vägnar. Lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande skall betalas till oskyldigt häktad eller dömd eller dess förarbeten (RP 187/1973, RP 82/1984, LaUB 8/1984) innefattade inte heller grunder för en annan tolkning. Enligt BJO:s åsikt lämpar det sig bättre att en länsstyrelse eller någon annan myndighet som fört statens talan står för indrivningen av den ersättning som tilldömts staten än att allmänna åklagaren gör det.

Enligt BJO:s uppfattning kan en domstol, som är ett oberoende och opartiskt rättsskipningsorgan, inte utan uttryckligt stöd av lag ställa staten i en fördelaktigare position än andra parter. Med anledning av hovrättens utredning konstaterade BJO dessutom att klaganden åtminstone inte hade upplevt att hovrätten handlat i enlighet med klagandens intressen.

Enligt BJO:s uppfattning borde indrivningen av fordringen i fråga således ha skötts av den myndighet som representerade staten, dvs. länsstyrelsen i Västra Finlands län. Vid indrivningen av fordringen borde man vid behov ha iakttagit utsökningslagens bestämmelser. Det ovan sagda innebar att hovrättens förfarande enligt BJO:s uppfattning inte grundade sig på lagen om verkställighet av böter. BJO ansåg emellertid inte att ärendet från hans sida föranledde andra åtgärder än han delgav Vasa hovrätt sin uppfattning.

BJO sände också en kopia av sitt beslut till justitieministeriet för kännedom. Avsikten var att beslutet enligt ministeriets prövning skulle delges domstolarna.

BJO Jääskeläinens beslut 8.12.2004, dnr 913/4/03 (föredragande Terhi Arjola)

EN FRÅN ÅTAL FRIKÄND PERSONS RÄTT ATT FÅ SINA RÄTTEGÅNGSKOSTNADER BETALDA AV STATENS MEDEL

En advokat kritiserade i sitt brev justitieministeriets och domstolarnas förfarande i samband med betalningen av de rättegångskostnader som förorsakats personer som frikänts från åtal. Enligt klagomålet hade justitieministeriet gett domstolarna anvisningar om att den ersättning som avses i 9 kap. 1 a § i lagen om rättegång i brottmål inte skall betalas med stöd av tingsrättens dom, om ärendet till någon del överklagas hos hovrätten.

Advokaten redogjorde för två fall. I det första fallet hade endast målsäganden sökt ändring i den dom genom vilket åtalet hade förkastats. I det andra fallet hade endast den person som frikänts från åtalet sökt ändring och ändringssökandet hade endast gällt kostnadsersättningens belopp.

BJO Jääskeläinen konstaterade att det genom justitieministeriets brev till de allmänna domstolarna 18.2.2000 hade utfärdats anvisningar om betalningen av ersättningar i enlighet med den nämnda bestämmelsen. Enligt anvisningarna skall betalningsblanketten för ersättningen inte sändas till betalningscentralen i Tavastehus förrän domen vunnit laga kraft för ersättningstagarens del. På blanketten skall man kryssa

för den punkt som avser att domen vunnit laga kraft för ersättningstagarens del, samt den punkt vid vilken det datum då domen vunnit laga kraft skall antecknas.

Beträffande det första exemplet som presenterades i klagomålet konstaterade BJO att åtminstone Helsingfors hovrätt i sitt lagakraftvunna avgörande (dom 16.1.2003 nr 182) hade ansett att statens ansvar för att ersätta svarandens rättegångskostnader inte gällde den situation där svaranden med anledning av målsägandens ändringssökande vid hovrätten hade dömts för den gärning som också åklagarens åtal gällde. Hovrätten ändrade samtidigt i detta avgörande på tjänstens vägnar tingsrättens avgörande gällande ersättandet av rättegångskostnaderna och befriade staten från att ersätta svarandens rättegångskostnader. I ljuset av detta ansåg BJO att det inte finns anledning att ge anvisningar om att ersättningen för rättegångskostnaderna skall betalas innan skuldfrågan avgjorts på ett lagakraftvunnet sätt.

I fråga om det andra fallet som presenterades i klagomålet ansåg BJO att den ersättning för rättegångskostnaderna som skulle erläggas med stöd av 9 kap. 1 a § i lagen om rättegång i brottmål i denna situation delvis kunde betraktas som lagakraftvunnen. Den ersättning som utdömts av tingsrätten kunde således enligt hans åsikt utbetalas redan på basis av en sådan dom som delvis vunnit laga kraft.

BJO konstaterade att domstolen har till uppgift att på blanketten göra de anteckningar som bl.a. gäller domens laga kraft. Det är således domstolens uppgift att avgöra när en enskild dom för ersättningstagarens del kan antecknas som lagakraftvunnen. I praktiken sköts utbetalningen av ersättningarna av justitieministeriets betalningscentral i Tavastehus, som utför betalningen på basis av de blanketter som domstolarna fyller i.

BJO ansåg att det med tanke på en jämlik behandling av parterna inte var tillfredsställande att tidpunkten för betalningen av ersättningen kunde variera mellan domstolarna eller t.o.m. beroende på en enskild domares tillvägagångssätt. BJO konstaterade att denna oenhetliga praxis åtminstone delvis kunde bero på att justitieministeriets anvisningar och blanketter utformats på ett sätt som i viss mån lämnade rum för tolkning. Denna uppfattning stöddes också av att betalningscentralen i Tavastehus enligt de uppgifter som erhållits i ärendet mottar ett stort antal förfrågningar gällande tidpunkten för betalningen av ersättningen för rättegångskostnaderna.

BJO uppmanade justitieministeriet att bedöma huruvida anvisningarna till denna del borde preciseras. I detta syfte sände BJO en kopia av sitt beslut till justitieministeriet.

BJO Jääskeläinens beslut 21.4.2004, dnr 1728/4/02 (föredragande Terhi Arjola)

SÄKERSTÄLLANDE AV ATT EN DOMSTOLS LJUDUPPTAGNINGAR BEVARAS

Till justitiemannen inkom ett klagomål i vilket det riktades kritik mot att ljudupptagningarna från en huvudförhandling vid Östra Finlands hovrätt hade förkommit vid hovrätten. Enligt hovrättens utredning var det oklart när och hur ljudupptagningarna hade förkommit. Enligt BJO Jääskeläinens uppfattning kunde man inte längre erhålla någon tilläggsutredning i ärendet. Eftersom den muntliga bevisningen vid den nuvarande rättegången inte längre i sin helhet antecknas i protokollet eller domen, ansåg BJO att ljudupptagningarna och bevarandet av dem är av stor betydelse med tanke på rättssäkerheten och parternas rättsskydd. Därför ansåg han att Östra Finlands hovrätt inte hade handlat med sådan noggrannhet som skall iakttas vid behandlingen av ljudupptagningar vid domstolen.

Enligt den utredning som lämnats av hovrätten hade hovrättens registratur och expeditionsvakt efter denna incident getts anvisningar om att anteckna personuppgifterna för dem som kommer för att avlyssna ljudupptagningar samt tidpunkten för avlyssnandet. Personen skall ombes kvittera att han eller hon tagit emot ljud-

upptagningarna och det skall också göras en anteckning då ljudupptagningarna returneras. Om en person vägrar uppge sin identitet, har han eller hon rätt att i stället för att avlyssna ljudupptagningarna få en kopia av de offentliga delarna av ljudupptagningarna. Enligt den erhållna utredningen hade man också fäst uppmärksamhet vid ljudupptagningarnas förvaring. Enligt utredningen har man inte med de nuvarande resurserna möjlighet att alltid övervaka avlyssnandet av ljudupptagningarna.

BJO ansåg att de åtgärder hovrätten vidtagit för att säkerställa bevarandet av ljudupptagningarna i och för sig var motiverade. Det faktum att de kunder som kommer för att avlyssna ljudupptagningar ombes uppge sin identitet är emellertid problematiskt med tanke på offentlighetsprincipen och offentlighetslagstiftningen. Offentlighetsprincipen innebär bl.a. att en myndighet inte får kräva att den som begär att få ta del av innehållet i en handling skall uppge sin identitet (se bl.a. RP 30/1998 rd, s. 12).

Enligt 13 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet skall en begäran om att få ta del av innehållet i en myndighetshandling individualiseras tillräckligt noggrant så att myndigheten skall kunna utreda vilken handling den avser. Den som begär en handling skall med diarier och andra register bistås vid individualiseringen av de handlingar som han eller hon önskar ta del av. Den som begär en handling behöver inte utreda sin identitet eller motivera sin begäran, om inte detta behövs för att myndigheten skall kunna utöva sin prövningsrätt eller kunna utreda om han eller hon har rätt att ta del av handlingens innehåll. När begäran avser en sekretessbelagd handling, en uppgift ur ett personregister som förs av en myndighet eller någon annan handling ur vilken en uppgift kan lämnas ut endast under vissa förutsättningar, skall, om inte något annat särskilt bestäms, den som begär att få ta del av en handling enligt bestämmelsens 2 mom. meddela för vilket ändamål uppgifterna skall användas, lämna upplysningar om övriga omständigheter som myndigheten behöver för att kunna utreda förutsättningarna för utlämnande av uppgifter samt vid behov meddela hur uppgifterna kommer att skyddas.

Enligt den regeringsproposition som gäller bestämmelsen (RP 30/1998 rd, s. 70) har en myndighet inte rätt att kräva att den som begär att få ta del av innehållet i en myndighetshandling uppger sin identitet eller motiverar sin begäran. Dessa uppgifter skall emellertid ges till myndigheten om det är påkallat att identiteten utreds eller begäran motiveras för att myndigheten skall kunna utöva sin prövningsrätt eller kunna utreda om personen har rätt att ta del av handlingens innehåll. Enligt regeringspropositionen kan det bli aktuellt att utreda identiteten hos den som begär att få ta del av innehållet i en handling närmast i de fall då det bör säkerställas om den som begär uppgifterna har rätt att ta del av dem i egenskap av part.

I de fall då den som begär uppgifterna enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet inte är skyldig att uppge sin identitet, utgör det enligt BJO ett problem att det föreskrivs en avgift för den kopia av ljudupptagningen som hovrätten erbjuder som ett alternativ till avlyssnandet. Den som begär att få ta del av uppgifterna har kanske inte heller själv sådan utrustning med hjälp av vilken ljudupptagningen kan avlyssnas, varvid personen i fråga borde erbjudas en möjlighet att avlyssna kopian av ljudupptagningen i hovrättens utrymmen. Även i detta fall utgör den tid kopieringen kräver ett problem, eftersom utlämnandet av uppgifterna därigenom fördröjs och den som begärt uppgifterna eventuellt måste komma till domstolen på nytt.

Enligt BJO:s åsikt borde domstolarna ha sådan avspelningsutrustning att det med hjälp av den är möjligt att avlyssna ljudupptagningarna utan att kunden själv hanterar de ursprungliga upptagningarna. BJO Jääskeläinen har framfört denna ståndpunkt i ett beslut som gäller ett annat klagomål (dnr 2207/4/02, se Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2003, s. 89–90). I detta ärende var det fråga om kopiering av ljudupptagningar. BJO sände också detta beslut till justitieministeriet för kännedom.

BJO delgav Östra Finlands hovrätt sin uppfattning. Dessutom sände han en kopia av sitt beslut till justitieministeriet för kännedom. BJO underströk samtidigt att de tekniska frågor som hör samman med avspelningsutrustningen inte får äventyra bevarandet av ljudupptagningarna eller tillgodoseendet av offentlighetsprincipen.

BJO Jääskeläinens beslut 11.11.2004, dnr 2239/4/03 (föredragande Terhi Arjola)

FÖRBUD FÖR ETT OMBUD ATT UPPTRÄDA I RÄTTEN

Klaganden riktade kritik mot att en tingsdomare direkt hade meddelat klagandens huvudman att domaren inte kommer att godkänna klaganden som ombud för huvudmannen i det ärende som var anhängigt vid tingsrätten. Huvudmannen hade till följd av detta bytt biträde. Enligt klagandens åsikt borde tingsdomaren först ha kontaktat klaganden.

Med tanke på ombudets rättsskydd betraktade BJO Jääskeläinen det som problematiskt att tingsdomaren direkt hade kontaktat ombudets huvudman, för det första därför att ombudet inte hade hörts i ärendet. Fastän rättegångsbalkens bestämmelse om förbud mot att uppträda i rätten inte innehåller något uttryckligt omnämnande av att ombudet/biträdet skall höras, konstaterade BJO att den princip om hörande som anges i 21 § i grundlagen utgör en så viktig garanti för en rättvis rättegång att den skall iakttas också i dessa ärenden. För det andra hade ombudet till följd av detta förfarande förlorat möjligheten att söka ändring, eftersom det inte hade fattats något beslut i ärendet. Å andra sidan var det också fråga om huvudmannens intresse och rättsskydd i ärendet. Huvudmannen borde också bli hörd om inte ombudet självmant avstår från uppdraget. Eftersom huvudmannen har rätt att byta biträde när som helst, kan biträdets rätt att besvära sig över ett förbud mot att uppträda i samband med ett enskilt ärende i praktiken endast aktualiseras då huvudmannen inte vill byta biträde.

I detta ärende var det fråga om både ombudets och huvudmannens rättsskydd i en situation där de kunde ha motstridiga intressen. Enligt BJO borde man i en sådan situation sträva efter ett tillvägagångssätt som tar hänsyn till bådas rättsskydd.

Med tanke på detta ansåg BJO att ett bättre tillvägagångssätt i ett sådant fall skulle vara att tingsrätten först kontaktar biträdet i samband med bedömningen av huruvida 15 kap. 10 a § i rättegångsbalken blir tillämplig i det ärende som är under behandling. Om biträdet redan på basis av detta meddelande från tingsrätten avstår från uppdraget, finns det inte längre ett behov av att höra huvudmannen. Om biträdet däremot inte avstår från uppdraget, borde också huvudmannen höras. Om huvudmannen efter tingsrättens meddelande beslutar sig för att byta biträde, behöver tingsrätten enligt BJO:s uppfattning inte fatta beslut om förbud för ombudet att uppträda i rätten, om det inte är fråga om ett sådant förbud för viss tid som nämns i bestämmelsen. Om huvudmannen däremot inte vill byta biträde, skall tingsrätten i enlighet med bestämmelsen fatta ett överklagbart beslut om saken.

BJO delgav tingsdomaren sin uppfattning.

BJO Jääskeläinens beslut 31.5.2004, dnr 2085/4/02 (föredragande Terhi Arjola)

ETT UTLÅTANDE GÄLLANDE EN DOMARUTNÄMNING

En tingsdomare kritiserade förfarandet vid Helsingfors hovrätt då hovrätten hade gett ett utlåtande till domarförslagsnämnden i ett utnämningsärende som gällde klaganden. Tingsdomaren hade sökt en tjänst som hovrättsråd vid Helsingfors hovrätt. Hovrätten hade i sitt utlåtande uppgett att hovrätten inte hade fått en övertygande bild av tingsdomarens arbete i egenskap av ordförande för tingsrätten. Tingsdomaren riktade kritik mot att utlåtandet inte hade motiverats och misstänkte att hovrättens avgörande i ärendet baserade sig på andra än objektiva grunder. Tingsdomaren bad jus-

titieombudsmannen undersöka huruvida Helsingfors hovrätts förfarande var lagligt.

BJO Jääskeläinen konstaterade att syftet med det utlåtande som domstolen ger till domarförslagsnämnden är att utöver det som framgår av ansökningshandlingarna föra fram sådana fakta som beslutsfattandet i ett utnämningsärende till stor del grundar sig på.

Ju mera behövliga och sinsemellan jämförbara avvägda fakta det finns om sökandena för bedömningen av behörighetsvillkoren och utnämningsgrunderna, desto bättre förutsättningar finns det enligt BJO:s åsikt för ett lyckat utnämningsbeslut. Därför ansåg han att det i och för sig är sakligt att det i domstolens utlåtande till domarförslagsnämnden också framförs sådana kvalitativa, antingen negativa eller positiva, bedömningar av sökandenas personliga egenskaper och erfarenhet som det var fråga om i det aktuella fallet.

BJO betraktade emellertid Helsingfors hovrätts utlåtande som problematiskt med tanke på en objektiv bedömning av klaganden och de övriga sökandena. Om den hovrätt som ger ett utlåtande gör en positiv eller negativ kvalitativ bedömning av sökandenas egenskaper, borde man med tanke på en objektiv och jämlik behandling av sökandena göra en sådan bedömning åtminstone av alla beaktansvärda sökande.

Om man inte kan göra en kvalitativ bedömning av de övriga sökandena eller om man anser att det inte behövs, borde man uttryckligen ange orsakerna till detta. Då man i det aktuella fallet gjorde en kvalitativ bedömning endast av klaganden, skapades det för den som läser utlåtandet ovisshet om varför man handlat på detta sätt.

Enligt utredningen hade hovrätten ansett det som sin skyldighet att också framföra en negativ bedömning av klagandens verksamhet i egenskap av ordförande för tingsrätten. Å andra sidan hade hovrätten inte framfört positiva utlåtanden om kvaliteten på de övriga sökandenas arbete, fastän det enligt utredningen för flera sökandes del skulle ha funnits grunder för det. Endast en lagman vid hovrätten hade i sin avvikande åsikt gett ett positivt utlåtande om en sökande.

I ljuset av hovrättens utredning tolkade BJO situationen så att hovrätten inte i fråga om kvaliteten på någon annan sökandes arbete hade haft några sådana positiva eller negativa kommentarer som vid utnämningen skulle ha varit av betydelse, vid sidan av de uppgifter som framförts i utlåtandet närmast gällande sökandenas karriär, studier och publikationsverksamhet. Enligt honom borde man i utlåtandet ha framfört detta eller uppgett någon annan eventuell orsak till hovrättens förfarande. Detta skulle ha gjort att den kvalitativa bedömningen också skulle ha omfattat de övriga sökandena.

Hovrättens kvalitativa bedömning av klaganden hade inte motiverats. Det negativa utlåtandet borde åtminstone med hänsyn till sökanden ha motiverats så att sökanden skulle ha kunnat kommentera det i det yttrande som avses i 9 § 2 mom. i lagen om utnämning av domare och så att domarförslagsnämnden skulle ha kunnat bedöma hurdana faktorer utlåtandet grundade sig på. BJO ansåg att hovrättens utlåtande i detta avseende var bristfälligt, men att de grunder som hovrätten uppgett i sin utredning och i de utlåtanden som getts till domarförslagsnämnden i ett annat utnämningsärende var tillräckliga. Domarförslagsnämnden har enligt 9 § 1 mom. i lagen om utnämning av domare möjlighet att på det sätt som behövs komplettera det material som utgör grund för utnämningsframställningen.

Hovrätten hade till stöd för den bedömning som gällde tingsdomaren sedermera i sitt utlåtande till justitieombudsmannen framfört ett antal rättsfäll. Enligt BJO:s åsikt kan man i allmänhet inte förutsätta att en personbedömning skall kunna "bevisas" med hjälp av skriftlig dokumentation. Han ansåg att det i och för sig inte fanns skäl att misstänka att inte den enhälliga bedömning som framförts av hovrätten motsvarade remissutskottets medlemmars uppfattning om klagandens arbete. BJO hade således inte haft anledning att undersöka de enskilda rättsfall som behandlats och

avgjorts av tingsdomaren och som hovrätten framfört till stöd för bedömningen.

BJO delgav Helsingfors hovrätt sin uppfattning om att den kvalitativa bedömningen av dem som sökt en domartjänst skall vara objektiv och motiverad. Han sände en kopia av sitt beslut till domarförslagsnämnden för kännedom och för prövning av huruvida det i fråga om den kvalitativa bedömning av sökandena som avses i detta beslut finns skäl att precisera nämndens anvisningar om innehållet i domstolens utlåtande gällande tillsättande av en domartjänst. BJO sände också beslutet till justitieministeriet för kännedom.

BJO Jääskeläinens beslut 11.5.2004, dnr 2489/4/02 (föredragande Jorma Kuopus)

Domarförslagsnämnden sände 9.7.2004 BJO Jääskeläinens beslut till förvaltningsdomstolarna, hovrätterna, tingsrätterna, marknadsdomstolen, arbetsdomstolen samt försäkringsdomstolen för kännedom.

BEHANDLINGEN AV EN ANMÄLAN OM LAGA FÖRFALL VID EN JORDDOMSTOL

Klaganden hade bett Vasa tingsrätt som fungerade som jorddomstol flytta fram huvudförhandlingen i ett besvärsärende till en senare tidpunkt. Samtidigt hade klaganden tillställt domstolen ett läkarintyg där det konstaterades att klaganden var oförmögen att närvara vid rättegången. Tingsdomaren ansåg att klaganden inte hade framfört tillräckliga grunder för att sammanträdet skulle återkallas och flyttade inte fram behandlingen till en senare tidpunkt. Tingsdomaren informerade klaganden om detta per telefon. Då klaganden uteblev från huvudförhandlingen vid jorddomstolen, avvisade jorddomstolen dennes ändringsansökan.

BJO Jääskeläinen bedömde jorddomstolens förfarande på följande sätt.

Laga förfall

BJO konstaterade att tingsdomaren inte hade informerat den sammansättning som behandlade ärendet vid jorddomstolen om det förfall klaganden anmält, och jorddomstolen hade således inte tagit ställning till huruvida det för besvärandens del förelåg laga förfall i fråga om deltagandet i huvudförhandlingen. Tingsdomaren hade inte påstått att klaganden skulle ha avstått från att åberopa det förfall som anmälts och som framgick av läkarintyget.

Enligt BJO:s uppfattning borde frågan om huruvida klagandens sjukdom utgjorde laga förfall för klagandens utevaro från huvudförhandlingen ha avgjorts av jorddomstolens fulltaliga sammansättning. Tingsdomaren kunde inte ensam avgöra denna fråga. Det faktum att klaganden kände till tingsdomarens uppfattning utgjorde således inte en godtagbar orsak till att jorddomstolen inte hade yttrat sig i frågan. BJO ansåg att tingsdomaren bar ansvaret för detta felaktiga förfarande, eftersom jordrättsingenjören och nämndemännen enligt den erhållna utredningen inte ens hade varit medvetna om det förfall klaganden anmält.

Avvisande av besvären

Jorddomstolen hade kallat klaganden till huvudförhandlingen vid äventyr att ärendet till följd av besvärandens utevaro avskrivs. Då klaganden uteblev från ärendets huvudförhandling avvisade jorddomstolen emellertid dennes ändringsansökan, fastän domstolen inte hade avgjort frågan om huruvida det förelåg laga förfall för klagandens del. Enligt BJO:s uppfattning handlade jorddomstolen lagstridigt då den inte i enlighet med 261 § i fastighetsbildningslagen avskrev ärendet i denna situation.

Med tanke på rättegångsförfarandet skiljer sig ett beslut om att ärendet skall avskrivas från ett beslut om avvisande, och dessa beslut har också olika rättsverk-

ningar. Ett beslut om att besvären avskrivs kan t.ex. inte överklagas genom besvär. I ett beslut om att besvären avvisas kan ändring däremot sökas genom besvär.

Om besvären skulle ha avskrivits till följd av besvärandens utevaro, skulle det enligt BJO:s uppfattning vid jorddomstolen ha varit möjligt att med stöd av hänvisningsbestämmelsen i fastighetsbildningslagen tillämpa bestämmelsen om återvinning i 26 kap. 22 § i rättegångsbalken. Om besvären har avskrivits på grund av ändringssökandens utevaro, men han eller hon har haft laga förfall och inte kunnat anmäla detta i tid, har ändringssökanden enligt denna bestämmelse rätt att få besvären behandlade på nytt genom en skriftlig anmälan till hovrätten inom 30 dagar från det att besvären avskrevs. Styrker ändringssökanden inte sitt laga förfall, skall besvären inte tas till prövning.

Högsta domstolen har ansett (HD 2004:22) att bestämmelsen i 26 kap. 22 § i rättegångsbalken också kan tillämpas då en person på förhand har anmält förfall hos en domstol, men den juridiska bedömningen av förfallet inte är klar. Enligt detta avgörande skall det ges anvisningar om ändringssökande i fråga om den möjlighet till återvinning som avses i 26 kap. 22 § i rättegångsbalken.

Slutresultat och åtgärder

BJO ansåg att tingsdomaren borde ha fört frågan om huruvida det för klagandens del förelåg laga förfall till avgörande vid jorddomstolens fulltaliga sammansättning. Då domaren inte hade handlat på detta sätt, hade jorddomstolen avgjort ärendet på samma sätt som om klaganden inte skulle ha anmält något förfall. I detta fall borde jorddomstolen ha avskrivit besvären och gett en anvisning om återvinning i enlighet med 26 kap. 22 § i rättegångsbalken i stället för att avvisa besvären och ge en besvärsanvisning. Enligt BJO:s åsikt bar tingsdomaren i egenskap av lagfaren ordförande för jorddomstolen ansvaret för detta felaktiga processuella avgörande.

Vid bedömningen av förfarandets klandervärdhet beaktade BJO att det förfall klaganden anmält i ljuset av rättspraxis (t.ex. HD:2001:73 och HD:2003:28) uppenbarligen inte kunde ha godkänts som laga förfall. Därför nöjde sig BJO med att för framtiden delge tingsdomaren sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

BJO Jääskeläinens beslut 17.11.2004, dnr 1625/4/04 (föredragande Mirja Tamminen)

ÅKLAGARVÄSENDET

Allmän översikt

Åklagarärendena är ärenden som hör samman med laglighetsövervakningen av allmänna åklagare. Klagomålen mot åklagare gäller ofta också polisens förfarande. Likaså kan åklagares förfarande behandlas i samband med klagomål som riktas mot domstolar och polisen. Liksom tidigare år har huvudregeln alltjämt varit att ett klagomål har statistikförts inom den kategori som det huvudsakligen gäller. T.ex. sådana klagomål som gällt åklagare i deras egenskap av undersökningsledare i polisbrottsärenden har i allmänhet i så hög grad varit inriktade på förundersökning att de nästan undantagslöst statistikförts 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 vad statistiken visar.

Enligt den arbetsfördelning som baserar sig på arbetsordningen avgjordes åklagarärendena under verksamhetsåret av BJO *Rautio*. Referendarierådet *Eero Kallio* var huvudföredragande i dessa ärenden. På basis av sitt sammanhang ankom vissa åklagarärenden också på BJO *Jääskeläinen*.

UTVECKLINGEN AV ÅKLAGARVÄSENDET

Man har strävat efter att utveckla åklagarväsendet genom att öka möjligheterna till samarbete mellan åklagarenheterna. I detta syfte har samarbetsområden bildats. Helsingfors och Åland samt Kittilä och Lapska armens härad lämnades utanför områdesindelningen. För närvarande finns det sammanlagt 16 samarbetsområden. En av områdets ledande häradsåklagare förordnas för två år i sänder till områdets chef. 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. Chefen kan vid behov också jämna ut arbetsbördan mellan områdets enheter.

Styrrelationen mellan justitieministeriet och riksåklagarämbetet samt behovet av att utveckla denna har också aktualiserats i olika sammanhang. Statens revisionsverk har utvärderat denna styrrelation i sin revisionsberättelse (nr 62/2003). Det redogjordes närmare för denna fråga i berättelsen för år 2003. Riksåklagare Matti Kuusimäki har meddelat att han förväntar sig att justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning skall finna sin roll som en ny och viktig aktör i detta avseende (Akkusastoori 1/2004).

För speciella mål inrättades redan år 2000 ett system med s.k. nyckelåklagare. Orsaken till detta var att vissa brottstyper är så sällsynta att det inte är ändamålsenligt att ge alla åklagare en sådan specialutbildning som en framgångsrik skötsel av ärendena skulle kräva. Det finns särskilda nyckelåklagare inom tio olika sektorer. Det finns specialutbildade åklagare för t.ex. miljöbrott, narkotikabrott, IT-brott, arbetsbrott och ekonomiska brott samt brott som riktar sig mot kvinnor och barn. Dessa åklagare bistår de övriga åklagarna med sin sakkunskap. Nyckelåklagarna utbildar fortsättningsvis också de övriga lokala åklagarna inom sina egna områden.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV ÅKLAGARVÄSENDET

Största delen av klagomålen mot åklagarna gällde åtalsprövningen, framförallt dess slutresultat. Det har emellertid i viss mån också anförts klagomål över procedurer, fördröjda avgöranden och beslutsmotiveringar.

Justitieombudsmannen och riksåklagaren har försökt undvika överlappande tillsyn över åklagarna samt strävat efter att inte behandla samma ärenden. Det har blivit praxis att sådana klagomål som gäller åtalsprövning och som till sin karaktär påminner om besvär överförs till riksåklagaren i de fall då det är fråga om

andra ärenden än sådana som hör till justitieombudsmannens övervakningsbehörighet. Riksåklagaren kan då inom ramen för sin behörighet utföra en ny åtalsprövning i ärendet, vilket justitieombudsmannen inte kan göra. I ett sådant fall kan justitieombudsmannen endast bedöma lagligheten av en allmän åklagares åtgärder. Det har ansetts förenligt med klagandens intresse att dessa klagomål som gäller åtalsprövning överförs till riksåklagaren. Under verksamhetsåret överfördes nio klagomål till riksåklagaren, året innan var antalet fem. Tidigare har det årligen överförts omkring tio klagomål till riksåklagaren.

Det anfördes också ett visst antal klagomål över riksåklagarens verksamhet. I dessa fall var det oftast fråga om missnöje med riksåklagarens avgöranden i ärenden som gällde åtalsprövning. En del av klagomålen gällde formella frågor.

Under verksamhetsåret avgjordes 59 klagomål som gällde åklagare. Året innan var antalet sådana avgöranden 36 och föregående år 46. När det gäller klagomålens antal har man åter uppnått nivån för millennieskiftet, dvs. 60 avgöranden per år. Det mottogs 63 klagomål som gällde åklagare.

Sex klagomål föranledde åtgärder under verksamhetsåret. I samtliga fall var det fråga om att BJO meddelade sin uppfattning. Det konstaterades dessutom att det under behandlingen av ett ärende hade utförts en rättelse. I vissa avgöranden som statistikfördes som polisklagomål riktades också kritik mot en åklagare. Antalet åtgärdsbeslut förefaller ha stabiliserat sig på denna nivå.

Inspektionsverksamhet

Utöver samarbetsfrågorna har man vid inspektionerna inom åklagarväsendet koncentrerat sig på uppföljningen av behandlingstiderna i åtalsprövningsärenden, nivån på motiveringarna för beslut om åtalseftergift samt på hur straffprocessen framskrider i åklagarnas arbete. Det har också funnits orsak att följa upp praxis vid framställandet av målsägandes privaträttsliga yrkanden i samband med brottmålsrättegångar. Även under detta verksamhetsår uppmärksammades speciellt ärenden där det var fråga om familjevåld eller brott som riktade sig mot barn.

INSPEKTIONER INOM ÅKLAGARVÄSENDET 2004

Lojo häradsämbete, åklagaravdelningen	22.3.2004
Hyvinge häradsämbete, åklagaravdelningen	25.8.2004
Seinäjoki häradsämbete, åklagaravdelningen	8.10.2004
S:t Michels häradsämbete, åklagaravdelningen	4.11.2004
Borgå häradsämbete, åklagaravdelningen	30.11.2004

Vid de inspekterade åklagaravdelningarna skedde åtalsprövningen i allmänhet snabbt. BJO Jääskeläinen konstaterade dock på basis av det förhandsmaterial han fått i samband med inspektionen av åklagaravdelningen vid S:t Michels häradsämbete att förhållandevis gamla mål var föremål för åtalsprövning där. Han fäste på ett allmänt plan uppmärksamhet vid betydelsen av att ärendena behandlas fort.

Åklagarna vid de inspekterade åklagaravdelningarna ansåg att det nuvarande straffprocessystemet och huvudförhandlingen fungerade väl i underrätterna.

Planerna på att överföra Lojo tingsrätt till Åbo hovrättsdistrikt för att underlätta situationen vid Helsingfors hovrätt betraktades i Lojo som en dålig lösning. Detta skulle innebära en två timmars resa i vardera riktningen, medan man kommer till Helsingfors hovrätt på mindre än en timme.

Samarbetet med polisen fungerade i allmänhet problemfritt vid alla de inspekterade åklagaravdelningarna. Även i Lojo fungerade samarbetet med polisinrättningen i Lojo väl. Efter att polisinrättningen i Vichtis flyttade till Högfors hade däremot samarbetet med polisinrättningen i Vichtis varit sporadiskt och i det närmaste obefintligt. Till en början ordnade man månatliga möten med polisen i Vichtis, men på polisinrättningens begäran hade man frångått dem.

Vid alla de inspekterade åklagaravdelningarna intygade man att man riktar särskild uppmärksamhet mot ärenden som gäller familjevåld. I de fall där målsäganden återtar sin anmälan utreder åklagarna noggrant situationen, dess bakgrund och omständigheterna kring den innan de fattar beslut i ärendet. Trots att vissa anmälningar återtagits var åtalseftergifter sällsynta i ärenden som gäller familjevåld. Vid de inspekterade åklagaravdelningarna betonade man betydelsen av att det skall göras en separat bedömning av varje ärende.

I samband med ärendena gällande familjevåld riktades intresse mot den multiprofessionella arbetsgrupp som i Borgå tillsatts av stadsstyrelsen för att utbyta tankar om våld i parförhållanden och närståenderelationer (PALVE). Arbetsgruppen organiserar år 2005 sex verksamhetsgrupper för personer som upplevt våld i parförhållanden eller närståenderelationer och ordnar dessutom utbildning för olika aktörer inom området. Vid polisen koncentreras dessa ärenden alltid till samma utredare. Ledande häradsåklagaren betraktade detta arrangemang som mycket lyckat även ur åklagarens synvinkel.

Systemet med samarbetsområden ansågs i allmänhet fungera väl. Systemet utgjorde ett stöd för verksamheten vid små åklagarenheter t.ex. i sådana situationer då åtalsprövningen i ett omfattande ärende krävde en åklagares arbetsinsats under en lång tid. I dessa fall kunde hjälp fås från en annan åklagarenhet inom samarbetsområdet. Situationen var densamma i jävsfall. En enhet i storlek med den i Lojo som har fyra åklagare hade däremot enligt ledande häradsåklagaren inte någon större nytta av närområdessamarbetet. En enhet av denna storlek klarade sig enligt ledande häradsåklagarens uppfattning väl på egen hand.

Kritik framfördes också av åklagaravdelningen vid Borgå häradsämbete, som hör till Östra Nylands samarbetsområde. Utöver åklagaravdelningen i Borgå hörde också en avsevärt större åklagarenhet till samarbetsområdet, nämligen åklagaravdelningen vid Vanda häradsämbete. Som chef för samarbetsområdet fungerade ledande häradsåklagaren i Vanda. I Borgå ansåg man att det var ett problem att åklagaravdelningen i Borgå hade hamnat i en underlägsen position. Chefen för samarbetsområdet hade för avsikt att anhålla om att det skulle förordnas om fullständigt samarbete inom området.

BJO Rautio konstaterade att kontakterna mellan de olika enheterna inom samarbetsområdet hade fungerat flexibelt vid de åklagaravdelningar som inspekterats tidigare och att motsvarande problem inte hade uppdagats förut.

Systemet med nyckelåklagare ansågs i allmänhet fungera väl, eftersom systemet utgjorde ett stöd för åklagarna. I Lojo efterfrågade man diskussionskontakt i synnerhet i fråga om arbetsbrott. Eftersom Lojo är en fabriksort inträffar där arbetsolycksfall nästan varje månad. En del av dem leder till förundersökning och behandlas därefter av en åklagare.

I samband med inspektionen av åklagaravdelningen i Borgå utredde man vilka effekter den nya språklagen haft. Där har man strävat efter att alltid ha en åklagare som är fullständigt tvåspråkig. Dessutom måste varje åklagare kunna sköta en rättegång på svenska i allmänt förekommande mål. Utredarna frågar redan i förundersökningsskedet parterna vilket språk de önskar att processen skall genomföras på. Man utreder och antecknar således processpråket redan på förhand. I ungefär tio procent av fallen genomförs processen på svenska. Dessutom finns det tvåspråkiga processer. I sådana fall där det finns både finsk- och svenskspråkiga åtalade har man avtalat med tingsrätten om att de behövliga åtalspunkterna utarbetas på svenska i stäm-

ningsansökan. De tvåspråkiga processerna genomförs huvudsakligen på finska och endast vissa punkter behandlas på svenska. Tingsrätterna i Borgå och Lojo har beredskap att sköta svenskspråkiga processer. Alla domare var svenskkunniga.

Avgöranden

OTILLRÄKNELIGHET SOM GRUND FÖR ÅTALSEFTERGIFT

I samband med en inspektion av åklagaravdelningen vid Riihimäki häradsämbete framgick det att häradsåklagaren i oktober 2001 hade fattat ett beslut om åtalseftergift, i vilket åklagaren hade beslutat att inte åtala en förare som misstänktes för grovt äventyrande av trafiksäkerheten, på den grunden att det inte förelåg något brott.

Den misstänkte hade två gånger kört en personbil i filen för mötande trafik. Första gången kunde det mötande fordonets förare förhindra att det inträffade en krock. Bilarnas sidor hade dock vidrört varandra. Andra gången hade den misstänkte med främre delen av bilen krockat med den främre delen av en mötande paketbil. Den mötande bilen hade kastats av vägen och hamnat på taket i ett dike. I samband med förundersökningen sade sig bilens förare yrka på att den misstänkte skulle straffas för dråpförsök.

Åklagaren hade i sitt beslut om åtalseftergift konstaterat att den misstänktes gärning, med beaktande av det rådande läget och sjukdomshistorian, enligt en medicinsk bedömning kunde betraktas som en självmordsinriktad handling. Åklagaren ansåg vidare att den misstänkte inte vid gärningstidpunkten hade insett gärningarnas faktiska innebörd och att den misstänktes förmåga att styra sitt eget handlande hade varit nedsatt i den mån att det inte förelåg sådan skuld som hör till brottsrekvisiten.

Det misstänkta brottet hade begåtts i oktober 2000. Enligt det intyg som i mars 2001 utfärdats av en specialistläkare hade den misstänkte blivit vårdad för ett svårt psykotiskt depressionstillstånd under den senare delen av år 1998 och under sommaren 1999. Den misstänkte hade fortsättningsvis under våren 2000 och 2001 fått vård för sådana svåra depressionsperioder som hörde till den återkommande depressionen, men som inte innefattade psykotiska symtom. Den misstänkte hade efter den vårdperiod som avslutades i april 2000 fått eftervård vid polikliniken 1–2 gånger per månad. Den misstänkte hade senast i augusti 2000 per telefon stått i kontakt med sin närvårdare.

I samband med en inspektion av åklagaravdelningen vid Orimattila häradsämbete i oktober 2002 framgick det att ledande häradsåklagaren med stöd av skälighetsgrunden hade beslutat låta bli att åtala en person som misstänktes för våldtäktsförsök, eftersom den misstänkte enligt ett läkarutlåtande hade nedsatt mental prestationsförmåga och begränsad förmåga att förstå gärningens rättsstridighet och dess följder.

Dessa fall gav upphov till en misstanke om att åklagarnas praxis inte är enhetlig i sådana åtalsprövningssituationer där det föreligger uppgifter om och en bedömning av den misstänktes eventuella otillräknelighet. Eftersom praxis inte heller helt verkade överensstämma med riksåklagarens anvisning RÅ:2000:1, beslöt BJO undersöka saken på eget initiativ.

Riksåklagaren konstaterade i sitt utlåtande att han i sin allmänna anvisning till åklagarna ”Om åtalseftergift, särskilt med stöd av allmänna bestämmelser” (RÅ: 2000:1) medvetet hade mildrat de tidigare anvisningarna, enligt vilka det kategoriskt ansågs att åklagarna inte vid åtalsprövningen hade makt att konstatera att gärningsmannen varit i avsaknad av förståndets fulla bruk och på den grunden kunde låta bli att väcka åtal. Riksåklagaren konstaterade vidare att otillräkneligheten i regel skall fastställas med hjälp av en sinnesundersökning, varvid man uttryckligen bedömer det aktuella förfarandet vid tidpunkten i fråga. Det faktum att sinnesundersökningen inte är bindande för domstolen

talar också för att frågan skall föras till en domstol för prövning. Domstolen kan vid den juridiska bedömningen av frågan komma till ett resultat som avviker från den medicinska bedömningen.

Eftersom prövningsrätten hade brukats i vidsträckt omfattning i förhållande till riksåklagarens allmänna anvisning när det gällde frågan om otillräknelighet i det aktuella åtalseftergiftsbeslutet, beslöt man vid riksåklagarämbetet utföra en ny åtalsprövning i ärendet. Enligt riksåklagaren utfördes det en ny åtalsprövning också i det andra ärendet som nämndes i utredningsbegäran, dvs. i det ärende där ledande häradsåklagaren i Orimattila hade fattat beslut om åtalseftergift i fråga om ett våldtäktsförsök.

Riksåklagaren ansåg dessutom att det i syfte att handleda åklagarväsendet fanns skäl att förtydliga de anvisningar som utfärdats till åklagarna om vilka kriterier som skall beaktas vid bedömningen av tillräkneligheten. Riksåklagaren ansåg emellertid inte att det fanns behov av att ändra den tidigare anvisningen, utan handledningen kunde enligt honom ske genom att åklagarna delges laglighetsövervakarnas och riksåklagarens beslutspraxis. Enligt riksåklagaren finns det samtidigt behov av att understryka betydelsen av motiveringen av åklagarnas beslut också när det gäller bedömningen av tillräkneligheten. I det beslut av biträdande riksåklagaren som nämns som exempel i riksåklagarens allmänna anvisning var motiveringen förhållandevis knapphändig när det gällde bedömningen av tillräkneligheten.

Enligt BJO Rautio sammanföll hans egen uppfattning med de synpunkter som framfördes i riksåklagarens utlåtande. Han påminde dessutom om att kravet på att straffansvaret skall realiseras får en större tyngd särskilt när det gäller sådana allvarliga brott som avses ovan. Vid bedömningen av tillräkneligheten står den misstänktes rättsskyddsbehov inte heller på samma sätt i konflikt med kravet på att straffansvaret skall realiseras som när det gäller bedömningen av åtalströskeln i sådana fall där bevisningen är oklar.

BJO fäste också uppmärksamhet vid att det i allmänhet finns betydligt sämre förutsättningar att bedöma otillräkneligheten vid åtalsprövningen än vid domstolen, eftersom domstolen vid behov ännu kan skaffa ny utredning i ärendet. Dessa faktorer borde höja tröskeln för att man skall fatta beslut om åtalseftergift på basis av gärningsmannens otillräknelighet. Då åklagaren överväger att fatta beslut om åtalseftergift på basis av gärningsmannens otillräknelighet måste man åtminstone förutsätta att det föreligger ostridig utredning angående otillräkneligheten. BJO uppgav att han över lag ansåg det mycket tvivelaktigt att man fattar beslut om åtalseftergift på basis av otillräknelighet när det gäller andra än förhållandevis lindriga brott.

Beträffande avgörandet av häradsåklagaren i Riihimäki konstaterade BJO vidare att det var mycket dristigt att dra så pass långt gående slutsatser som man gjort enbart på basis av referatet av biträdande riksåklagarens avgörande och dess rubrik. Häradsåklagaren borde ha skaffat sig bättre kännedom om detaljerna i biträdande riksåklagarens avgörande innan häradsåklagaren fattade sitt eget beslut. Då hade man kunnat upptäcka på vilka punkter fallen avvek från varandra. I det ärende som biträdande riksåklagaren avgjort fanns t.ex. en specialistläkares utlåtande om gärningsmannen, där det uttryckligen togs ställning till gärningsmannens tillräknelighet vid den tidpunkt då gärningen utfördes.

Eftersom riksåklagaren uppgav att han skulle utföra ny åtalsprövning i ärendet, nöjde sig BJO med att delge häradsåklagaren i Riihimäki sin uppfattning om att ärendet borde ha behandlats av en domstol.

BJO Rautios beslut 18.3.2004, dnr 2842/2/02 (föredragande Eero Kallio)

Biträdande riksåklagaren gav 2.2.2005 sitt beslut i ärendet (dnr 58/21/03). Han konstaterade att den brottsmisstänkte hade dött 29.7.2003, dvs. efter att riksåklagaren hade meddelat att ärendet tas till åtalsprövning. Därför kunde man slutligen inte utföra någon ny åtalsprövning i ärendet. Biträdande riksåklagaren konstaterade emellertid att det i detta fall inte fanns

ostridig eller övertygande bevisning gällande den misstänktes otillräknelighet vid gärningstidpunkten. Eftersom det var fråga om en misstanke om ett allvarligt brott, uppmärksammade biträdande riksåklagaren häradsåklagaren på att det skulle ha varit ett bättre alternativ att föra ärendet till domstolsbehandling än att fatta beslut om åtalseftergift.

Biträdande riksåklagaren gav samma dag också sitt beslut med anledning av det åtalseftergiftsbeslut som fattats av ledande häradsåklagaren i Orimattila (som gällde ett våldtäktsförsök). Biträdande riksåklagaren konstaterade att rättegång och straff i detta fall kunde betraktas som oskäliga eller betydelselösa då man beaktade läkarens utredning enligt vilken den misstänkte vid gärningstidpunkten fick mentalsjukvård för kronisk schizofreni. Ledande häradsåklagaren hade inte överskridit sin prövningsrätt då åklagaren med stöd av skälighetsgrunden hade låtit bli att väcka åtal.

ETT PRIVATRÄTTSLIGT YRKANDE I EN ÅKLAGARES STÄMNINGSANSÖKAN

Målsägandena hade inte bett att åklagaren skulle driva deras privaträttsliga yrkanden i ett brottmål. Åklagaren hade emellertid antecknat ett sådant yrkande i sin stämningsansökan eftersom åklagaren ansåg att detta var en förutsättning för att statskontoret skulle kunna godkänna den ersättningsansökan som framställts. Till följd av detta förfarande hade man vid tingsrätten utgått från att åklagaren drev målsägandenas privaträttsliga yrkanden i ärendet.

Enligt BJO Jääskeläinen borde åklagaren ha förstått att tingsrätten till följd av åklagarens förfarande inte skulle bereda målsäganden tillfälle att själv framställa sina yrkanden vid domstolen eller kalla målsäganden till sammanträdet. Åklagaren borde också ha insett att målsägandens yrkande som antecknats i stämningsansökan inte skulle behandlas då åklagaren inte drev yrkandet. Enligt BJO borde åklagaren ha kunnat informera målsäganden om vilken betydelse det hade med avseende på det ersättningskrav som avses i brottsskadelagen att målsägandens ersättningsyrkande framställdes vid rättegången. Åklagaren borde i varje fall inte ha fått anteckna målsägandens ersättningsyrkande i sin stämningsansökan. Åklagaren kunde inte ens driva ersättningsyrkandet då det inte skedde på målsägandens begäran.

Då man inte med säkerhet kunde sluta sig till vilken betydelse åklagarens felaktiga förfarande *de facto* hade haft när det gällde förkastandet av den ersättningsansökan målsägandena framställt hos statskontoret, nöjde sig BJO med att för framtiden delge häradsåklagaren sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

BJO Jääskeläinens beslut 13.12.2004, dnr 2843/4/03 (föredragande Terhi Arjola)

FÖRUNDERSÖKNINGENS GRUNDLIGHET

Klaganden hade för sin egen och sin bekants del gjort en brottsanmälan bl.a. på grund av deras frihetsberövanden som varat i ungefär tolv timmar. Häradsåklagaren i Kuopio som fungerade som undersökningsledare avslutade förundersökningen eftersom åklagaren ansåg att det med beaktande av den erhållna utredningen inte fanns orsak att misstänka att något brott hade begåtts i ärendet.

I häradsåklagarens beslut konstaterades det att det framgick av förundersökningsmaterialet att klagandens och dennes bekants beteende hade möjliggjort gripandena. I sin utredning till BJO konstaterade åklagaren att det både för klagandens och klagandens bekants del förelåg sådana grunder för gripande och anhållande som avses i tvångsmedelslagen.

När det gällde klagandens bekant skedde endast det ursprungliga gripandet med stöd av tvångsmedelslagen. Grunden för frihetsberövandet ändrades fort och personen hölls med stöd av polislagen i förvar över natten. Det verkade således som om åklagarens beslut

till denna del grundade sig på bristfällig förundersökning, eftersom grunderna för detta frihetsberövande inte hade utretts. Om man vid utredningen skulle ha skaffat det dokument (en s.k. KIP-blankett) där beslutet om det tvivelaktiga frihetsberövandet hade antecknats, skulle man genast ha upptäckt att frihetsberövandet inte grundade sig på tvångsmedelslagen. De uppgifter som hade antecknats om händelsen på blanketten motsvarade dessutom inte de förutsättningar som anges för frihetsberövande i 20 § i polislagen, vilket också borde ha föranlett en grundligare utredning av ärendet.

BJO Rautio konstaterade att häradsåklagaren i egenskap av undersökningsledare ansvarade för att ärendet utreddes tillräckligt väl. När det gällde grunden för frihetsberövandet hade man inte handlat på detta sätt. BJO delgav häradsåklagaren sin uppfattning för framtiden.

BJO Rautios beslut 22.9.2004, dnr 1380/4/02 (föredragande Juha Haapamäki)

POLISEN

Allmän översikt

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

Klagomålen mot polisen är en av de största grupperna av klagomål. Andelen klagomål mot polisen har varierat mellan 10 och 15 % av samtliga klagomål som inkommit till justitieombudsmannen. Under de senaste åren har antalet klagomål mot polisen ökat en aning. Ett antal påståenden i klagomål mot polisen avgörs dessutom i samband med klagomål som huvudsakligen riktas mot åklagare och domstolar och som därmed statistikförs under dessa grupper.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV POLISEN

Under verksamhetsåret avgjordes 424 klagomål över polisens verksamhet. De klagomål mot polisen som avgjordes 2002–2004 har stabiliserat till drygt 400. Statistiken visar att dessa klagomål förefaller att leda till åtgärdsavgöranden något oftare än genomsnittet. Under verksamhetsåret ledde totalt 107 avgöranden till åtgärder, som i sex fall var anmärkningar. I ett ärende beslutade BJO Rautio väcka åtal mot två väktare vid en polisinrättning för att de försummat sin övervakningsskyldighet (se nedan dnr 3491/2/04 s. 119).

Av de avgöranden som resulterade i åtgärder gällde 20,7 % polisen. Av siffrorna 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. Polisverksamhetens karaktär kan vara en förklaring till det stora antalet klagomål och den höga åtgärdsprocenten. Polisen är ibland tvungen att ta till mycket drastiska ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, många gånger i situationer som kräver snabba beslut. Beslut som gäller tvångsmedel måste polisen ofta fatta utifrån mycket knapphändiga uppgifter. Men besluten måste alltid bedömas med avseende på vilka uppgifter som var tillgängliga när beslutet fattades. Polisens verksamhet får mycket uppmärksamhet i medierna, vilket kan bidra till medborgarnas benägenhet att JO-anmäla polisen. Inte tillnärmelsevis alla polisiära åtgärder kan överklagas. Därför kan laglighetsövervakarens beslut spela en mycket stor roll för polisens verksamhet, i motsats till så många andra sektorer inom förvaltning och lagskipning, där domstolsavgöranden spelar en mer framträdande roll.

Det förefaller som om påståendena om allvarliga fall av övergrepp inom polisen, t.ex. regelrätt misshandel, i stor utsträckning går vidare till normal förundersökning eftersom den typen av påståenden förekommer sällan i klagomålen. Det är tänkbart att fall som uppfattas som flagranta anmäls direkt till polisen, vilket innebär att en åklagare tar ställning till en eventuell förundersökning. Detta är i och för sig motiverat också med avseende på laglighetsövervakningen. Årligen kommer det in ungefär 500–600 anmälningar om s.k. polisbrott. Undersökningarna leds då av allmänna åklagaren.

Merparten av de klagomål mot polisen som kommer in till riksdagens justitieombudsman gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. I ett typiskt klagomål mot polisen hävdas att förundersökningen varit bristfällig eller att ett beslut om att inte verkställa förundersökning varit felaktigt, eller så kritiseras förundersökningen för att ha tagit alltför lång tid i anspråk. Ofta kommer det fram att klaganden har den felaktiga uppfattningen att förundersökningar är en ”subjektiv” rätt, med andra ord att polisen gör en förundersökning när någon ber om det eller att justitieombudsmannen kan bestämma om förundersökning, t.ex. låta göra en ny förundersökning eller föra över en förundersökning från den lokala polisen till centralkriminalpolisen. Justitieombudsmannen kan dock begära förundersökning eller annars bestämma om förundersökningen bara

när ett ärende faller inom ramen för justitieombudsmannens övervakningsbefogenhet (ärenden som gäller tjänstemän och andra som utför offentliga uppdrag). Justitieombudsmannen kan således inte besluta om förundersökning av brott som påstås ha blivit begångna av privatpersoner.

Klagomål över tvångsmedel anförs oftast i samband med husrannsakan och olika former av frihetsberövande. Det är inte heller ovanligt att klagomål anförs över en polismans uppträdande eller agerande när det uppfattats som partiskt.

De typer av klagomål som beskrivs ovan var vanliga också under verksamhetsåret. Under året förekom det t.ex. fall där förundersökningen dragit oskäligt långt ut på tiden. Av de sex anmärkningar – fem undersökta på grund av klagomål och ett på eget initiativ undersökt ärende – som justitieombudsmannen gav under året gällde tre av dem utdragen förundersökning. I ett flertal fall gällde klagomålen befogenheter som finns inskrivna i lagen om polisens rätt att använda tvångsmedel t.ex. anhållande, beslag, husrannsakan. I levande livet kan händelseförloppet vara överraskande och förändras snabbt, och polisen har mycket kort tid på sig att besluta om tvångsmedel skall tillgripas eller inte. Ändå understryker BJO i flera avgöranden vikten av att alltid iaktta de lagfästa formella villkoren för tvångsmedel.

I några fall framkom det att det råder en viss ovisshet inom polisen om när förundersökningslagen och när tvångsmedelslagen skall tillämpas när en åtgärd gäller ett barn: beroende på situationen antingen på barn under 18 år eller på barn under 15 år. Bestämmelserna är en aning otydliga på den punkten. Dessutom är det av allt att döma fortfarande så pass ovanligt att en åtgärd gäller ett barn att polismän inte har någon direkt rutin i att hantera den här typen av ärenden. I ett flertal avgöranden lyfte BJO Rautio fram skälighets- och proportionalitetsprincipen när ett tvångsmedel gällde ett barn (se också avsnittet Barnets rättigheter s. 236).

Utöver undersökningarna av klagomålsärenden och ärenden som justitieombudsmannen undersöker på eget initiativ (under verksamhetsåret avgjordes 14 sådana ärenden) ingår också inspektioner i laglighetsövervakningen. Det är framförallt häradenas polisinrättningar som inspekteras.

Inspektionerna görs inte oanmälda utan de förbereds genom att inspektörerna rekvirerar skriftligt material från polisinrättningarna, t.ex. utredningar om gripanden och anhållanden samt andra beslut som har samband med förundersökningar, utredningar i ärenden som länge varit föremål för förundersökning, utredningar om användning av teletvångsmedel osv. Utifrån det samlade materialet kan grundligare inspektioner göras. De iakttagelser som görs vid inspektionerna kan leda till att justitieombudsmannen på eget initiativ tar upp ett ärende till prövning. Inspektionsverksamheten och undersökningarna av klagomål kompletterar varandra: tack vare klagomålen kan inspektionerna fokuseras och genom inspektionerna inhämtas användbar information för avgörandet av klagomål och överlag för laglighetsövervakningen. Vid inspektionerna av polisinrättningarna i häradena inspekteras ofta också det lokala åklagarämbetet och/eller den lokala tingsrätten. Tingsrätterna inspekteras dock bara med avseende på teletvångsmedel. På så sätt får justitieombudsmannen information om hur samarbetet fungerar och en bild av kvaliteten på myndighetsverksamheten.

Vid inspektionerna av polisverksamheten utgår justitieombudsmannen från vissa prioriteringar. Särskilt avseende fästs vid 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 överklaga saknas). Under året koncentrerades inspektionerna av polisinrättningarna bl.a. hur snabbt förundersökningarna gjordes, hur ärenden följdes upp och prioriterades, hur brott förebyggdes, hur det var med tillgången till polisiära tjänster i olika delar av häradet och hur synlig polisen var samt användningen av televångsmedel. Dessutom fick brott

mot barn och fall av familjevåld samt samarbete mellan myndigheterna i sådana här ärenden en framträdande roll. I inspektionsprogrammet ingår självfallet förhållandena för frihetsberövade personer, dvs. i första hand besök i polishäkten. Tillsynen över hur intagna på fängelser och andra slutna anstalter behandlas är ett av justitieombudsmannens särskilda uppdrag.

Särskilt i fråga om de sistnämnda fallen fick biträdande justitieombudsmannen en utredning från inrikesministeriet angående dödsfallen i finkan 2003. Det framgick att polisavdelningen har ändrat sina anvisningar för undersökning av dödsfall i finkan med innebörden att undersökningarna alltid utförs av någon annan polisenhet än den där dödsfallet har inträffat. Utredningen från polisavdelningen föranledde också en närmare undersökning av några fall. Undersökningarna pågår fortfarande. Som det sägs ovan förordnade BJO Rautio riksåklagaren att vidta åtgärder för att väcka åtal med anledning av ett dödsfall i finkan 2001, som kom fram vid undersökningarna.

I det särskild prioriterade området för laglighetsövervakning i fråga om polisen ingår de s.k. teletvångsmedlen och täckoperationer. De behandlas i ett särskilt avsnitt, s. 75.

RÄTTSLÄGET INOM FÖRVALTNINGSOMRÅDET

Under året debatterades laglighetsövervakningen av polisen mycket livligt i pressen. Debatten underblåstes inte minst av en del brottsmisstankar mot tjänstemän inom polisförvaltningen. De misstänktes ha missbrukat teleuppgifter. Fallet ledde till att chefen och en avdelningschef vid skyddspolisen utestängdes från tjänsteutövning i september 2004. Överlag har tillsynen över skyddspolisen och en eventuell reform av myndigheten varit föremål för debatt. Också en utredningsman, biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka, som var tillsatt av inrikesministeriet tog upp frågan i sin utredning om polisens ledningssysten och interna laglighetsövervakning, ”Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta”, från november 2004.

Utredningen går på ett mer allmänt plan in på behovet att utveckla den interna kontrollen inom polisen. Enligt Jonkka har laglighetsövervakningen inte haft särskilt hög prioritet inom polisen, och det är en bedömning som det inte är svårt att omfatta. Redan under verksamhetsåret gjordes en del för att förbättra situationen, men det återstår att se vilka effekter insatserna får. En annan fråga som debatterades var hur utredningen av brott som begåtts av polismän, s.k. polisbrott, kan förbättras. Som ett alternativ till den nuvarande ordningen att åklagaren är undersökningsledare och utredningen görs av polisen har det bl.a. föreslagits att det inrättas en särskild enhet för undersökning av polisbrott. Också den frågan tar Jonkka upp i sin utredning.

De senaste åren har den miljö polisen arbetar i blivit allt mer internationell. Därför ställs också laglighetsövervakningen inför helt nya situationer: hur skall t.ex. utländska polismäns täckoperationer i Finland övervakas? Lagstiftningen om polisen har över huvud taget genomgått stora förändringar under de senaste åren och polisen har fått nya befogenheter som också i principiellt hänseende är betydelsefulla. De senast nytillskotten är rätt att tillämpa bevisprovokation genom köp och utföra täckoperationer. Det tar sin tid innan en tillämpningspraxis för den nya lagstiftningen utvecklas. Också i detta avseende spelar laglighetsövervakningen en särskild roll. Den interna kontrollen och styrningen inom polisen bör dock inta en framskjuten roll.

I början av 2004 trädde omfattande ändringar av förundersökningslagen och tvångsmedelslagen i kraft. I ändringarna ingår bl.a. lägre beviströskel för vissa tvångsmedel (t.ex. anhållande, reseförbud, kvarstad). Också tillämpningsområdet för teletvångsmedel utvidgades. Temat redovisas närmare i ett särskilt avsnitt, s. 75.

Redan i många år har de biträdande justitieombudsmännen ansett att lagbestämmelserna om behandlin-

gen av personer som förvaras i polisens lokaler (utlåtande om den s.k. häkteslagen, se JO:s berättelse 2001, s. 128) måste ses över. Ärendet har inte framskridit som planerat. Under verksamhetsåret lämnades ingen proposition om saken.

STÄLLNINGSTAGANDEN I LAGSTIFTNINGSFRÅGOR

BJO Rautio lämnade ett yttrande till justitieministeriet om regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om utlämning för brott (dnr 1130/5/04). Han menade att bestämmelserna om utlämningsförfarandet och rättshjälp är oenhetliga och att propositionen inte hjälper upp läget. I sitt yttrande påpekade BJO att ändringsförslaget lämnar rum för tolkning till den del det gäller villkoren för när en begäran om utlämning kan tillstyrkas, där hot om dödsstraff föreligger. Dessutom fäste sig BJO vid att en överenskommelse om utlämning kan vara retroaktiv.

Vidare lämnade BJO Rautio ett yttrande till justitieministeriet om betänkandet från arbetsgruppen för ungdomsbrott (arbetsgruppsbetänkande 2004:12) beträffande förslaget till ungdomsarrest. BJO ansåg motiven till förslaget att införa ungdomsarrest vara förståeliga, men påpekade att det finns en risk för att det nya tvångsmedlet införs i oväntat stor omfattning. Om systemet är lätt att tillämpa kan det hända att tröskeln att använda straffet blir lägre. Risken är att ungdomsarrest blir ett slags snabbstraff (dnr 3084/5/04).

BJO Rautios yttrande till inrikesministeriet om ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av polislagen m.fl. lagar som utarbetats av en arbetsgrupp inom ministeriet, s. 82.

Inspektionsverksamhet

Under året inspekterades fem små eller medelstora polisinrättningar: i Lojo, Kotka, Hyvinge, Seinäjoki och Borgå härad. I inspektionen av centralkriminalpolisen koncentrerades arbetet på teletvångsmedel och täckoperationer. I inspektionen av skyddspolisen fick teletvångsmedel och den interna laglighetsövervakningen en framträdande roll. Vidare kan det noteras att BJO Rautio vid inspektionen av Tullstyrelsen fäste särskilt avseende vid tullens förundersökningar och tillämpning av teletvångsmedel.

De långa förundersökningstiderna är ett ständigt återkommande tema. Hyvinge hade av allt att döma nått goda resultat tack var en djärv omorganisering. I Kotka ledde en del utdragna förundersökningar till att BJO Rautio undersökte frågan på eget initiativ (dnr 1525/2/04). Dessutom fick vissa beslagsärenden upp märksamhet i Kotka. Länsstyrelsen hade redan gått in för en särskild uppföljning av frågan och BJO såg därför ingen anledning att vidta ytterligare åtgärder. Inspektionerna har visat att det är ett mycket vanligt problem att polisen inte blir informerad om att beslagsärenden har avgjorts i domstol – om det över huvud taget fattas några beslut.

I Seinäjoki väcktes frågan om de faktiska förhållandena för frihetsberövade kan bli ett hinder för deras lagfästa rättigheter och bl.a. ett hot mot deras integritet. Vistelsen utomhus är förlagd till en parkeringsplats på bakgården till polisstationen. Parkeringsplatsen ligger vid en högtrafikerad gata och en läroinrättning i närheten har direkt synkontakt med parkeringsplatsen. Dessutom väckte besöksrummen en del uppmärksamhet. BJO Rautio beslutade undersöka frågan på eget initiativ (dnr 2769/4/04).

Det intensifierade samarbetet med de sociala myndigheterna hade gett goda resultat. De polisinrättningar som fått en egen socialarbetare var extra nöjda. I fall som krävde omedelbara insatser kunde socialarbetaren snabbt kopplas in på fallen. Vid inspektionerna av centralkriminalpolisen och skyddspolisen kom det fram att de åtminstone numera fäster särskilt avseende vid den interna laglighetsövervakningen. T.ex. skyddspolisen gör kvartalsvis en intern kontroll beträffande teletvångsmedel samt täckoperationer och bevisprovokation genom köp.

För övriga iakttagelser vid inspektionerna se avsnittet Teletvångsmedel och täckoperationer, s. 75.

INSPEKTIONER INOM POLISFÖRVALTNINGEN 2004

Polisinrättningen i Lojo härad	22.3.2004
Polisinrättningen i Kotka härad	26.5.2004
Polisinrättningen i Hyvinge härad	25.8.2004
Polisinrättningen i Seinäjoki härad	8.10.2004
Centralkriminalpolisen	11.11.2004
Polisinrättningen i Helsingfors härad/utlänningsbyrån	24.11.2004
Polisinrättningen i Borgå härad	30.11.2004
Polisinrättningen i Villmanstrands härad/utlänningsärenden	8.12.2004
Skyddspolisen	16.12.2004

Avgöranden

FRIHETSBERÖVADES RÄTTIGHETER OCH FÖRHÅLLANDEN

Övervakningen av behandlingen av frihetsberövade personer och deras förhållanden är enligt lag föremål för justitieombudsmannens särskilda övervakning. Grunderna för och behandlingen under frihetsberövande är relativt vanliga orsaker till klagomål. Vid inspektionerna tar justitieombudsmannen särskilt upp dessa frågor och kan besluta att undersöka dem på eget initiativ. Ett stort antal personer, på årsnivå drygt 150 000 personer, som har berövats sin frihet av olika orsaker hålls i förvar i polisens lokaler. På senare år har antalet ökar och detta tillskrivs delvis ändringarna i alkoholskatten. Längden på frihetsberövandet varierar från några timmar till flera månader, men polishäktena är inte utrustade för boende under någon längre tid. I laglighetsövervakningen har justitieombudsmannen understrukit vikten av att rannsakningsfångar förs över till fängelse så snabbt som möjligt (BJO Rautios beslut 3.5.2004, dnr 1759/4/03). Enligt en lag som är under beredning får frihetsberövade personer som regel inte hållas kvar i polishäkte längre än fyra veckor.

Nedan refereras ett antal ärenden som avgjordes under året.

Åtal på grund av att en person tagen i förvar försummades

Sonen till klaganden hade avlidit i en lokal på polisinrättningen där berusade förvarades. Klaganden ansåg att sonen hade placerats i dåligt tillstånd i finkan. Polisen hade försummat att övervaka sonen, vilket också framgick av att sonen hann vara död i nästan tolv timmar innan dödfallet upptäcktes.

På begäran av BJO Rautio gjordes en förundersökning. Enligt uppgift påträffades sonen till klaganden av en polispatrull ute på stan. Polismännen bedömde att mannen var så berusad att han inte kunde ta hand om sig själv. Han transporterades till polisinrättningens förvaringslokal för berusade kl. 14.50. Vid tidpunkten var en väktare i tjänst i lokalen för berusade. Det fanns inga andra gripna i lokalen vid tillfället.

Väktarens arbetspass slutade kl. 22.00 och en annan väktare tog över. När den andre väktarens arbetspass började kom det till några andra gripna. Ungefär kl. 02 nästa morgon gjorde den andre väktaren sin första rond till den cell där sonen till klaganden fanns. Väktaren såg att allt inte stod rätt till. Tillsammans med en annan väktare konstaterade han att sonen till klaganden var död.

I utlåtandet om dödsorsaken sägs att ett astmaanfall var både den basala orsaken och den omedelbara orsaken till dödsfallet. En bidragande dödsorsak var att personen var starkt berusad. Dödsfallet kan ha inträffat ganska snart efter att personen togs till polisstationen, sägs det i utlåtandet.

BJO Rautio påpekade att polisen tar personer i förvar utifrån ett bemyndigande i lag och att den som tas i förvar inte har möjlighet att vägra följa med. Utgångspunkten måste vara att det är polisens sak att se till att frihetsberövande personer är i säkert förvar. När en berusad person tas i förvar med hänvisning till att han inte kan ta hand om sig själv spelar myndighetens egen aktivitet en stor roll. I sista hand handlar det om myndigheternas skyldighet att aktivt verka för att de grundläggande fri- och rättigheter och de mänskliga rättigheterna fullföljs. I detta fall handlar det om rätten till liv och personlig säkerhet.

Lagen om behandling av berusade förskriver följande: *"Medan berusad är tagen i förvar skall han i mån av möjlighet hållas under observation. Honom skall i mån av möjlighet givas den vård och sådan annan behandling som graden av hans berusning samt hans hälsotillstånd kräver."* Det finns således ingen explicit lagbestämmelse om hur ofta en person i finkan måste observeras eller i övrigt övervakas eller hur övervakningen skall gå till.

Lagen ovan ger ingen uttömmande information om väktarnas tjänsteplikt, utan tjänsteplikten är också inskriven i rättsregler på lägre nivå. Vid åtalsprövningen var frågan vilken typ av förfarande som mot bakgrunden av dessa bestämmelser är av den arten att en tjänsteman *"bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning"*, en bestämmelse som finns inskriven i 40 kap. i strafflagen.

Det är uppenbart att det måste gå att finna en gräns för vilken typ av övervakning och omsorg som ingår i tjänsteplikten och vad som strider mot tjänsteplikten, även om bestämmelserna om tagande i förvar är både allmänna och i viss mån otydliga. Tjänsteplikten kan sägas "grunda sig" på bestämmelser och föreskrifter, när en bestämmelse eller en föreskrift ger åtminstone någon form av fingervisning om innebörden i tjänsteplikten (Viljanen: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset, 1990 s. 338).

I detta fall grundar sig den lagstadgade tjänsteplikten på 5 § i lagen om behandling av berusade, där det föreskrivs följande: *"Medan berusad är tagen i förvar skall han i mån av möjlighet hållas under observation."*

Enligt BJO var det lagstiftarens avsikt med lagen om behandling av berusade att åtminstone i någon mån kvantitativt och kvalitativt "binda" observationen till det behov som väktaren var medveten om och som varje person tagen i förvar kan bedömas ha. Behovet av observation påverkas bl.a. av personernas hälsotillstånd och förhållandena i den lokal där de förvaras. Enligt BJO:s uppfattning kan det sättas upp en miniminivå som gäller varje person som är tagen i förvar.

BJO ansåg det klart att det ingår i en väktares tjänsteplikt i den givna uppgiften att i mån av möjlighet övervaka en person som är tagen i förvar med den intensitet som övervakningsbehovet kräver. Bara om andra uppgifter av motiverade skäl ges högre prioritet har väktaren rätt att pruta på den övervakning som anses nödvändig i en normal situation. Tröskeln måste i sådana fall sättas högt. När övervakningen i sista hand handlar om att trygga personens liv och hälsa får man inte pruta på övervakningen av andra skäl än sådana som är av samma dignitet som liv och hälsa. I sista hand handlar det i det aktuella fallet om myndigheternas skyldighet att aktivt se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förverkligas. I den typen av observation ingår det enligt BJO oundvikligen att tillräcklig uppmärksamhet fästs vid om en person som tagits i förvar över huvud taget rör sig. Däri ingår bl.a. att observera om bröstkorgen höjs.

ÅTALSPRÖVNING

BJO Rautio ansåg att det inte fanns sannolika skäl att misstänka att de som ingick i polispatrullen avsiktligt eller av oaktsamhet skulle ha underlåtit att uppfylla sin tjänsteplikt, som finns inskriven i bestämmelser respektive föreskrifter för tjänsteutövningen.

Beträffande den väktare som hade det första arbetspasset ansåg BJO att förundersökningsmaterialet visade att denne inte alls hade lagt märke till eller åtminstone inte i tillräcklig omfattning uppmärksammat att sonen till klaganden varit orörlig i minst sex timmar, trots att han med avseende på sina övriga arbetsuppgifter och tillgänglig hjälp utan tvivel hade haft möjlighet att göra det. Väktaren försummade således sin tjänsteplikt som väktare. Enligt BJO:s uppfattning är den viktigaste uppgiften för en väktare i lokaler där berusade personer hålls i förvar att, bl.a. med hänsyn till grundlagen, säkerställa att personer som hålls i förvar inte riskerar liv eller hälsa. I sista hand handlar övervakning och observation av berusade om den viktiga rättigheten till liv och personlig säkerhet som ingår i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Beträffande den väktare som hade det senare arbetspasset ansåg BJO att denne inte på fyra timmar hade lagt märke till att sonen till klaganden var fullkomligt orörlig. Den typen av observation uppfyller enligt BJO inte kriterierna för vad som kan anses vara skyldigheten att utföra observationer på behörigt sätt. Att döma av förundersökningen sysselsatte inte de andra personer som togs i förvar under arbetspasset väktaren så mycket att han skulle ha haft sämre möjligheter att observera sonen på behörigt sätt. I bedömningen av den andre väktarens förfarande kan man inte utgå från att hans skyldighet att observera den aktuella personen hade varit mindre än normalt på grund av de andra som tagits i förvar eller att detta skulle ha tillåtit en lägre observationsintensitet.

BJO Rautio ansåg att båda väktarna av oaktsamhet hade underlåtit att uppfylla sin tjänsteplikt som finns inskriven i bestämmelser respektive föreskrifter för tjänsteutövningen och därmed handlade i strid med lag. Den senare väktarens försummelse var sett i ett tidsmässigt perspektiv mindre än den förste väktarens. I och med att ärendet gällde ett av väktarnas viktigaste tjänsteuppdrag kunde BJO inte anse gärningen ringa bedömd som helhet i den mening som 40 kap. 11 § i strafflagen avser.

BJO anmodade riksåklagaren att vidta åtgärder för att väktarna skulle åtalas för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

BJO Rautios brev till riksåklagaren 22.12.2004, dnr 3491/2/04 (föredragande Mikko Eteläpää)

Andra fall av tagande i förvar

JO uppmärksammar förhållandena för frihetsberövade också i övrigt. I Helsingin Sanomat ingick en insändare av två sjuksköterskor som arbetade i finkan på Tölö sporthall. De hävdade att personer som gripits av väktare på vaktbolag placerades där trots att de hade skador som hade krävt sjukvård. BJO Rautio anmodade polisinrättningen i Helsingfors härad att uppge vilka åtgärder som vidtagits i frågan. Utredningen gav inte vid handen att polisen skulle ha underlåtit att utreda fallen eller att personalen vid polisinrättningen i övrigt skulle ha brutit mot lag. BJO underströk emellertid att misshandel skall utredas ordentligt också när målsäganden inte polisanmäler fallet. Likaså är det viktigt att iakttagelser angående anställda vid vaktbolag kommer fram till polismännen vid den polisinrättning som är skyldig att utöva tillsyn över vaktbolagen (dnr 171/2/03 och 293/4/03).

Vidare framhöll BJO Rautio att det inte är acceptabelt att häktade får sin dagliga utevistelse förkortad på grund av förutsebara förhör eller av liknande orsaker (dnr 1359/4/03 och 1383/4/03). Vidare underströk han att det är viktigt att de anhöriga till häktade blir underrättade, när det inte finns någon entydig lagstadgad grund att låta bli att informera dem. Det är en skyldighet som man bara kan frångå om det är den häktades vilja (dnr 458/4/04). Dessutom påpekade BJO att rannsakningsfångar enligt lag inte kan förbjudas att träffa sina närmaste anhöriga, inte ens av tungt vägande brottsutredningsskäl. I lagen finns dock inte närmare reglerat hur ofta och hur snart en frihetsberövad skall tillåtas ta emot besök. Lagens syfte är att kontakt med de anhöriga är tillåten och det får inte spolieras genom tolkning, underströk BJO Rautio (dnr 847/4/03).

FÖRUNDERSÖKNINGSTIDER

Utdragna förundersökningstider var en vanlig orsak till klagomål. Långa förundersökningstider är ett problem dels för målsägandena i enskilda mål, dels för verksamheten och trovärdigheten i det straffrättsliga systemet. Det går inte att sätta någon generell gräns för hur lång tid en förundersökning får pågå. Vid en bedömning av om en förundersökningstid är acceptabel eller inte måste man ta hänsyn till frågans art, omfattning och andra individuella drag. Också yttre faktorer som inte har att göra med en enskild förundersökning, exempelvis tillgängliga undersökningsresurser och polisens skyldighet att prioritera vissa uppdrag, inverkar *de facto* på förundersökningens längd. I vilket fall som helst är det klart att polisen skall göra en förundersökning innan åtalsrätten preskriberas och att en skälig tid avsätts för åtalsprövningen.

Det är både utredarna och förundersökningsledaren som svarar för att en förundersökning utförs på behörigt sätt. De bör dock ha adekvata möjligheter att fullfölja sitt uppdrag, vilket innebär bl.a. att de inte skall ha alltför många olika arbetsuppgifter och att uppgifterna skall vara av den arten att utredarna skäligen kan utgå från att de klarar av dem. Det handlar om både arbetsledning och resurser. Sett i detta perspektiv kan ansvaret för långa förundersökningar riktas mot ledet ovanför förundersökningsledaren. Chefen för förundersökningsledaren har ett eget övervaknings- och styransvar som dock har en mer generell karaktär än övervakningen av en enskild förundersökning.

En förundersökning inleds först efter fördröjningar

Klaganden anförde kritik mot undersökningsledaren vid polisinrättningen i Esbo härad för att beslut om en begäran om undersökning som han lämnat in i juni 1999 fattades först i april 2003. Beslutet gick ut på att ingen förundersökning görs. Enligt klagomålet hann det brott som var förknippat med det lindrigaste straffet preskriberas under den tid som polisinrättningen undersökte förutsättningarna för att göra en förundersökning.

BJO Rautio framhöll att det inte går att sätta någon tidsgräns för förundersökningar eller utredningar av tröskeln för en förundersökning, utan den godtagbara tiden måste bedömas med avseende på ärendets art, omfattning och individuella drag. I det aktuella fallet ansåg BJO att den kriminalöverkommissarie som först var undersökningsledare hade handlat fel när han inte hade beaktat påståendet att åtalsrätten kommer att preskriberas för den lindrigaste formen av det påstådda brottet. Detta ledde enligt BJO:s uppfattning till att åtalsrätten för det påstådda brottet mot säkerhetsrätten hade preskriberats under den tid som förutsättningarna för en förundersökning hade undersökts.

Beträffande den andra förundersökningsledaren framhöll BJO att det, med hänsyn till den tid som hade hunnit förflyta, hade varit befogat att prövningen av tröskeln för förundersökning hade gjorts i snabbare takt än den gjordes.

BJO gav kriminalöverkommissarien en anmärkning och delgav kriminalkommissarien sin uppfattning.

BJO Rautios beslut 31.12.2004, dnr 1063/4/03 (föredragande Mikko Eteläpää)

Också i beslut dnr 274/4/04 underströk BJO Rautio vikten av att besluten om att inleda en förundersökning fattas i snabb takt.

Problem i undersökningen av ekonomisk brottslighet

I maj 2003 inspekterade BJO Rautio polisinrättningen i Vasa härad. Han beslutade på eget initiativ undersöka vad som hade gjorts för att förhindra att undersökningarna av ekonomiska brott inte drar ut alltför länge på tiden. I sitt beslut yttrade sig BJO också mer generellt om problemen i samband med att undersöka ekonomiska brott.

BJO framhöll att det vid inspektioner kommit fram att det finns problem med att få personal till brottsutredning. Läget är extra trängt när det gäller ekonomiska brott. Delvis handlar det enligt BJO om hur viktigt det anses vara med fungerande utredning av ekonomisk brottslighet och hur mycket man är villig att satsa på denna sektor bl.a. i lönehänseende.

I laglighetsövervakningen kommer det ofta fram att problemen vid undersökning av ekonomisk brottslighet är utdragna undersökningstider. BJO påpekade att finska staten kan komma att ställas till svars för långa handläggningstider i brottmål oavsett om det går att bevisa att en enskild tjänsteman handlat klandervärt eller inte. Han hänvisade till ett beslut av Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna (Kangasluoma mot Finland, 20.1.2004). I beslutet ansåg domstolen att Finland gjort sig skyldigt till brott mot europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, där det föreskrivs att var och en har rätt att få sitt brottmål behandlat inom en skälig tid. I detta fall ansåg Europadomstolen att drygt sju år för en undersökning av ett ekonomiskt brott är en oskäligt lång tid. Domstolen klandrade särskilt den utdragna förundersökningen och behandlingen i underrätten.

BJO underströk att myndigheterna har ett samlat ansvar för hur mycket ett brottmål får dra ut på tiden. Vid åtalsprövning och domstolsbehandling bör det t.ex. vägas in om målet dragit ut på tiden redan under förundersökningen. För parterna torde den sammanlagda hanläggningstiden för målet vara det viktigaste, och inte det hur länge enskilda myndigheter handlagt ärendet. Dessutom framhöll BJO att ledningen för polisinrättningen och polisens länsledning inom ramen för sin tjänsteutövning är skyldiga att kontrollera att förundersökningar inte drar ut på tiden onödigt mycket och i förekommande fall skall vidta nödvändiga åtgärder.

I Vasa var det ett särskilt problem att det rådde brist på utredare av ekonomiska brott med kunskaper i svenska. Om läget leder till att svenskspråkiga parter får längre förundersökningstider än andra, var läget enligt BJO oroväckande med avseende på att grundlagen garanterar lika villkor för den finskspråkliga och den svenskspråkiga befolkningen. Efter inspektionen har polisinrättningen i Vasa gått in för att effektivisera undersökningarna av ekonomiska brott.

BJO Rautios beslut 30.1.2004, dnr 1273/2/03 (föredragande Juha Haapamäki)

I utredningarna av klagomål dnr 285/4/04 kom det fram att arbetssituationen är mycket svår på enheten för ekonomiska brott vid polisinrättningen i Helsingfors härad.

Under året vidtog regeringen en del åtgärder som åtminstone i viss mån underlättar det problematiska läget för ekobrottsutredningar. Också utredningsman Jonkka ägande allvarlig uppmärksamhet åt frågan i sin rapport.

Undersökningsläget vid polisinrättningen i Sodankylä härad

Hösten 2002 inspekterade BJO Rautio polisinrättningen i Sodankylä härad. Redan det material som kom in i förväg pekade mot att det finnas relativt många ärenden med pågående förundersökningar och att undersökningstiderna många gånger var långa. På grund av observationerna vid inspektionen beslutade BJO på eget initiativ undersöka orsakerna till de långa förundersökningarna. I förhandsmaterialet framkom det att en del förundersökningar utan grund dragit ut på tiden och att åtalsrätten därför hade preskriberats. Varken förundersökningsledarna eller utredarna kunde lägga fram några godtagbara skäl till att förundersökningarna hade tagit så lång tid. I en del fall anfördes bristande kunskaper i att använda polisens informationssystem som skäl. I en del andra fall hade man inte tagit någon notis om förundersökningsledarens anmodan att skynda på med förundersökningen.

En delorsak till de utdragna förundersökningarna vid polisinrättningen i Sodankylä härad var att ingen av polismännen uteslutande arbetade som brottsutredare,

utan alla polismän gjorde allt som ingick i de polisiära uppdragen. Därför blev det inte så mycket tid över för förundersökningar när arbetstiden ofta gick åt till brådskande polisuppdrag. En annan allmän bidragande orsak var att polismännen ofta hade skiftarbete och därför många gånger inte var anträffbara på dagtid.

BJO påpekade att enskilda fall av förundersökning inte hade övervakats i någon större omfattning. Uppföljningen var i stor utsträckning beroende av att utredarna själva var aktiva i kontakterna. Undersökningsledaren skall dock själv aktivt följa upp den förundersökning som han eller hon leder, trots att kontrollen inte så mycket kan gå in i detaljer på grund av att målen är många och andra arbetsuppgifter väntar, framhöll BJO. Om förmännen i Sodankylä hade övervakat läget och ärendena regelbundet setts över, hade det utan tvekan kommit fram att många ärenden var oavslutade. I vissa fall föreföll den bristande övervakningen också ha varit orsaken till att en del mål hann preskriberas.

BJO framhöll vidare att justitieombudsmannen vanligen inte befattar sig med förvaltningsinterna resursfrågor. Av tradition har det ansetts att justitieombudsmannen kan och bör intervenera om bristande resurser exempelvis är orsaken till utdragna handläggningstider och det i sin tur leder till rättssäkerhetsproblem som kränker principen om att alla människor är likställda inför lagen. Enligt BJO:s uppfattning hade brottsutredningarna dragit så mycket ut på tiden vid polisinrättningen i Sodankylä härad att det var uppenbart att det handlade om ett rättssäkerhetsproblem. Ett stort problem var också att polisinrättningen bara hade en polisman som ingick i befälet. Det var länsmannen som var polischef och samtidigt också var utmätningsman. Vid polisinrättningen i Sodankylä härad hade polisbefälsresurserna försämrats avsevärt sedan en poliskommissarietjänst drogs in. Enligt BJO hade länsmannen rätt i sin uppfattning att poliskommissarietjänsten behövdes. Vidare ansåg BJO att det faktum att överkonstaplarna regelbundet anlitades som undersökningsledare när det inte fanns någon kommissarie att tillgå inte var den typen av "särskilda skäl" som regeringspropositionen om förundersökningslagen avser. Som systemet var ordnat i Sodankylä fanns det anledning att anföra kritik med hänvisning till förundersökningslagen.

Kommissarien, som senare pensionerades, hade varit undersökningsledare i största delen av förundersökningar som klagomålet gällde. Han hade underlåtit att leda förundersökningarna och att övervaka hur de framskred, ansåg BJO. I synnerhet en av de äldre konstaplarna hade utrett flera brott där förundersökningen med mycket liten möda hade kunnat slutföras och ärendena hänskjutas till åtalsprövning. En del av brotten hade hunnit preskriberas medan utredningen pågick. I de flesta fall gick det inte att få fram något godtagbart skäl till att dröjsmålen, utan förundersökningarna hade dragit ut på tiden utan orsak.

BJO gav kommissarien och äldre konstapeln en anmärkning. Dessutom delgav han polisinrättningen sin uppfattning att förundersökningar skall göras utan dröjsmål. Han meddelade polisavdelningen vid inrikesministeriet, polisavdelningen vid länsstyrelsen i Lapplands län och länsmannen i Sodankylä härad sina observationer för kännedom.

BJO Rautios beslut 15.3.2004, dnr 2950/2/02 (föredragande Kristian Holman)

Anmärkning på grund av lång förundersökning

Klaganden kritiserade polismyndigheterna i Mänttä härad på grund av förundersökningen i ett fall som gällde klagandens 13-årige son. Förundersökningen hade dragit ut på tiden utan orsak, ansåg klaganden. Klaganden hade polisanmält telefonterror mot sin 13-årige son till polisinrättningen i Mänttä härad.

Inkommen utredning tydde på att innan klaganden JO-anmälde fallet hade ingenting hänt i ärendet efter att polisanmälningen hade registrerats. Sett i ett straffrättsligt perspektiv hade det varit ett enkelt brottmål. Åtminstone att döma av polisanmälningen hade det i

långa stycken räckt som förundersökning att parterna hade hörts och att identifieringsuppgifterna för telefonabonnemanget hade inhämtats.

Även om åtalsrätten för brottet (hemfridsbrott) inte höll på att bli preskriberad innehöll uppgifterna från polisen enligt BJO Rautio inget godtagbart skäl till att förundersökningsåtgärder inte hade vidtagits utan dröjsmål när fallet hade polisanmälts. Förundersökningen kunde visserligen inte anses ha varit lång, knappa tio månader sammanlagt, men BJO ansåg ändå att förundersökningen hade dragit ut på tiden utan grund. Enligt utredningarna hade undersökningsledaren försökt fullfölja sitt övervakningsansvar, och BJO såg ingenting klandervärt i hans förfarande. BJO Rautio gav den äldre konstapel som var utredare i fallet en anmärkning för lagstridigt förfarande.

BJO Rautios beslut 9.8.2004, dnr 52/4/04
(föredragande Kristian Holman)

Ärenden som påverkar varandra

Klaganden anförde kritik mot undersökningsledaren vid polisinrättningen i Seinäjoki härad. I april 2000 hade klaganden bett polisen undersöka ett fall, men fram till september 2003 hade ingenting hänt. Utredningar visade att det fall av falsk angivelse och andra brott hängde samman med en aktuell rättegång i ett fall av grov förskingring. Polisen ville invänta att domen i fallet skulle vinna laga kraft innan de beslutade om en förundersökning. I november 2002 avslog högsta domstolen en anhållan om besvärstillstånd och därmed vann domen laga kraft. I mars 2004 fattade undersökningsledaren beslut om att ingen förundersökning skulle göras i klagandens ärende eftersom det inte fanns skäl att misstänka brott.

Beträffande tiden före beslutet från högsta domstolen framhöll BJO Rautio att ingen hade handlat lagstridigt i frågan. Men när förundersökningen av ett av de brott som nämns i begäran om undersökning kräver att utgången av en rättegång inväntas, betyder det inte automatiskt att rättegången måste inväntas innan beslutet fattas om de andra brotten som nämns där, påpekade BJO. I fråga om vissa av brotten hade beslutet om förundersökning kunnat fattas eller frågan om det finns skäl att misstänka brott kunnat avgöras separat. Dessutom bör det noteras att en begäran om undersökning ofta kan gälla den typen av påstådda brott som kräver snabba utredningar. Enligt BJO gällde klagomålet i någon mån en härva av brott. Hur en undersökning verkställs är åtminstone till vissa delar ett förfarande som innefattar den typen av utredningstaktiska avgöranden som det inte ingår i laglighetsövervakarens uppdrag att utreda.

Beträffande tiden efter högsta domstolens beslut om besvärsförbud framhöll BJO att det hade varit befogat att prövningen av kriterierna för en förundersökning skulle ha gjorts snabbare än det gjordes, särskilt som det hade hunnit gå en viss tid redan före beslutet från högsta domstolen. BJO meddelade de polismän som hade varit undersökningsledare sin uppfattning för kännedom.

BJO Rautios beslut 31.12.2004, dnr 2036/4/03
(föredragande Mikko Eteläpää)

Också i avgörande dnr 2131/4/03 och 1034/4/04 underströk BJO Rautio vikten av snabba förundersökningar.

HUSRANNSAKAN

Fallen av husrannsakan är ett ständigt motiv för klagomål. Det kan dels ha att göra med att en husrannsakan mycket konkret och ofta överraskande ingriper i människors privatliv och hemfrid, dels bero på att också utomstående berörs av åtgärderna. På senare år har rätten att vara närvarande vid husrannsakan varit ett ofta återkommande tema. I rättslitteraturen tolkas möjligheten att tillåta att innehavaren eller de som bor i huset att vara närvarande vid husrannsakan lite olika. Det har ansetts att rätten innebär att innehavaren måste kallas in om det inte medför att förrättningen

fördröjs. Dessutom har det ansetts att innehavaren har en ovillkorlig rätt att kalla in ett eget vittne om det inte fördröjer förrättningen.

Också polisavdelningen vid inrikesministeriet anser att polisen är skyldig att ge den som husrannsakan gäller rätt att närvara och kalla in ett vittne, om han vid inledandet av husrannsakan är gripen, anhållen eller häktad. I tvångsmedelslagen ingår uttrycket ”skall beredas tillfälle”. Rent språkligt sett förefaller det att tyda på att man kan förutsätta någon sorts åtgärder från polisens sida för att erbjuda innehavaren att vara närvarande vid husrannsakan. Om målet hade varit att bara slå fast den närvarande innehavarens rätt att följa förrättningen hade något annat uttryck beskrivit situationen bättre.

Å andra sidan är det klart att det vanligen inte går att avisera en husrannsakan i förväg utan att syftet med förrättningen kommer i farozonen. Det återstår således att ta ställning till om lagen skall tolkas så att det före en husrannsakan måste vidtas särskilda åtgärder för att erbjuda innehavaren eller en företrädare för denne tillfälle att vara närvarande, vilket som det sägs ovan är den tolkning som också förekommer i rättslitteraturen. Sedan gäller det att ta ställning till vad det innebär att förrättningen inte får fördröjas av att innehavaren bereds tillfälle att vara närvarande. Det bör här också beaktas att det när lagen stiftades inte fanns samma möjligheter som nu i mobiltelefonernas tid att nå en innehavare som inte var närvarande. Enligt BJO Rautio kan lagen inte tolkas så att det var meningen att polisen skulle vidta särskilda åtgärder för att få kontakt med innehavaren till stället, om denne inte är närvarande eller lätt att få tag i närheten, t.ex. när husrannsakan förrätts i ett egnahemshus och innehavaren finns på gården eller den som husrannsakan gäller är närvarande i kontorslokaler som undersöks.

I laglighetsövervakningen har det av hävd ansetts vara viktigt att innehavaren eller en företrädare för denne så ofta som det är möjligt är närvarande. Detta för att undvika misstankar om att allt inte har gått rätt till. Åtminstone att döma av klagomålen uppfattas kränkningen av hemfriden som mindre om innehavaren själv är närvarande vid förrättningen. Därför är det angeläget att i mån av möjlighet utreda om innehavaren finns i närheten av objektet eller utan dröjsmål kan komma dit. Det går dock inte att utgå från att man alltid skall försöka nå innehavaren per telefon och än mindre att man inväntar att han kommer till platsen. Läget kan variera från situation till situation och en husrannsakan är inte alltid så brådskande att det inte skulle gå att få innehavaren av stället att komma till platsen utan att det stör polisens verksamhet.

Utredningar av klagomålen har gett vid handen att det i viss mån görs aktiva försök att få innehavaren till platsen och att polisen rentav kan vänta en stund med att inleda husrannsakan tills innehavaren hunnit komma till platsen. Med avseende på skyddet för privatlivet är detta en positiv utveckling, även om förfarandet inte är ett explicit krav i lag. Däremot finns det inte på långt när alltid en möjlighet till ett sådant förfarande. Det är i och för sig bra att de förbättrade möjligheterna att få tag på aktuella personer utnyttjas i större omfattning också vid och efter husrannsakan. Det är ägnat att minska misstankarna mot polisen. Vidare är det viktigt att innehavaren till stället så snart som möjligt blir informerad om förrättningen. Lagen kräver att innehavaren utan dröjsmål skall underrättas om förrättningen om varken han eller någon företrädare för honom var närvarande (se t.ex. BJO Rautios beslut 24.6.2004, dnr 1651/4/02, föredragande Matti Vartia).

Kriterierna för husrannsakan och polisens tystnadsplikt

Vid utredningen av ett misstänkt jaktbrott (olovlig jakt på älg) förordnade länsmannen i Ranua-Posio härad om husrannsakan i den misstänktes hem och fordon. Senare avbröts förundersökningen eftersom det inte gick att få fram bevis på jaktbrott. BJO Rautio framhöll att det för en husrannsakan inte bara räcker till med att tröskeln för förundersökning har överskridits och att det i det aktuella fallet fanns anledning att misstänka ett jaktbrott. Den då gällandelagen krävde att personen

skulle misstänkas för brott "på sannolika skäl". I sin rapport hänvisar länsmannen till uppgifter från en "tjallare". Enligt BJO pekar uppgifterna inte särskilt starkt mot att det var klaganden som avsågs. Det förefaller mer ha varit fråga om en generell misstanke om jaktbrott och att uppgifterna från polisens "tjallare" kombinerades med annan information som polisen hade, samt att *polisen* drog vissa konklusioner utifrån detta. "Tjallaren" hade således medverkat till att misstankarna gick i en viss riktning, men att döma av utredningarna spelade polisens samlade bedömning en mer avgörande roll.

Vidare framhöll BJO att det inte fanns någon anledning att misstänka klaganden för brott i det enskilda fallet, trots att det hade förekommit tjuvjakt i flera år i området. Också det faktum att klaganden hörde till ett jaktlag som före det misstänkta brottet hade konstaterats ha en skjutplats som inte märkts ut med en påle är ett mycket svagt indicium på att det skulle ha varit klaganden som gjort sig skyldig till brott i det specifika fallet. Detsamma gäller det faktum att klaganden efter det misstänkta brottet hade gett sig av från Ranua till södra Finland där han var bosatt. Dessutom framhöll BJO att det säkert många gånger är mycket svårt att utreda jaktbrott, men att detta inte är någon orsak att förrätta husrannsakan på mindre stränga grunder än lagen kräver under tiden som grunderna utreds.

De omständigheter som länsmannen lyfte fram kan dels anses tala för att klaganden kan ha gjort sig skyldig till jaktbrott. Det var med andra ord en möjlighet mot bakgrunden av de tillgängliga uppgifterna. Men det återstår fortfarande en lång väg till en misstanke om brott "på sannolika skäl", vilket tvångsmedelslagen krävde vid den tidpunkt då husrannsakan förrättades. I och med att husrannsakan bl.a. innebär ett avsteg från den grundlagsskyddade hemfriden måste förutsättningarna för en husrannsakan vara noga övervägda. Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna urholkas om inte de materiella villkoren för de tvångsmedel som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna och beviströskeln för dem tolkas så strikt som det är tillbörligt.

BJO:s uppfattning var att de omständigheter som länsmannen lyfte fram i ganska liten omfattning tydde på att klaganden möjligen hade gjort sig skyldig till brott. Bedömda som helhet uppfyllde de inte villkoren för husrannsakan. Också polisavdelningen vid inrikesministeriet var av samma åsikt. Eftersom länsmannen trots allt inte hade handlat så klandervärt att det hade funnits anledning att väcka åtal ansåg BJO att det räckte med att länsmannen fick en anmärkning för lagstridigt förfarande.

POLISENS TYSTNADSPLIKT

I anknytning till samma fall uppgav klaganden att förundersökningen beträffande honom själv hade initierats till följd av en anmälan till polisen. Förundersökningen hade avslutats några månader tidigare eftersom det inte gick att få fram bevis för ett jaktbrott. Klaganden hade anmält falsk angivelse och krävt att polisen uppger vem som angivit honom. Överkonstapeln hade hänvisat till sin tystnadsplikt och vägrat avslöja namnet på "tjallaren". Förundersökningen av den anmälda falska angivelsen lades ner. Det berodde på att länsmannen som var undersökningsledare hade ansett att det inte fanns någon anledning att misstänka att någon avsiktligt skulle ha påstått att klaganden begått ett jaktbrott.

BJO framhöll att undersökningen självfallet inte kan resultera i åtalsprövning om det ej avslöjas vem som angav klaganden för polisen. I detta fall grundade sig hemlighållandet på 44 § i polislagen. Den tystnadsplikt för polismän som ingår i paragrafen kan inte frångås vid en förundersökning. Även om justitieombudsmannen för utredningen av klagomålet har fått veta vem som tipsade polisen kan tystnadsplikten enligt 44 § i polislagen inte frångås "via" ett klagomål till justitieombudsmannen, ansåg BJO.

Vidare påpekade BJO att det med stöd av tillgängliga uppgifter inte finns någon anledning att misstänka att länsmannen skulle ha överträtt eller missbrukat sin prövningsrätt, när han avslutade förundersökningen

med hänvisning bl.a. till att det (åtminstone) inte var fråga om att personen avsiktligt lämnat felaktiga uppgifter till polisen. Uppgifterna från "tjallaren" förefaller inte att direkt ha gällt klaganden, utan rent allmänt att det hade förekommit tjuvskytte. Brottsmisstanken mot klaganden var i hög grad ett resultat av polisens slutledningar.

Fallet aktualiserade dock vissa principiella problem och BJO påpekade bl.a. följande.

Klaganden hade utsatts för ett tvångsmedel, husrannsakan, och hade blivit förhörd som misstänkt för ett brott. Senare hade förundersökningen lagts ner eftersom det inte gick att bevisa ett jaktbrott. Det är förståeligt att klaganden väcker frågan om grundlös angivelse när polisen inleder en förundersökning utifrån en utomstående anmälan. Förundersökningen lades ner utan att klaganden själv fick en chans att på behörigt sätt bedöma om det var rätt att undersökningen lades ner. – I själva verket har klaganden inte informerats om samtliga kriterier som var avgörande för beslutet. Klaganden har således varit tvungen att "lita på" polisens uppgifter om att det inte var en falsk angivelse. Inte heller genom klagomålet har klaganden kommit åt att bryta polisens tystnadsplikt. På den punkten måste klaganden nöja sig med att jag i min egenskap av laglighetsövervakare underrättar honom om att länsmannen inte överskred sin prövningsrätt när han ansåg att fallet inte handlade om falsk angivelse. I den meningen strider partens rätt att få uppgifter och polisens tystnadsplikt mot varandra, och tystnadsplikten kan bara hävas av en domstol. Klaganden kommer inte åt att ta del av hela det material som beslutet grundade sig på.

Detsamma gäller husrannsakan. Klaganden kan inte ens få reda på alla primära grunder för husrannsakan vare sig genom polisen eller genom klagomålet. Också på den punkten är han tvungen att nöja sig med laglighetsövervakarens beslut att husrannsakan var laglig, men utan någon möjlighet att själv bilda sig en uppfattning om frågan utifrån det samlade material som kan ha påverkat beslutet i ärendet.

Klaganden förefaller inte heller ha tillgång till något effektivt rättsmedel som hjälper honom att gå vidare i frågan om falsk angivelse. Vem kan han stämma inför rätta när han inte vet vem polisen fick informationen av? Det vore också problematiskt om han ville låta en domstol utreda om husrannsakan var laglig. Han vet visserligen vem som fattade beslutet om husrannsakan, men det vore svårt att föra frågan vidare till domstol. Som läget är har klaganden inte tillgång till de väsentligaste grunderna för länsmannens beslut. Därmed vore det praktiskt taget omöjligt att göra den motiverade bedömning av frågan som det krävs för att frågan skall gå vidare till rättsbehandling.

BJO ansåg att klagandens rätt att enligt grundlagen och europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna få sin sak behandlad i domstol hindrades av att polisen hänvisar till sin tystnadsplikt. Läget är inte tillfredsställande med avseende på klagandens situation. Dessutom är läget problematiskt med avseende på skyldigheten i de aktuella bestämmelserna i grundlagen och konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Tystnadsplikten enligt polislagen är mycket stark. Den kan bara upphävas av en domstol och bara om allmänna åklagaren (alltså inte målsäganden) har väckt åtal (alltså inte under förundersökning eller åtalsprövning) för ett brott för vilket straffet är fängelse i sex år eller längre. Trots att tystnadsplikten är uppenbart nödvändig, är det en annan sak i hur stor omfattning den tillämpas och på vilka grunder, framhöll BJO vidare. Polislagens 44 § ger polisen stor prövningsrätt. Polisen har mer omfattande tystnadsplikt än t.ex. läkare. Det är dock anmärkningsvärt att det inte finns några lagfästa grunder för hur tystnadsplikten får tillämpas. Den gällande lagen hindrar inte att tystnadsplikten tillämpas i hur obetydliga ärenden som helst.

Det är inte på långt när alltid av rättslig betydelse vad som ursprungligen var orsaken till att polisen fattade misstankar om brott. Med avseende på falsk angivelse uppstår det inga problem om den som tipset gäller döms för gärningen. Men å andra sidan räcker det inte

till för rätten att tillgripa tvångsmedel eftersom det ändå kan saknas grunder för tvångsmedel med avseende på hur stark brottsmisstanken var vid *den aktuella tidpunkten.* Om det misstänkta brottet inte går att bevisa uppstår lätt frågan huruvida falsk angivelse föreligger.

Enskilda medborgare har inga möjligheter att själva kontrollera riktigheten i att polisen tillämpar tystnadsplikten i deras fall. Det blir extra problematiskt när någon anser sig ha utsatts för falsk angivelse, vilket aktualiserades vid bedömningen av fallet med klaganden. Rent allmänt måste det också framhållas att denna tolkning av tystnadsplikten tillåter att missbruk sopas under mattan. Teoretiskt sett är det tänkbart att en polisman, om han så vill, kan ge tipsaren ett slags straffrättslig "immunitet". BJO understök att han varken i det aktuella fallet eller i laglighetsövervakningen i övrigt hade noterat någon vilja att med hjälp av tystnadsplikten dölja missbruk bland "tipsarna" eller polisen.

BJO:s uppfattning var att det bör undersökas om det behövs mer exakta bestämmelser om när polisen får tillämpa sin tystnadsplikt. I utbildningen och anvisningarna för polisen bör åtminstone frågor kring användningen av tips till polisen tas upp, ansåg BJO. Det är självfallet inte förbjudet att använda tips exempelvis som grund för tvångsmedel, men när de används måste polisen hålla i minnet att dess verksamhet skall gå att motivera (åtminstone för berörda parter). Om tips tillämpas som ett (väsentligt) motiv för tvångsmedel skall polisen vara beredd på att tipsarens identitet måste kunna avslöjas. Av den anledningen bör tips främst utnyttjas för att bestämma inriktningen på undersökningarna.

Enligt BJO kan en rättsstat inte tillåta sig befogenhetsutövning med hänvisning till hemliga uppgifter annat än i mycket begränsad omfattning och bara när det finns explicita bestämmelser i lag och det i övrigt föreskrivs om saken på behörigt sätt. Den som utsätts för tvångsmedel måste få veta vilka fakta åtgärden grundar sig på. Det är förståeligt att all information inte kan ges ut, men det måste åtminstone gå att motivera för parterna varför tröskeln för tvångsmedel har överskridits. Det handlar också om att upprätthålla tilliten till myndigheternas verksamhet. Då är det ett viktigt element att verksamheten är så öppen som möjligt och att åtgärderna kan motiveras offentligt alternativt att berörda parter åtminstone har möjlighet att ta del av motiven.

BJO delgav inrikesministeriets polisavdelning sina synpunkter på polisens tystnadsplikt för att de åtminstone skall kunna beaktas i utbildningen och i anvisningarna. Samtidigt framhöll BJO att det finns anledning att fundera över om bestämmelserna om polisens tystnadsplikt behöver ses över.

BJO Rautios beslut 22.9.2004, dnr 721/4/02
(föredragande Juha Haapamäki)

Spaningar som motiv till husrannsakan

Polismännens husrannsakan i klagandens bil grundade sig på uppgifter som polisen fått genom spaningar och som pekade mot att det fanns orsak att misstänka att klaganden gjort sig skyldig till narkotikabrott. Utöver uppgifterna gav också klagandens nervösa uppträdande och tidigare narkotikabrott stöd för misstankarna, ansåg polismännen.

BJO Rautio framhöll att det vid en bedömning av hur tillförlitliga uppgifter som kommer in genom spaningar är viktigt att utreda hur trovärdiga och konkreta uppgifterna är. Om det i viss mån handlar om tips är det av betydelse att veta om det bara är fråga om att någon har uttalat sin uppfattning eller om det finns konkreta iakttagelser. Det räcker inte med bara ett påstående om att någon är inblandad i kriminell verksamhet. Däremot kan en uppgift om att någon setts delta i förberedelse till ett brott eller gjort något som kan ge anledning att misstänka ett brott godtas som motiv för polisens slutledningar. I vilket fall som helst måste polisen kunna göra en självständig bedömning av hur tillförlitlig en uppgift är. Då kan exempelvis själva innebörden

i informationen vägas in, hur den stämmer ihop med den information som polisen i övrigt har och vilka fakta som stöder tanken att källan är tillförlitlig. I sista hand handlar det om en samlad bedömning som måste göras i varje enskilt fall. Dessutom framhöll BJO att tidigare brottslighet inte i strid med presumtionen för oskuld skall ses som en orsak att misstänka att personen på nytt gjort sig skyldig till brott. Det måste alltid finnas adekvata grunder för en brottsmisstanke i det enskilda fallet. Vidare bör det noteras att polisen inte kan förrätta husrannsakan för att ta reda på om personen över huvud taget skall misstänkas för brott. BJO delgav de berörda polismännen sin uppfattning.

BJO Rautios beslut 3.6.2004, dnr 1562/4/03 (föredragande Kristian Holman)

Samtycke till tvångsmedel

I tre beslut framhöll BJO Rautio att det finns anledning att vara mycket försiktig med att betrakta samtycke som ett kriterium för rätten att använda tvångsmedel. Detta gäller också vid husrannsakan. Medborgare som kommer i kontakt med polisen kan lätt uppfatta frågor från polisens sida som en uppmaning eller en order som de knappast kan vägra följa. En polisman skall följaktligen inte själv föra på tal möjligheten att använda ett tvångsmedel med samtycke från den som åtgärder gäller utan han eller hon skall nöja sig med att bedöma om de lagstadgade villkoren för tvångsmedel uppfylls eller inte, när ett tvångsmedel kan bli aktuellt (dnr 591/4/02, 1562/4/03 och 114/4/04).

Anmälan om husrannsakan

I samband med en förundersökning hade polisen fått reda på att den som var misstänkt för brottet eventuellt befann sig på klagandens bostadsadress. Polisen hade gått in i bostaden med en servicemans nycklar. När polismännen kommit in i bostaden hade de konstaterat att det var i fel bostad. De hade avlägsnat sig utan att göra eftersökningar i bostaden. Det upprättades inget protokoll över husrannsakan och innehavaren av bostaden blev inte underrättad. Ungefär två månader efteråt fick innehavaren en faktura från servicebolaget på att dörren hade öppnats. Han tog kontakt med polisen och fick först då veta att polisen hade varit inne i bostaden. Klaganden hade inget samband med polisens förundersökning.

BJO Rautio ansåg att polisen hade handlat fel i och med att innehavaren av bostaden inte hade underrättats om husrannsakan (eller överlag att polisen hade varit inne i bostaden). Dessutom kritiserade BJO polisen för att det inte hade upprättats protokoll över den påbörjade husrannsakan utan obefogat dröjsmål. Enligt utredningarna var det en bidragande orsak att polismännen inte uppfattade att de hade förrättat en husrannsakan i enlighet med tvångsmedelslagen. Enligt BJO:s uppfattning inverkar det inte på skyldigheten att upprätta protokoll att en påbörjad husrannsakan avbryts, blir onödig eller överlag inte ger några resultat. Skyldigheten att upprätta ett protokoll uppkommer redan av att åtgärden inleds och avancerar så långt att polisen vidtar åtgärder som kräver befogenheter att utnyttja tvångsmedel. Polisen kan exempelvis inte hänvisa till att ”ingenting rördes” och att det därför inte var fråga om en husrannsakan. BJO delgav polisinrättningen i Esbo härad sin uppfattning om skyldigheten att registrera tvångsmedel och underrätta berörda parter.

BJO Rautios beslut 27.1.2004, dnr 2230/4/03 (föredragande Kristian Holman)

ANDRA BESLUT SOM GÄLLER TVÅNGSMEDEL

Registrering av beslag

En poliskommissarie vid polisinrättningen i Kuopioregionens härad hade beslagtagit en kniv eftersom den ansågs kunna vara ett bevisföremål i ett fall av grov misshandel. Beslaget nämndes inte i förundersökningsprotokollet trots att det med hänsyn till förordningen om förundersökning och tvångsmedel enligt BJO Rau-

tio hade varit motiverat. I protokollet stod det bara att kniven förvaras i utredarens rum. Denna brist i förundersökningsprotokollet var antagligen orsaken till att åklagaren inte var medveten om beslaget, och inte tog ställning till saken eller lade fram några yrkanden i domstolen.

Det hade också kommit fram att kniven inte förvarades i rummet för beslagtagna föremål på polisinrättningen och inte var utmärkt på det sätt som krävdes för beslagtagna föremål. Det hade inte heller protokollförts att kniven hade överlämnats till åklagaren med tanke på rättegången eller att den efter rättsbehandlingen hade förts tillbaka från hovrätten till polisinrättningen.

Kriminalkommissarien hade inte heller övervakat beslagstiden. Med tanke på framtida fall uppmärksammade BJO Rautio äldre kriminalkonstapeln och kriminalkommissarien på vikten av att noggrannhet iakttas vid beslag.

BJO Rautios beslut 12.3.2004, dnr 463/4/03 (föredragande Juha Haapamäki)

Också fall dnr 1801/4/03 gällde samma typ av beslag som inte hade registrerats.

Proportionalitetsprincipen och tvångsmedel

Klaganden anförde kritik mot polisen för att den som första åtgärd hade gripit klaganden i stället för att försöka utreda saken med andra medel. Saken gällde ett brott mot ett fordon som hade begåtts 1999. Polisen hade 2002 fått ett utlåtande från centralkriminalpolisens kriminaltekniska laboratorium som visade att det fanns spår av klagandens handflata i fordonet.

Den ansvariga polismannen förordnade att klaganden skulle efterlysas och gripas eftersom den egendom som stulits i fordonet fortfarande var försvunnen och målsäganden inte kände klaganden som också hade en kriminell bakgrund (bl.a. egendomsbrott). Utredningarna gav vid handen att man kunde dra slutsatsen att polisen i detta fall med hjälp av åtgärden avsåg att minimera risken att utredningen komplicerades, vilket uppenbarligen hade kunnat ske om den egendom som var anmäld stulen hade bortskaffats.

BJO Rautio ifrågasatte om det så länge efter händelserna var befogat att anta att ett gripande av klaganden skulle spela en roll för att eliminera risken för att spåren skulle utplånas och aktiviteten fortsätta och för att säkerställa utredningen av brottet. Den egendom som hade stulits i fordonet hade enligt BJO inte ett så stort värde och var inte av den karaktären att polisen hade haft vägande skäl att utgå från att den fortfarande var utsatt för ”omedelbar risk att förstöras”.

Vad beträffar klagandens bakgrund framhöll BJO att den kan ha stor betydelse för användningen av tvångsmedel och inte minst med avseende på polisens säkerhet på arbetsplatsen. I det aktuella fallet kunde man dock inte av uppgifterna om klagandens bakgrund dra den slutsatsen att ett gripande hade varit den enda möjliga åtgärden för att säkerställa målen med förundersökningen, visar utredningarna. Särskilt det faktum att det hade gått relativt lång tid sedan brottet begicks föreföll risken för att spåren avsiktligt skulle utplånas vara ganska liten. Det framkom inte av utredningarna att polisen skulle ha försökt påträffa klaganden på något annat sätt före efterlysningen. BJO:s uppfattning var att polisens beslut att gripa klaganden kan kritiseras. Vidare ansåg BJO att det med avseende på proportionalitetsprincipen hade gått att säkerställa målen med förundersökningen med andra medel än att gripa klaganden och beröva honom friheten under en natt.

Sett i ett helhetsperspektiv ansåg BJO att polisen hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt. BJO ansåg att det räckte med att polisinrättningen i Helsingfors härad som förordnade om åtgärden och polisinrättningen i Mellersta Nylands härad som verkställde åtgärden delgavs denna uppfattning.

BJO Rautios beslut 9.11.2004, dnr 558/4/04 (föredragande Kristian Holman)

Transport av utomstående i polisbil vid utryckning

Klaganden hade stoppats av polisen vid en trafikkontroll på grund av fortkörning. När han satt i polisbilen för att reda upp saken bestämde polisen sig för att ta upp jakten på en bil som inte lydde uppmaningen att stanna. Klaganden gavs ingen chans att stiga ur bilen utan han satt i polisbilen under jakten. Dessutom kunde klaganden inte använda bilbälte och skjutdörren på polisbilen gick inte att stänga ordentligt.

BJO Rautio ansåg att överkonstapeln i rörliga polisen hade handlat felaktigt när han utan laglig grund hade ingripit oskäligt mycket i en persons frihet och samtidigt äventyrat dennes säkerhet. Vidare framhöll BJO att det inte finns några lagbestämmelser om transport av utomstående i polisbil vid utryckning. Det är dock klart att principen är att polisen inte skall transportera utomstående i en polisbil vid utryckning, eftersom utryckningar trafiksäkerhetsmässigt och även i övrigt kan vara farliga när polisbilen kör mycket fortare än resten av trafiken och det dessutom kan uppstå oväntade situationer. I det aktuella fallet begränsades en utomståendes frihet dessutom på ett sätt som det inte fanns någon tydlig grund för. Utredningen i frågan visade inte att klaganden skulle ha tagits med på grund av ett nödtillstånd eller över lag av någon därmed jämförlig orsak.

BJO Rautios beslut 24.11.2004, dnr 374/4/04
(föredragande Petri Rouhiainen)

BARN OCH FÖRUNDERSÖKNINGAR

Som det sägs ovan förefaller det som om det i någon mån råder oklarhet inom polisen hur förundersökningslagen och tvångsmedelslagen skall tillämpas när fallet gäller ett barn, särskilt barn under femton år. Frågan har tagits upp tidigare (se t.ex. BJO Rautios utlåtande i JO:s berättelse 2003, s. 107). Fallen har dessutom ofta vissa särskilda drag som bl.a. behandlades i följande ärenden som avgjordes 2004.

Gripande av en minderårig

Klaganden anförde kritik mot polismän vid polisinrättningen i Esbo härad för att de hade gripit klagandens 14-årige son och tagit honom till polisstationen. BJO Rautio ansåg att det kunde kritiseras att pojken hade gripits och förts till polisstationen. För en misstänkt under femton år är gripande ett så strängt tvångsmedel att proportionalitetsprincipen kräver att polisen är återhållsam i det hänseendet. Enligt BJO kunde polisens förfarande inte anses motiverat och han ansåg att polismännen handlat fel när de grep pojken och förde honom till polisstationen.

BJO ansåg det helt tydligt vara fel och lagstridigt att ett 14-årigt barn sätts i ett utrymme för tillfälligt förvar. Förfarandet var extra klandervärt eftersom pojken var så ung och det inte kan anses att han satt i tillfälligt förvar en kort tid. Enligt BJO:s uppfattning uppfylldes inte förutsättningar enligt tvångsmedelslagen som hade motiverat att pojken placeras i tillfälligt förvar. Vidare påpekade BJO att tvångsmedelslagen kräver att en person skall låsas in för att förhindra att han avlägsnar sig. Utredningen tydde inte på någonting som hade gett anledning att misstänka att pojken skulle ha avlägsnat sig av om han var utan övervakning. Dessutom är det bara brottsmisstänka som får placeras i tillfälligt förvar. I den mån det var nödvändigt att gripa pojken för att höra honom enligt 19 § i förundersökningslagen och för att ta reda på hans identitet enligt polislagen ger dessa grunder inte polisen rätt att placera pojken i tillfälligt förvar.

BJO Rautios beslut 27.9.2004, dnr 1416/4/02
(föredragande Matti Vartia)

I ett annat klagomål kritiserades polismän vid Salo härad för att de hade gripit två 15-åriga flickor och en 15-årig pojke misstänkta för brott mot liv. Gripandet motiverades med att de hade funnits på den plats där liket hittades. BJO Rautio framhöll att det i stor utsträckning måste bedömas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall om en person skall misstänkas för ett brott eller inte. Enligt tillgänglig utredning hade polisen vid

tidpunkten för gripandet uppgifter om att en man som påträffades på brottsplatsen och ungdomarna som befann sig i grannhuset hade befunnit sig på brottsplatsen när brottet begicks. När polisen hade information om personer som befunnit sig på den plats där någon hade bragts om livet, men inte visste om dessa var inblandade i brottet eller inte, fanns det enligt BJO i princip en möjlighet att vem som helst av dem som hade befunnit sig på platsen var delaktig i händelserna. Enligt BJO:s uppfattning räcker denna möjlighet dock inte till för att uppfylla kriteriet "skäl att misstänka" enligt tvångsmedelslagen.

Enligt BJO kunde det i någon mån ifrågasättas om villkoren för kravet "skäl att misstänka" uppfylldes i den aktuella situationen. Det handlade dock om en situation där det hade varit svårt att få ytterligare bevis för grunderna för användning av tvångsmedel. Därtill måste beslutet fattas snabbt. Vidare var intresseaspekten för att brottet skulle kunna utredas ett tungt vägande skäl eftersom det handlade om ett brott mot liv. BJO påpekade att det med hänsyn till alla omständigheter i fallet och med stöd av de uppgifter som redan vid den aktuella tidpunkten fanns tillgängliga hade varit mer motiverat att inte utsätta klagandens huvudmän för tvångsmedel. BJO framhöll särskilt att de gripna var femton år gamla och att proportionalitetsprincipen i sådana fall kräver särskild försiktighet i användningen av tvångsmedel. BJO delgav polismännen vid Salo härad och den kommissarie vid Åbo härad som var vakthavande befäl vid tidpunkten sin uppfattning.

BJO Rautios beslut 20.12.2004, dnr 508/4/03 (föredragande Mikko Eteläpää)

Se också fall dnr 249/4/03 (s. 242) i avsnittet Barnets rättigheter.

Förhör av en minderårig

Klaganden anförde kritik mot att hans 16-åriga barn hade förhörts utan att klaganden och en företrädare för socialnämnden hade getts möjlighet att vara närvarande vid förhöret. En vårdnadshavare har inte ovillkorlig rätt att vara närvarande vid förhör under alla omständigheter. Den lagliga företrädaren för en omyndig person behöver inte ges tillfälle att vara med vid förhören om personen *måste förhöras utan dröjsmål* för att brottet skall kunna utredas. I det aktuella fallet förhördes personen tolv timmar efter gripandet. BJO Rautio ansåg att polisens förfarande följaktligen inte kunde motiveras på det sättet.

Om en företrädare för socialnämnden skall vara närvarande vid förhör eller inte måste bedömas utifrån barnskyddsaspekter, anser BJO. Då måste man åtminstone ta hänsyn till vilken typ av straffbar gärning ett barn uppges ha gjort sig skyldig till. Det aktuella fallet handlade om rån och den misstänkte hade gripits med anledning av fallet. Enligt BJO:s uppfattning var fallet så allvarligt att det inte kunde anses uppenbart onödigt att en företrädare för socialnämnden hade varit närvarande.

I sin utredning motiverar polisen sitt förfarande med att frigivningen hade dragit ut på tiden om vårdnadshavaren och en företrädare för socialnämnden hade kallats in. BJO framhöll att han i och för sig kan förstå det motiv som polisen anger. Men det finns ingenting i lag som ger stöd för att förfarandet kan motiveras på det som polisen gör. Följaktligen ansåg BJO att polisen hade brutit mot lag när klaganden och en företrädare för socialnämnden inte gavs tillfälle att vara närvarande vid förhöret.

Vidare framhöll BJO att lagen inte tillåter att personer under arton år förhörs utan vittne. Enligt BJO räckte det inte att förhörsvittnet hade anlänt till platsen först när protokollet skulle undertecknas. Också på den punkten hade polisen handlat i strid med lag vid förhöret.

BJO underströk att han inte kan dela den åsikt som polisinrättningen i Helsingfors härad har i sitt utlåtande när det gäller den punkten där det sägs att förfarandet var klandervärt i relativt ringa omfattning. BJO menar att förhöret måste ses i ett helhetsperspektiv. Lagen säger att vårdnadshavaren och en företrädare för so-

cialnämnden skall vara närvarande vid den typen av förhör som klagomålet gäller. I och med att de inte gavs tillfälle att vara närvarande hade det enligt BJO varit extra viktigt att ett förhörsvittne hade varit närvarande vid förhöret.

BJO ansåg att fallet gav anledning att i ett mer generellt perspektiv lyfta fram polisens uppfattning om vilken vikt lagstadgade skyldigheter skall tillmätas. Polisen förefaller att acceptera tanken att man kan tumma på lagen för att undvika dröjsmål. Detta framgår av synpunkterna på varför vårdnadshavaren, en företrädare för socialnämnden och ett förhörsvittne inte var närvarande. Enligt BJO är det oroväckande om polisen anser att nödvändigheten att följa lag är beroende av vad som polisen i en given situation anser vara lämpligt.

BJO delgav polisinrättningen i Helsingfors härad sin uppfattning att förfarandet stred mot lag. Dessutom ansåg BJO att man måste utgå från att ett barn som grips av polisen skall ges möjlighet att meddela sina föräldrar eller något annat ställe där det är bosatt. Vidare påpekade BJO att ju yngre den fasttagna personen är desto viktigare är det att personen får meddela sig. Enligt BJO fanns det ingen grund för att låta bli att informera modern eller det ställe där barnet var placerat om gripandet.

BJO Rautios beslut 9.7.2004, dnr 2526/4/02 (föredragande Matti Vartia)

I klagomål dnr 62/4/02 delgav BJO Rautio en äldre konstapel vid polisinrättningen i Helsingfors härad sin uppfattning att denne hade genomfört ett förhör på ett sätt som stred mot lag. Den äldre konstapeln hade förhört en 18-åring som misstänkt för brott utan att ge vårdnadshavaren möjlighet att vara närvarande. Inte heller socialnämnden hade getts möjlighet att skicka en företrädare till förhöret. Personen hade senare förhörts på nytt när undersökningsledaren hade påpekat bristerna för utredaren.

I klagomål dnr 2260/4/02 anförde klaganden kritik mot socialförvaltningen i Hyvinge för att ingen företrädare för socialförvaltningen var närvarande när hans 16-årige son förhördes av polisen. Enligt barnskyddslagen skall socialnämnden vara företrädd vid förundersökningen av en straffbar gärning som uppgetts ha begåtts av ett barn. BJO Rautio konstaterade i sitt beslut att när det görs en bedömning av om en företrädare för socialnämnden skall vara närvarande eller inte måste det åtminstone beaktas vilken typ av brott barnet uppges ha gjort sig skyldigt till. I det aktuella fallet var barnet misstänkt för inbrott och hade gripits på grund av det. Enligt BJO var fallet så allvarligt att det inte kan anses vara uppenbart onödigt att en företrädare för socialnämnden är närvarande.

Om en företrädare för socialnämnden behöver vara närvarande eller inte skall enligt BJO bedömas i ett barnskyddsperspektiv, och förfarandet kan som regel inte motiveras med resursskäl. I utredningen påstås det ingenstans att det hade varit uppenbart onödigt att en företrädare för socialnämnden hade varit närvarande eller att det av praktiska skäl hade varit omöjligt. BJO ansåg att socialförvaltningen hade handlat lagstridigt när en företrädare för grundtrygghetsnämnden i Hyvinge inte var närvarande vid förhöret. BJO påpekade dessutom för socialdirektören i Hyvinge stad att det är viktigt att socialarbetarna är medvetna om vilka krav bestämmelserna ställer.

I fall dnr 2302/4/03 framhöll BJO Rautio att det var viktigt att brott där den misstänkte eller målsäganden är under arton år utreds så snabbt som möjligt. BJO framhöll bl.a. att polisen utan dröjsmål skall sända förhörsprotokollet till socialnämnden när den anser sig vara klar med de nödvändiga undersökningarna. Då har socialnämnden möjligheter att vidta barnskyddsåtgärder om det behövs. Det är socialnämnden som bl.a. på grundval av informationen i förhörsprotokollet eller annat undersökningsmaterial beslutar om åtgärder enligt barnskyddslagen skall vidtas.

BESLUTEN I FÖRUNDERSÖKNINGAR

I klagomål och vid inspektioner kommer det upprepade gånger fram att det förekommer brister i motiveringen till beslut som fattas vid förundersökningar. Vid diskussionerna i samband med inspektionerna brukar detta påpekas för befälet vid polisinrättningarna. Dessutom förekommer det problem i informationen till parterna i fall när polisen beslutat avbryta en förundersökning. Parterna svävar ofta i ovisshet om hur långt ett ärende har kommit (t.ex. BJO Rautios beslut 5.3.2004, dnr 2435/4/03).

Hänskjutande för åtalsprövning

En kommissarie vid polisinrättningen i Nyslotts härad hade inte överlämnat ett ärende som gällde ett jaktbrott till åklagaren för åtalsprövning. Den person som hade sett en man förfölja två simmande älgar med motorbåt klagade hos justitieombudsman. Mannen hade kört runt älgarna på ett sådant sätt att den ena älgen hade simmat tillbaka i den riktningen därifrån den kommit och den andra hade drunknat. Klaganden hade anmält fallet till polisen.

När BJO Rautio fått en begäran om utredning lät kommissarien ärendet gå vidare till åklagaren. Mannen med motorbåten åtalades och tingsrätten dömde honom till böter för jaktbrott. Enligt BJO är det bättre att polisen hänskjuter ett ärende till åklagaren för åtalsprövning i oklara och kontroversiella fall än att besluta lägga ner förundersökningen. Detta är extra viktigt i fall som kräver rättslig prövning. I det aktuella fallet ansåg BJO att kommissarien hade felbedömt motorbåtsförarens delaktighet i jakten och i den meningen handlade mot syftet med förundersökningslagen. Däremot handlade kommissarien snabbt under den tid som klagomålet undersöktes. BJO delgav kommissarien sin uppfattning att denne hade förfarit felaktigt.

BJO Rautios beslut 28.5.2004, dnr 2999/4/02 (föredragande Eero Kallio)

I beslutet om dnr 274/4/04 framhöll BJO Rautio att det faktum att det går att söka rättelse eller överklaga en åtgärd av en myndighet eller t.ex. lämna in klagomål i ärendet inte hindrar att gärningen kan anses vara ett brott eller att den anmäls till polisen. Det görs ingen förundersökning om det inte finns anledning att misstänka ett brott, men det faktum att ett alternativt rättsmedel tillämpas hindrar inte att en förundersökning görs. I det undersökta fallet handlade det inte om bristande befogenheter, utan beslutet borde ha grundat sig på bestämmelserna i förundersökningslagen, ansåg BJO. I sin polisanmälan hade klaganden misstänkt att de sociala myndigheterna gett felaktiga uppgifter till polismyndigheterna och därmed gjort sig skyldiga till brott. På grundval av uppgifterna hade polisen gett de sociala myndigheterna handräckning när ett barn omhändertogs.

I beslut dnr 443/4/03 anförde BJO Rautio kritik mot en äldre konstapel vid polisinrättningen i Helsingfors härad för att denne vid en kollision hade beslutat att inga åtgärder vidtas. Konstapeln hade bara hört bilförarna och inte tagit reda på om ägarna och innehavarna till bilarna hade några yrkanden. När det vid tidpunkten inte var klart hur alla målsägande ställde sig till fallet hade det lagstadgade förfarandet krävt att polisen direkt efter händelsen hade registrerat en anmälan som hade resulterat i att en förundersökning inleds, framhöll BJO. För detta talar enligt BJO också det faktum att den part som tillkallat polisen hade gjort det explicit för att få fallet utrett. Då hade det gått att få fram en så tillförlitlig grund som möjligt för den fortsatta utredningen.

I sitt avgörande angående dnr 2703/4/03 framhöll BJO Rautio att undersökningsledarens motiv till att låta bli att göra en förundersökning inte stämmer överens med förundersökningslagen och påpekade att beslut som gäller förundersökningar skall fattas med stöd av förundersökningslagen. Undersökningsledaren hade motiverat sitt beslut att inte ingripa i parternas förehavanden med att hänvisa till grundlagen och polislagen.

UNDERSÖKNING AV ETT BROTT SOM EN POLISMAN VAR MISSTÄNKT FÖR

Också 2004 kom det fram fall då polisen hade beslutat att inte göra någon förundersökning trots att en polisman påstods ha begått ett brott. Sedan förundersökningslagen reviderades i slutet av 1990-talet har polisen emellertid inte haft någon sådan beslutsbefogenhet. Frågan skall avgöras av en allmän åklagare.

Åklagaren skall besluta om förundersökning skall göras eller inte

Klaganden påpekade bl.a. att ett ärende som gällde en polisman utreddes på polismannens stationeringsplats, polisinrättningen i Kouvola härad. Kommissarien hade avslutat undersökningen med hänvisning till att inget brott hade begåtts.

Enligt förundersökningslagen skall förundersökningen av ett brott som en polisman misstänks ha begått alltid ledas av en allmän åklagare utom när ärendet behandlas som ordningsbotsärende eller i strafforderförfarande. Så var det inte i det aktuella fallet. När bestämmelsen att brott som en polisman misstänks ha begått skall undersökas av en allmän åklagare togs in i förundersökningslagen motiverades reformen med att tilliten till att förundersökningen är opartisk måste bevaras och att förfarandet säkerställer att förundersökningen går korrekt till.

Inrikesministeriet har gett ut anvisningar om dessa s.k. polisbrott. Enligt anvisningarna är det åklagaren som bl.a. beslutar om att en förundersökning skall inledas eller inte inledas och om att en förundersökning läggs ner. I anvisningarna sägs det ut att polisen inte har befogenheter att avgöra om det finns anledning att misstänka brott och om en förundersökning skall inledas eller inte. Polisens roll utsträcker sig således till att registrera en anmälan och låta fortsatta åtgärder gå vidare till åklagarmyndigheterna. Enligt anvisningarna skall den förundersökning som leds av en åklagare inte utföras på samma ställe där den misstänkte polismannen är stationerad. Det är ett sätt, utöver att undersökningsledaren inte kommer inifrån polisorganisationen, att säkerställa en opartisk undersökning och trygga tilliten till att undersökningen är opartisk. Också när en polisman påstås ha begått ett brott på sin fritid skall utredningen ledas av en åklagare.

BJO Rautio ansåg att kommissarien hade handlat mot förundersökningslagen. Kommissarien hade ingen befogenhet att vara undersökningsledare i ärendet eller att besluta om undersökningen. BJO ansåg dock att gärningen var obetydlig bedömd ur ett helhetsperspektiv. Under den tid som klagomålet undersöktes av JO överfördes ärendet till det lagstadgade förfarandet. BJO ansåg att det räckte med att han delgav kommissarien sin uppfattning att förfarandet var lagstridigt.

BJO Rautios beslut 28.1.2004, dnr 61/2/04 (föredragande Juha Haapamäki)

Ett annat klagomål gällde samma typ av ärende. Klaganden hade polisanmält en husrannsakan som utförts av polismän. I egenskap av undersökningsledare hade en överkonstapel vid polisinrättningen i Helsingfors härad beslutat att ingen fortsatt utredning görs eftersom inget brott hade skett enligt honom. På samma grunder hade överkonstapeln ansett att ärendet inte skulle gå vidare till en undersökning av polisbrott som leds av en åklagare. Med hänvisning till samma grunder som i fallet ovan framhöll BJO Rautio att det är åklagaren som i egenskap av undersökningsledare beslutar om en förundersökning skall inledas eller inte. Överkonstapeln hade ingen lagstadgad befogenhet att besluta om förundersökning i ett ärende som gällde ett polisbrott. BJO delgav överkonstapeln sin uppfattning att förfarandet var lagstridigt (dnr 823/4/03).

OFFENTLIGHET OCH INFORMATION

På senare år har offentlighetsfrågorna fått en mer framskjuten roll i klagomålen. Ibland gäller de mycket svåra övervägningar mellan att förverkliga offentlighetsprin-

cipen i största möjliga mån å ena sidan och behovet att skydda undersökningen och de berörda parterna å andra sidan.

Information om förundersökning

I samband med utredningen av ett brott hade centralkriminalpolisen gått ut med ett meddelande där det sades att den misstänkte hade gjort sig skyldig till flera grova sexualbrott. Meddelandet gav intryck av att den misstänkte utan tvivel hade betett sig som det sades *("Den häktade mannen har sökt --- mannen hade lett in diskussionerna på sex och sexfantasier --- mannen har tvingat dem genom hotelser")*. I början av meddelandet framgick det att den häktade misstänktes för bl.a. de brott som nämndes i texten. Men beskrivningen var utformad så att man fick intrycket att polisen hade ovedersäglig information om gärningen. Meddelandet lät påskina att den misstänkte hade erkänt brotten eller att gärningarna i övrigt var utredda.

Enligt BJO Rautio hade det inte varit nödvändigt att förmedla informationen att händelseförloppen var utredda med säkerhet. Polisens uppfattning om hur gärningarna hade gått till hade i stället kunnat förmedlas med behörig reservation för att det handlade om misstänkta gärningar. Meddelandet hade också kunnat informera om vad uppgifterna stödde sig på, t.ex. vad den misstänkte hade medgett och vad målsägandena hade uppgett, om det hade varit nödvändigt för att indikera att informationen innehöll ett mått av osäkerhet. BJO motiverade sin ståndpunkt bl.a. med de krav som presumtionen för oskuld i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna ställer. BJO ställde ordvalet i meddelandet mot den bestämmelse i förundersökningslagen som säger att information om en förundersökning skall ges så att ingen i onödan utsätts för misstanke eller tillfogas skada eller olägenhet, och underströk framför allt att presumtionen för oskuld spelar en viktig roll i en förundersökning. Mot bakgrunden av detta ansåg BJO att formuleringarna kunde kritiseras. Då den misstänktes namn inte nämndes och då formuleringen i lagen lämnar rum för tolkning kunde meddelandet inte anses strida mot lag. BJO delgav centralkriminalpolisen sin syn på meddelandet.

BJO Rautios beslut 27.4.2004, dnr 258/4/02 och 1913/4/02 (föredragande Kristian Holman)

I klagomålen dnr 461/4/02 och 541/2/02 anförde två personer som var misstänkta i en brottshärva kritik mot att polisen hade gett ut alltför ingående information om förundersökningen till tidningen Iltalehti. De misstänktas identitet blev känd på grund av uppgifterna.

Trots att en misstänt persons identitet vanligen inte avslöjas, åtminstone inte i huvudstadsområdet, om kön, namn och ålder uppges under pågående förundersökning, bör man noga överväga från fall till fall vilka uppgifter som skall ges ut, ansåg BJO Rautio. I de ärenden som var föremål för klagomålen hade kombinationen av uppgifter på grund av vissa särdrag gett många antydningar om personernas identitet. Enligt BJO får inte sådana uppgifter om misstänkta ges ut som är så detaljerade eller i övrigt så utformade att en misstänkt persons identitet avslöjas. I den närmaste omgivningen kan en persons identitet avslöjas av mycket knapphändiga uppgifter. Dessutom är det sannolikt så att det lätt uppstår onödig skada eller olägenhet om det är de närstående som får reda på brottsmisstankarna.

Ibland kan kombinationer av skenbart "ofarliga" uppgifter resultera i att en misstänkt persons identitet avslöjas i onödan. Då kan den misstänkta personen offentligt (och i sin närmaste omgivning) kopplas ihop med ett brott där förundersökningen inte kommit särskilt långt. Detta är problematiskt med avseende på presumtionen för oskuld, ansåg BJO. Den kriminalkommissarie vid polisinrättningen i Helsingfors härad som var undersökningsledare i fallet hade inte handlat lagstridigt, men BJO delgav honom sina synpunkter på information i den typen av fall som klagomålet avsåg.

Med anledning av klagomål dnr 2894/4/01 påpekade BJO Rautio för en kriminalkommissarie vid polisinrättningen i Joensuu härad att ett meddelande som polisen gett ut till medierna på vissa punkter onödigt lätt

gav anledning till feltolkningar som var problematiska med avseende på presumtionen för oskuld. Pressmeddelandet hade bl.a. förmedlat intrycket att alla beskrivna gärningar var utredda med säkerhet trots att en del av åtalen senare förkastades. Polisen förutsätts vara opartisk och redan detta kräver att också den misstänktas synpunkter, bl.a. av om den brottsmisstänkta nekar till eller erkänner det misstänkta brottet, får komma fram i den omfattningen att meddelandet ger en balanserad bild av situationen.

Upphävt yppandeförbud

En kriminalöverkommissarie vid centralkriminalpolisen hade upphävt ett yppandeförbud som han själv förordnat en målsägande (som var Finska Notisbyrån, FNB).

Yppandeförbud innebär att undersökningsledaren kan förbjuda någon som är närvarande vid en förundersökning att röja information för utomstående så länge förundersökningen pågår. Detta gäller information om den närvarande själv eller hans eller hennes huvudman om uppgifterna gäller omständigheter kring förundersökningen och personen inte tidigare har känt till dem. Ett villkor för att yppandeförbud får meddelas är att det skulle försvåra utredningen av brottet eller tillfoga parterna eller andra skada eller olägenhet om uppgifterna kom ut.

Enligt kriminalöverkommissarien hade yppandeförbudet för det första meddelats för att man ville förhindra att förundersökningen kommer i riskzonen. För det andra hade kriminalöverkommissarien velat skydda parterna och i synnerhet den misstänkta personen, alltså klaganden. Tidningen Iltalehti publicerade en nyhet som enligt kriminalkommissarien behandlade de stora linjerna i undersökningen och de viktigaste delarna av den huvudsakliga bevisningen. När det yrkades på att yppandeförbudet skall hävas kom kriminalöverkommissarien fram till att kriterierna för yppandeförbudet inte längre gällde, åtminstone inte i den ursprungliga meningen. Tidningsartikeln berättade i stora drag de omständigheter som yppandeförbudet var tänkt att skydda. Dessutom hade den misstänkte yttrat sig i en debatt som fördes om frågan i medierna. Därför behövde den misstänka personen inte längre det skydd som ett yppandeförbud ger.

BJO Rautio framhöll att han inte hade någon anledning att ifrågasätta kriminalöverkommissariens bedömning att tidningen Iltalehti behandlade de stora linjerna i undersökningen och de viktigaste delarna av den huvudsakliga bevisningen. Förundersökningsmaterialet ansågs dock fortfarande vara sekretessbelagt och gavs ut först i april 2004.

Det faktum att yppandeförbudet upphävdes kan anses ha tillfogat den misstänkta personen skada eller åtminstone olägenhet. Offentligheten vid förundersökningar är begränsad bl.a. av den anledningen att det särskilt för de brottsmisstänkta lätt kan medföra svårreparerbara och ibland oåterkalleliga skador, om nyligen väckta brottsmisstankar behandlas i massmedierna. Det handlar bara om misstankar och de kan senare visa sig vara ogrundade. T.ex. nämner klaganden att han någon gång under förundersökningen var misstänkt för förskingring men att fallet aldrig ledde till åtal.

I det aktuella fallet stod det av allt att döma klart för kriminalöverkommissarien att FNB skulle kabla ut nyheten om förundersökningen om yppandeförbudet hävdes. Polisen hade självfallet inte kunnat påverka innehållet i denna rapportering. Det speciella med förundersökningen var att FNB var part i undersökningen, och i det fallet var slutresultat självfallet inte oviktigt. I och med att FNB var part fick byrån mycket mer information om förundersökningen och resultaten än den normalt hade fått. I sådana fall finns det enligt BJO en risk för obalans i publiciteten. Dessutom var publiciteten problematisk med avseende på presumtionen för oskuld. Ett av målen med yppandeförbudet var att förhindra detta, och det är också en av de bärande principerna i bestämmelserna om information i förundersökningslagen.

När kriminalöverkommissarien hävde yppandeförbudet kunde han inte ha några säkra uppgifter om på vil-

ket sätt den misstänkta personen eventuellt hade medverkat till artikeln i Iltalehti. Det faktum att den misstänkta kommenterat målet i massmedierna kan enligt BJO inte motivera att ett yppandeförbud hävs. BJO ansåg att kriterierna för yppandeförbudet bara delvis hade förlorat sin betydelse på grund av rapporteringen i Iltalehti, om man betraktar situationen med avseende på skyddet för den misstänkta personen. Motiven till kriminalöverkommissariens beslut kan till vissa delar anses vara problematiska. Kriminalöverkommissarien hade trots allt inte överträtt eller missbrukat sin prövningsrätt när han upphävde yppandeförbuden. BJO delgav kriminalöverkommissarien sin syn med tanke på framtida fall.

I sitt beslut framhöll BJO ytterligare att man kan fråga sig vilken betydelse yppandeförbudet i förundersökningslagen över huvud taget har, om en part redan med stöd av 23 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet inte får röja en sekretessbelagd uppgift (som gäller någon annan än parten själv) som han eller hon fått på grundval av sin ställning som part. BJO beslutade undersöka förhållandet mellan 48 § i förundersökningslagen och 23 § 2 mom. i offentlighetslagen på eget initiativ.

BJO Rautios beslut 27.5.2004, dnr 2258/4/03 (föredragande Juha Haapamäki)

Också klagomål dnr 881/4/04 gällde yppandeförbud. I sitt beslut har BJO Rautio förståelse för oron för att parterna kan tillfogas skada eller att deras säkerhet kan sättas på spel om uppgifter i ett förundersökningsprotokoll alltför tidigt kommer ut. Förundersökningslagen ger dock inga möjligheter att meddela yppandeförbud när förundersökningen är klar. Följaktligen spelar dessa kriterier ingen roll för bedömningen av om förfarandet var korrekt eller inte.

I ett utlåtande från polisavdelningen vid inrikesministeriet sägs att 48 § i förundersökningslagen i första hand gäller enskilda förundersökningar. Polisavdelningen anser det vara en tolkningsfråga om bestämmelsen också kan tillämpas på förundersökningar av andra brottmål som har samband med en avslutad förundersökning. Också BJO ifrågasätter om det går att utfärda ett yppandeförbud för en part eller hans eller hennes ombud efter en avslutad förundersökning i strid med en explicit formulering i lag, om förundersökningsprotokollet innehåller uppgifter som kan försvåra en pågående utredning av något annat brott när de kommer ut. Varken formuleringen i bestämmelsen eller några andra omständigheter talar för en så omfattande tolkning av tillämpningsområdet för yppandeförbudet, anser BJO Rautio.

Falska uppgifter i ett utlåtande

Klaganden ansåg att en polischef i Lahtis härad hade gett falska uppgifter i ett yttrande till produktillsynscentralen för social- och hälsovården. Uppgifterna gällde brott som klaganden påstods ha gjort sig skyldig till. I ett utlåtande om en anhållan om serveringstillstånd från ett företag uppgav polischefen att den restaurangansvariga hade gjort sig skyldig till grovt rattfylleri 1999. Dessutom påstods klaganden i december 1996 gjort sig skyldig till misshandel. Enligt en redogörelse från polischefen stämde uppgifterna i klagomålet tyvärr till största delen. Det berodde enligt polischefen i stor utsträckning på "felfunktioner" i polisens informationssystem och på beklagliga sammanträffanden. Polisen är nämligen inte uppkopplad till register som visar hur brottmål som polisen undersökt har avgjorts i domstol. Polisen blir av åklagarämbetet informerad om tingsrättens beslut, men får ingen information om överklaganden och beslut i högre domstolar. Den typen av information måste polisen ta reda på från tingsrätten per telefon.

BJO underströk behovet av att se till att polisen i sina utlåtanden använder uppgifter som i största möjliga grad är uppdaterade. Han ansåg det vara mycket allvarligt om man inte kan lita på uppgifter från polisen. Också i andra fall har aktualiserat problemen med hur brottsrubriker registreras i polisens informationssystem och med att en brottsmisstänkt finns kvar i systemen tills brottet har preskriberats. Problemet förefaller att va-

ra ganska allmänt, påpekade BJO. Av denna anledning och med hänvisning till frågans principiella betydelse beslutade BJO utreda polisregistrens tillförlitlighet och användningen av registren närmare på eget initiativ.

BJO Rautios beslut 28.5.2004, dnr 2300/4/02 (föredragande Eero Kallio)

Vid undersökningen av klagomål dnr 1599/4/02 kom det fram att klaganden från polisinrättningen hade fått sekretessbelagda uppgifter om dödsorsaken som gällde en helt annan person när han hade utnyttjat sin rätt att kontrollera sina personuppgifter. Det gick inte längre att få reda på vilken tjänsteman som hade postat de obehöriga uppgifterna om dödsorsak till klaganden. Därför delgav BJO polisinrättningen i Helsingfors härad sin uppfattning att förfarandet stred mot lag och påpekade med tanke på framtida fall vikten av noggrannhet och dataadministrationens ansvar i den här typen av ärenden.

Utlämnande av information till arbetsgivaren

En överkonstapel vid polisinrättningen i Seinäjoki härad hade enligt klaganden som var bokförsäljare uppgett klagandens kriminella bakgrund för uppdragsgivaren. Samma dag hade uppdragsgivaren sagt upp bokförsäljningskontraktet med klaganden.

Utredningarna visade att två olika personer hade anmält till polisen att ”två ovårdade typer säljer konstiga saker” i ett bostadsområde. En polispatrull åkte till platsen och påträffade männen som åkte omkring i bil. De kunde inte visa upp något bemyndigande från sin uppdragsgivare eller på något annat sätt styrka sitt uppdrag. Den polisman som var patrullchef hade ringt upp det företag som försäljarna representerade och kontrollerat om männen var anställda av företaget. Polismannen hade talat om för företaget att det på en kort tid hade kommit in två anmälningar till polisen om konstig försäljning. Dessutom hade polismannen upplyst företrädaren för företaget om att klaganden hade ”kriminell bakgrund”. Uppgiften baserade sig på överkonstapelns tidigare uppgifter om klaganden och t.ex. inte på uppgifter i polisens register. Polisen hade inte gett ut straffregisteruppgifter eller några andra specificerade uppgifter. Ändå hade företaget omedelbart sagt upp kontraktet med klaganden.

I sitt beslut bedömde BJO förfarandet utifrån bestämmelserna om arbetsgivarens rätt att få information och arbetstagares integritet, förundersökningslagen och tystnadsplikten i 43 § i polislagen. För det första framhöll BJO Rautio att det inte handlade om att arbetsgivaren begärde en säkerhetsutredning eller ett utlåtande om tillförlitlighet. I det aktuella fallet hade arbetsgivaren i själva verket inte begärt några uppgifter. I vilket fall som helst är arbetsgivarens rätt att få och behandla känsliga uppgifter om arbetstagare starkt begränsad i lag. I det aktuella fallet handlade det om känsliga uppgifter om en arbetstagare. Fallet gällde inte en förundersökning av ett brott.

Polisavdelningen vid inrikesministeriet uppgav att överkonstapeln hade tillämpat den informationspraxis som är bruklig inom polisförvaltningen och har ansetts vara en viktig form av brottsförebyggande verksamhet. Det aktuella fallet av utlämnade av uppgifter kunde dock enligt BJO inte jämföras med information i samband med rapportering av brott i massmedierna, som ministeriet nämnde. I sådana fall ges allmänna beskrivningar av brottsmisstänkta personer och informationen har vanligen samband med en förundersökning. Då uppges vanligen inte namnet på den brottsmisstänkta personen. Den typen av information regleras i offentlighetslagen och förundersökningslagen, vilka enligt ministeriet inte kan tillämpas på fallet. I det fall som klaganden beskriver hade en polisman på eget initiativ gett uppgifter om klagandens kriminella bakgrund till arbetsgivaren, som inte misstänkte klaganden för något brott.

BJO Rautio ansåg att brottsförebyggande verksamhet är en mycket viktig uppgift för polisen. Han ansåg dock att 1 § om polisens uppgifter i polislagen inte representerar den typen av exakt och bemyndigande norm

som hade gett överkonstapeln rätt att bryta mot försäljarens skydd för sin integritet. När det gällde en sak som var av stor betydelse för försäljarens näring och rättigheter kunde rätten att ge ut uppgifter inte grunda sig på vedertagen praxis eller "allmän polispraxis". I detta fall fanns det också anledning att väga in hur tillförlitlig och specificerad informationen till arbetsgivaren var. En uppgift om att någon har haft att göra med polisen kan ge fel uppfattning om det t.ex. handlar om en anmälan som visat sig var grundlös. Likaså kan en liknande uppgift om ett brott som inte påverkar personens tillförlitlighet i det aktuella arbetet, t.ex. ett trafikbrott, ge arbetsgivaren fel bild av läget. Det är problematiskt om den här typen av information ges ut utan att dessa omständigheter beaktas eller kontrolleras. Inte heller sett mot denna bakgrund är det enligt BJO motiverat att utgå från att polisen med hänvisning till vedertagen praxis kunde ge arbetsgivaren direkt information av den allmänna karaktär som framgår i det här fallet.

I sitt beslut ansåg BJO Rautio att 43 § 2 mom. i polislagen inte, sedan vi fått en lagstiftning om sekretess i arbetslivet, kan tolkas som en självständig bestämmelse, som är oberoende av den omfattande och ingående regleringen av sekretessen och ger polisen rätt att till arbetsgivaren lämna ut denna typ av muntlig allmän information om en arbetstagares tillförlitlighet, när utlämnandet av uppgifter i övrigt är strängt reglerat. En sådan tolkning skulle i hög grad urholka betydelsen av det gällande integritetsskyddet. En tjänsteutövning med en positiv tolkning av de grundläggande fri- och rättigheterna skall enligt BJO vara att ett så här omfattande ingrepp i en privatpersons integritet med hänsyn till 10, 22 och 80 § grundlagen tillräckligt klart och tydligt måste grunda sig på lag. Enligt BJO:s uppfattning ingick det inte i polisens befogenheter att ge ut uppgifter om försäljarens kriminella bakgrund, även om polisen inte hade gett ut sekretessbelagda uppgifter ur polisens register till uppdragsgivarens företag.

Samtidigt påpekade BJO för inrikesministeriet att det brådskar med en anvisning om offentlighet och sekretess för polisen. Inrikesministeriet hade ännu inte meddelat sin anvisning om offentlighetsregler för polisen trots att den länge varit under beredning och enligt BJO är nödvändig.

BJO Rautios beslut 12.5.2004, dnr 1556/4/02 (föredragande Jorma Kuopus)

Sekretess för förundersökningsmaterial

En kriminalkommissarie vid polisinrättningen i Nyslott härad hade beslutat lägga ner förundersökningen i ett ärende som gällde en misstanke om sekretessbrott respektive brott mot tjänstehemlighet. Kriminalkommissarien ansåg att det inte kunde vara fråga om ett brott eftersom dokumentet (skattegranskningsberättelse) enligt honom var offentligt när det hade ingått i en förundersökning i ett ärende där förundersökningen hade avslutats utan att ärendet gick vidare till åtalsprövning. Kriminalkommissarien hänvisade till 24 § 1 mom. 3 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Enligt BJO:s uppfattning hade kriminalkommissarien tillämpat lagen fel och skulle åtminstone inte på den angivna grunden ha lagt ner förundersökningen. BJO:s uppfattning var att bestämmelser om sekretess för skattegranskningsberättelser ingår i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter. Enligt den hade skattegranskningsberättelsen inte blivit offentlig.

BJO Rautios beslut 16.3.2004, dnr 1086/4/02 (föredragande Mikko Eteläpää)

STRAFFPROCESSULLA RÄTTSSÄKERHETSGARANTIER

Straffprocessen är ett formbundet förfarande på grund av bl.a. rättssäkerhetsskäl. I t.ex. artikel 6 i europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna räknas det upp vilka minimirättigheterna den som är åtalad för brott har och som har inflytande redan i förundersökningen. Rättigheterna omfattas också av 21 § i grund-

lagen trots att de inte specificeras i förteckningen över de grundläggande fri- och rättigheterna. Nedan presenteras avgörandena i några klagomål som åtminstone i vid bemärkelse behandlar temat i rubriken ovan. En av de viktigaste rättssäkerhetsgarantierna är att den som misstänkts för brott har rätt att få ett effektivt försvar.

Den misstänktes rätt att försvara sig

Klaganden hade förhörts som misstänkt för grovt bedrägeri. När han för slutpläderingen fick förundersökningsprotokollet från polisinrättningen i Helsingfors härad upptäckte han att polisen efter förhöret hade lagt till en ny anmälan om registerantecknings brott som han var misstänkt för. Klaganden ansåg att hans rättssäkerhet hade satts på spel eftersom han inte alls hade förhörts om det misstänka registerantecknings brottet.

BJO Rautio påpekade att en misstänkts rätt att få försvara sig effektivt och på det sätt som han eller hon själv vill är en av hörnstenarna i straffprocessen (och i denna egenskap också i förundersökningen). Denna princip finns också inskriven i internationella avtal som är bindande för Finland. I vår lagstiftning manifesteras den bl.a. i 29 § i förundersökningslagen där det föreskrivs att den som är misstänkt för ett brott skall underrättas om vad han eller hon misstänks för innan förhöret inleds. I förarbetena till lagen motiveras anmälningsskyldigheten med att det är svårt för den misstänkte att försvara sig om han eller hon inte i god tid vet vad han eller hon är misstänkt för. Det väsentliga i sammanhanget är att den misstänkte får tillräckligt exakt information om vilken enskild gärning som undersöks.

Polisavdelningen vid inrikesministeriet uppger att den misstänkte som regel också skall ges tillfälle att försvara sig mot en ny brottsmisstanke om den gäller en annan gärning än den som den misstänkte redan har förhörts för. Så borde det ha gått till i det fall som klaganden anmält. Om det däremot handlar om en straffrättslig omvärdering av ett och samma brott och den exempelvis resulterar i en ny brottsrubricering behöver den misstänkte som regel inte förhöras på nytt.

I det fall av grovt bedrägeri som enligt uppgifter till klaganden undersöktes före förhöret var händelseförloppet ett annat än i det misstänkta registerantecknings brottet, ansåg BJO. Dessutom skilde det flera år mellan tidpunkterna för gärningarna. Överlag skiljer sig brottsrekvisiten helt och hållet från varandra i de två fallen, och registerantecknings brottet kunde inte i något avseende anses ingå i bedrägeribrottet. Inte ens det rättsgoda som skall skyddas med kriminaliseringen är detsamma i dessa två fall. Det handlar således klart och tydligt om två olika gärningar. Det faktum att det misstänkta registerantecknings brottet ingick i samma händelseförlopp var därför inte avgörande i fallet. Förundersökningar gäller ofta större ”händelseförlopp” men lagen kräver att den misstänkte tillräckligt specificerat underrättas om de *gärningar* som han eller hon är misstänkt för.

Enligt BJO är gränsen flytande vid en bedömning av när det är fråga om två olika gärningar. En ändring av brottsrubriceringen kräver inte alltid att den misstänkte förhörs (på nytt). Det aktuella fallet var dock klart, ansåg BJO. Så har t.ex. det faktum att det nya misstänkta brottet är mildare än den ursprungliga brottsmisstanken ingen avgörande betydelse när man tänker på den misstänktes möjligheter att försvara sig. Den misstänkte måste ges effektiva möjligheter att lägga fram sin syn på alla misstankar redan i förundersökningen, också när det gäller mindre brott. Fokus skall i första hand sättas på bedömningen ”olika gärningar kontra samma gärning”. Slutresultatet av åtalsprövningen får inte vara en överraskning för den misstänkte i det hänseendet att han eller hon blir åtalad för ett helt annat brott än det som vid förhören har uppgivits vara föremål för förundersökning. En grundlig utredning redan i förundersökningen, t.ex. att ta reda på den misstänktes syn på alla brottsmisstankar, medverkar bl.a. till att rättegången är koncentrerad.

Enligt BJO:s uppfattning räcker det inte med att en misstänkt vid ett förhör på grund av ett brott enligt polisen berättar tillräckligt mycket också om ett annat brott. Den misstänkte skall underrättas om den nya brottsmisstanken för att *själv* kunna bedöma vad han

eller hon vill lägga fram i saken i förundersökningen och vilka omständigheter han eller hon anser tala för sig. Polisen kan sannolikt inte känna till alla eventuella omständigheter som den misstänkte vill stödja sig på. BJO ansåg att reaktionerna på en ny brottsmisstanke inte borde ha grundat sig på så här osäkra premisser och bara byggt på den misstänktes aktivitet. I stället skulle polisen på eget initiativ ha lagt fram den nya brottsrubriceringen. I det aktuella fallet råkade den misstänkte ha ett lagfaret biträde som tog upp saken i slutpläderingen. BJO ifrågasatte starkt om en lekman hade upptäckt att det smugit sig in en ny brottsrubricering i förundersökningsprotokollet eller att brottsrubriceringen grovt bedrägeri som stod på omslaget inte längre gällde den misstänkte, eller över huvud taget skulle ha förstått vilken betydelse dessa omständigheter hade. BJO delgav den kriminalöverkonstapeln som undersökte ärendet och den kriminalkommissarie som var undersökningsledare sin uppfattning om att förfarandet var felaktigt.

BJO Rautios beslut 23.3.2004, dnr 2287/4/02
(föredragande Juha Haapamäki)

Brevväxling med biträdet

I inväntan på tingsrättens beslut i ett häktningsmål satt den som begärdes häktad i väntrummet på tingsrätten. Han gav ett papper till sitt biträde som den närvarande kriminalöverkommissarien från centralkriminalpolisen krävde att få se. När polismannen upprepade gånger krävt att få läsa brevet gav den som begärdes häktad sitt samtycke till att biträdet överräckte brevet till polismannen. Kriminalöverkommissarien uppgav att man hade misstänkt missbruk eftersom den som begärdes häktad innehade en betydande position i en organiserad grupp vars övriga medlemmar misstänktes för flera allvarliga brott. Samtidigt begärdes en annan person som ingick i gruppen häktad. Enligt kriminalöverkommissarien verkade det ”skumt” och biträdet hade rodnat och höjt rösten.

BJO Rautio ansåg att det bara i exceptionella fall är tillåtet att korrespondens mellan en rannsakningsfånge och hans rättegångsbiträde undersöks. Uppgifterna i den misstänktes straffregister eller det undersökta brottets allvar motiverar enligt BJO inte att polisen drar generella slutsatser om hur biträdet och den misstänkte utnyttjar sin rätt till brevväxling inom ramen för sitt uppdrag. Bedömningen av om rätten till brevväxling riskerar att missbrukas påverkas också av biträdets uppträdande i situationen och av tidigare erfarenheter av hans arbetsmetoder, och där spelar enligt BJO klientens förflutna ingen roll. BJO ansåg det dessutom vara klart att grundregeln är att det inte finns någon anledning att misstänka att rättegångsbiträden över huvud taget gör sig skyldiga till missbruk vare av det ena eller det andra slaget. Det är visserligen naturligt att benägenheten att gripa till missbruk varierar från brottsmisstänkt till brottsmisstänkt och att det också spelar in hur allvarligt och av vilket slag det undersökta brottet är. Vid vissa typer av brott förekommer det exempelvis att de misstänkta försöker samordna sin information eller att man försöker påverka vittnen. Biträdets tillförlitlighet är dock en helt annan sak som inte har något samband med detta. BJO:s uppfattning är att det krävs ett konkret och starkt indicium på missbruk för att kontrollrätten skall få utnyttjas.

På grundval av utredningen i frågan och med hänvisning till sin uppfattning att kontrollrätten är exceptionell ansåg BJO att kriminalöverkommissariens förfarande kunde kritiseras. Med hänsyn till att lagen och själva situationen inte var entydiga kunde kriminalöverkommissariens förfarande och bedömning emellertid inte entydigt anses strida mot lag.

BJO Rautios beslut 27.9.2004, dnr 807/4/03
(föredragande Mikko Eteläpää)

Vittnens rätt att vägra yttra sig

Klaganden anförde kritik mot att han inte hade underrättats om sin rätt att vägra vittna och yttra sig i ett ärende där hans far var misstänkt för brott. Undersökningar

visar att det gällde ett förberedande samtal som en kriminalöverkonstapel vid centralkriminalpolisen hade fört med klaganden vid en husrannsakan.

BJO framhöll att skyldigheten att upplysa vittnen om deras rätt enligt lag att vägra vittna och yttra sig bara gäller regelrätta förhör. Rättslitteraturen ger vid handen att förundersökningsmyndigheten vid de förberedande samtalen skall ta hänsyn till vittnens rättigheter och skyldigheter, även om den inte är skyldig att upplysa vittnet om rätten att vägra vittna och yttra sig. Situationer av den här typen är problematiska, ansåg BJO. Vid förberedande samtal kan det komma fram saker som gör att en nära släkting till den som intervjuas själv löper risk att bli åtalad. Med hänvisning till HD:s fall 1995:66 underströk BJO att förberedande samtal inte får utnyttjas till att bryta nära släktingars vägran att vittna och yttra sig. Förberedande samtal skall enligt BJO:s uppfattning begränsas till att gälla utredning av personens roll i sammanhanget. Syftet får inte vara att skaffa fram bevis. Vidare påpekade BJO att ingenting hindrar att en polisman upplyser en person om rätten att vägra vittna och yttra sig trots att lagen inte explicit kräver att personen informeras. Det kan minska risken för att personen av ovetskap eller av misstag berättar saker som stöder en nära släktings skuld. Det handlar i detta fall om ett absolut bevismedelsförbud. Det understryker enligt BJO det faktum att det finns anledning för polisen att vara extra försiktig vid förberedande samtal när det står klart att en person är en nära släkting till en misstänkt.

BJO ansåg att det inte var bevisat att kriminalöverkonstapeln hade handlat lagstridigt. Han delgav dock kriminalöverkonstapeln sina synpunkter på vad som bör beaktas vid förberedande samtal.

BJO Rautios brev 18.5.2004, dnr 37/4/03
(föredragande Juha Haapamäki)

Också i beslut dnr 1515/4/02 underströk BJO Rautio vikten av försiktighet i samtal med nära släktingar till brottsmisstänkta eftersom de har rätt att vägra vittna. Samtalen får inte utnyttjas till att bryta en nära anhörigs vägran att vittna. Fallet gällde ett samtal med hustrun till en misstänkt.

En part begär ytterligare utredningar

En brottsmisstänkt anförde kritik mot att en fiberundersökning av säten på en bil inte gjordes trots att han bad om det, när det undersöktes om han kört bil utan att vara behörig. I sitt beslut framhöll BJO Rautio bl.a. att tröskeln för att gå med på kompletterande undersökningar som en part begär inte är särskilt hög enligt förundersökningslagen. I synnerhet kravet att det skall visas att undersökningsåtgärden kan påverka ärendet är lätt att uppfylla. Bestämmelsen kan inte tolkas så att bevisen måste vara på något sätt avgörande för fallet eller av stor betydelse. Inte minst i kontroversiella bevisningsfall kan minsta lilla detalj vara av betydelse, de kan alltså påverka ärendet – i synnerhet i relation till annan bevisning.

Det är självfallet en bra utgångspunkt att förundersökningen måste vara noggrannare ju allvarligare brott förundersökningen gäller. Denna tankegång ligger enligt BJO också bakom den ovan nämnda bestämmelsen i förundersökningslagen eftersom ”ärendets art” nämns som ett kriterium för kompletterande undersökningar. BJO underströk att han inte avsåg att mindre brott får undersökas dåligt, men att man inte kan förvänta sig lika stor intensitet och omfattning vid trafikförseelser som vid exempelvis undersökning av brott mot liv. I vilket fall som helst måste alla brott undersökas tillräckligt grundligt – och frågan måste avgöras från fall till fall beroende på brottens särdrag.

Vidare framhöll BJO att det finns anledning att vara extra uppmärksam vid omständigeter som talar för oskuld (och det var det som fiberundersökningen gällde), också vid mindre brott. Att fälla fel person för ett brott är i många hänseenden mer skadligt än att fria fel person. Uttrycket ”ärendets art” i 12 § i förundersökningslagen avser enligt BJO inte bara hur allvarligt och av hur stor betydelse brottet är, utan också utredningsgraden. I det aktuella fallet hade bevisningen i början av förunder-

sökningen förefallit vara relativt klar, trots att den misstänkte hela tiden nekat. Läget förändrades och bevisningen talade inte längre entydigt bara för att den misstänktes var skyldig. Senare förkastades åtalet i tingsrätten. Det var dock oklart hur tillförlitligt de omständigheter som var viktiga för bedömningen hade kunnat bevisas med hjälp av resultatet från en fiberundersökning. Den så kallade kontaminationsrisken var utan tvivel mycket reell i det här fallet. Kostnaderna för en fiberundersökning hade sannolikt legat på omkring tusen euro. Det är självfallet en bedömningsfråga om det hade varit oskäligt mycket med avseende på "ärendets art". Åtminstone om undersökningen ovedersägligt hade kunnat ge en mycket stark bevisning (främst om undersökningen hade kunnat göras vid tidpunkten för gärningen) hade priset inte ens för ett så här obetydligt brott varit orimligt med tanke på särdragen i fallet, ansåg BJO. Han tillade att rättssäkerhet inte är gratis.

Trots att BJO ansåg att undersökningsledaren inte hade överträtt sin prövningsrätt delgav han undersökningsledaren sin uppfattning om vilka omständigheter som bör beaktas när en part begär kompletterande undersökningar.

BJO Rautios brev 16.8.2004, dnr 2611/4/02 (föredragande Juha Haapamäki)

SERVICEPRINCIPEN OCH EN POLISMANS UPPTRÄDANDE

Umgänget mellan klienter och polismän förlöper inte alltid på bästa möjliga sätt. Vid utredningen av klagomål har det kommit fram fall där klienten varit osäker på ärendets utgång eller haft annan uppfattning än polismannen. Det går knappast att helt och hållet eliminera den typen av situationer, men i en del fall har justitieombudsmannen ansett det vara befogat att påminna bl.a. myndigheter om serviceprincipen. Det är inte ovanligt att det kommer in klagomål som gäller polisens uppträdande. Det är dessutom viktigt att polisen på eget initiativ upplyser personer som berörs av polisens åtgärder om deras rättigheter. I bl.a. beslut dnr 1515/4/02 underströk BJO Rautio vikten av att myndigheterna har en sådan här positiv inställning de grundläggande fri- och rättigheterna.

Skyldigheten att ta emot en polisanmälan

BJO Rautio gav en polisman en anmärkning för att denne inte tagit emot en anmälan som en målsägande hade gjort. Polismannen hade inte registrerat anmälningen trots uppdrag från sin chef. BJO påpekade också för kommissarien att han trots sin tillit till sina medarbetare och praxis på polisinrättningen hade varit skyldig att försäkra sig om att polisanmälningen hade registrerats, när han i samband med att klagomålet utreddes lämnade uppgifter, som visade sig vara felaktiga (dnr 2362/4/03).

I fall dnr 574/4/04 anförde BJO Rautio kritik mot att en skriftlig anhållan om utredning av ett målsägandebrott inte hade registrerats med en gång. Enligt ett yttrande från polisinrättningen i Joensuu härad krävdes det att målsägandens straffyrkande utreddes innan brottet registrerades. När anmälningen registrerades senare nöjde sig BJO med att delge polisinrättningen sin uppfattning att också anmälningar som görs av andra än målsägande skall registreras utan dröjsmål och att detta inte kräver att andra omständigheter utreds först. Också i besluten angående klagomålen dnr 878/4/02, 893/4/02, 2703/4/03 och 194/4/04 underströk BJO Rautio skyldigheten att registrera anmälningar till polisen och framhöll vikten av att anmälningar registreras snabbt.

Skyldigheten att hålla löften

I klagomål dnr 2260/4/02 anförde klaganden kritik mot att en äldre konstapel vid polisinrättningen i Riihimäki härad trots löften inte hade underrättat arbetsgivaren om att en av arbetstagarna hade anhållits. BJO Rautio påpekade att lagbestämmelserna inte direkt

kräver att polisen underrättar arbetsgivaren att en av arbetstagarna sitter anhållen trots att arbetstagaren ber om det. Eftersom den anhållne hade bett polisen meddela arbetsgivaren, kan underlåtenheten inte motiveras med skyddet för privatlivet. Enligt BJO:s uppfattning hade det redan med hänvisning till god förvaltningssed varit klart att polisen måste underrätta arbetsgivaren eller försäkra sig om att någon gör det om polisen en gång ger en anhållen det löftet.

I ett annat fall anförde klaganden kritik mot polisen för att polisen trots att klaganden ringt inte hade kommit till platsen. Polisen hade lovat infinna sig. Klagomålet gav det intrycket att man (i onödan) hade väntat på polisen i mer än två timmar. Först när parten därefter ringt på nytt blev det klart att polisen inte alls hade för avsikt att infinna sig. Å andra sidan kom det vid utredningarna fram att polisen hade ringt upp parten och rett ut frågan per telefon. Utan att ta ställning till om och när detta hade skett hade det eventuella telefonsamtalet åtminstone inte gett parten önskat resultat i utredningen av frågan. I ett generellt perspektiv framhöll BJO bl.a. med hänvisning till god förvaltningssed vikten av tydlighet och entydighet i kontakterna med medborgare som vänder sig till polisen (dnr 823/4/04).

Dröjsmål med förundersökningsprotokoll

Klaganden anförde kritik mot polisinrättningen i Mellersta Nylands härad för att han inte inom en rimlig tid fick ett förundersökningsprotokoll som gällde en person som han biträdde. Undersökningarna pekade på att dröjsmålet med protokollet bl.a. berodde på att det uppstod svårigheter med att komma överens med klaganden om delgivning av yppandeförbud enligt förundersökningslagen. Dessutom försenades ärendet av att arbetssituationen på polisinrättningen var trängd och av att den ansvariga undersökningssekreteraren var på semester.

BJO Rautio ansåg det vara en tolkningsfråga hur stor vikt man kunde lägga vid undersökningssekreterarens semester och den svåra arbetssituationen. Semester kan inte anses vara en överraskande omständighet som inte kan beaktas i planeringen av arbetsuppgifterna. Dessutom bör det noteras att förundersökningsprotokollet hade blivit klart tolv dagar innan sekreteraren tog semester. Vidare ifrågasatte BJO om yppandeförbud enligt förundersökningslagen kan meddelas en part eller hans eller hennes biträde efter förundersökningen i strid med den explicita lydelsen i lagen, när det kunde försvåra utredningen av ett pågående brottmål om vissa uppgifter i förundersökningsprotokollet kom ut. I vilket fall som helst kan delgivning om yppandeförbud inte vara något villkor för att ge ut ett protokoll, ansåg BJO.

BJO Rautios beslut 18.8.2004, dnr 881/4/02 (föredragande Matti Vartia)

Klagomål dnr 100/4/03 gällde ett fall där en part inte hade fått ett förundersökningsprotokoll som han beställt. Detta berodde på en underlåtenhet av en överkonstapel på polisinrättningen i Kides härad.

En polismans uppträdande i och utanför tjänsten

För en överkonstapel vid polisinrättningen i Villmanstrands härad inskärpte BJO Rautio vikten av gränsdragning mellan tjänsteärenden och privata angelägenheter. Med avseende på en opartisk och trovärdig myndighetsverksamhet, ett element som ingår i kravet på god förvaltning, är det enligt BJO nödvändigt att en polisman avhåller sig från att uppträda under sin tjänstebenämning i ett privat ärende, om det finns risk för att det uppfattas som om han eller hon uppträder i egenskap av representant för polisorganisationen eller hans eller hennes åsikter kan tolkas som polisens officiella syn på frågan. BJO framhöll att polisen i vårt samhälle har en roll som kräver att medborgarna inom ramen för befintliga möjligheter alltid måste få veta om en polisman uppträder i sin tjänsteroll eller som privatperson.

Klagomålet gällde ett fall då en överkonstapel på webbplatsen för ett riksevenemang enligt klaganden hade uttryckt sig provokativt om droger och undertecknat inlägget med sin tjänstebenämning. Överkonstapeln uppgav att han skrivit inlägget i egenskap av privatperson och att polisinrättningen inte kände till inlägget. BJO underströk *dock* att yttrandefriheten är en grundlagsskyddad frihet som också gäller polismän (dnr 237/4/03).

Klagomål dnr 471/4/03 gällde en polisman som inte fått kort för ordningsvakt. Inrikesministeriet anser att personer som hör till polisens personal inte skall antas som ordningsvakter. I ett beslut som högsta förvaltningsdomstolen avkunnade, medan JO undersökte ärendet, konstaterades att polisinrättningen hade kunnat ge avslag på den äldre konstapelns anhållan om att få vara ordningsvakt eftersom han på grund av sina omfattande tjänstebefogenheter inte kunde anses vara lämplig som ordningsvakt. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg också att han inte kunde anses ha blivit särbehandlad på grund av sin person.

BJO Rautio framhöll att praxis för beviljande av kort för ordningsvakter varierar så mycket från polisinrättning till polisinrättning att läget inte kan anses vara tillfredsställande. Det krävs insatser från den högsta polisledningen för att rätta till läget. Det finns goda chanser att samordna praxis sedan läget förtydligats genom beslutet av högsta förvaltningsdomstolen.

Polisavdelningen vid inrikesministeriet uppgav 15.12.2004 att det finns en proposition (RP 265/2004 rd) där lagen om ordningsvakter föreslås bli ändrad med innebörden att polismän, tullmän och gränsbevakningsmän inte skall ha rätt att vara ordningsvakter. Syftet är att förtydliga gränsen mellan myndighetsverksamhet och ordningsvaktsverksamhet och att motverka att rollkonflikter uppstår.

Också klagomål dnr 2393/4/02 gällde en polismans tjänsteroll och avgränsningen mot fritid. Klaganden anförde kritik mot länsmannen i Enare-Utsjoki härad för ett beslut som innebar att en överkonstapel vid polisinrättningen hade fått lov att använda Utsjokipolisens snöskoter vid ett besök på Selsijärvi patrullstation och ha med sig fyra jaktvapen på snöskotern. Överkonstapeln var polisinrättningens kontaktperson för jakt- och fiskeriövervakning. Överkonstapeln åtföljdes av jaktvårdskonsulenten i Lapplands jaktvårdsdistrikt. I det hänseendet var det fråga om en tjänsteresa.

BJO Rautio ansåg att länsmannen inte hade överträtt sin prövningsrätt eller i övrigt handlat i strid med lag. I fall av den här typen finns det dock en risk för att den allmänna uppfattningen är att polisen använder polisinrättningens fortskaffningsmedel, i det här fallet en snöskoter, för sina privata jaktresor. Dessutom finns det en risk att deras jaktaktiviteter anses försiggå utanför all övervakning, som om de ingick i tjänsten, framhöll BJO. Det är viktigt att sådana uppfattningar inte vinner insteg, underströk BJO. Därför är det motiverat att noga överväga när tillstånd medges, hur de motiveras och om polisen över huvud taget skall bedriva jakt på den här typen av resor. BJO delgav polisavdelningen vid länsstyrelsen i Lapplands län, länsmannen i Enare-Utsjoki härad och överkonstapeln sin uppfattning.

Klagomål dnr 884/4/01 gällde en polismans språkbruk vid kundservice. BJO Rautio framhöll att en överkonstapel hade använt mycket kraftiga uttryck i sin kommentar om ett larm när klienten kunde höra. Polismän måste ofta arbeta under stort tryck när de utreder svåra fall. Trots detta måste en tjänsteman enligt BJO i sin tjänsteutövning ha ett språkbruk som är lämpligt för situationen och i sin bedömning av situationen kunna se saken ur den hjälpbehövandes perspektiv. BJO menade att ett onödigt kraftigt språkbruk från en polismans sida, särskilt vid svåra konflikter, kan spetsa till situationen i onödan och minska medborgarnas förtroende för polisverksamheten.

Diskretion var också temat i ett klagomål där klaganden anförde kritik mot att budet om dotterns död gavs per telefon och inte vid ett personligt besök. Enligt BJO Rautio vore det viktigt, inte minst när dödsfallet kommer plötsligt och överraskande, att de anhöriga blir underrättade eller att man åtminstone försöker underrät-

ta dem vid ett personligt besök. I det aktuella fallet var den avlidna gift och som regel kan man utgå från att maken underrättar de anhöriga. Utredningarna gav vid handen att polisen hade underrättat klaganden på begäran av dotterns make. BJO ansåg att regeln i första han bör vara att de anhöriga meddelas vid ett personligt besök om polisen en gång åtar sig denna typ av uppdrag. Det uppfyller kraven på diskretion och överensstämmer med god förvaltning. Därför hade det varit motiverat att handla därefter i det aktuella fallet, ansåg BJO (dnr 1002/4/02).

BESLUT OM KÖRRÄTT

Klaganden kritiserade polisinrättningen i Åbo härad på grund av ett körkortsärende. Klaganden misstänktes för narkotikabrott. Han skulle enligt polisen tillsammans med två andra ha använt självodlad marijuana. Till följd av misstanken blev han inkallad till polisinrättningen för behandling av sitt körkortsärende. Klaganden förordnades att lämna in ett intyg från en specialistläkare med uppgifter om eventuellt drogberoende. Specialistläkaren föreslog en uppföljning på ett år.

BJO ansåg inte att myndigheterna hade handlat mot bestämmelserna. Däremot ansåg han det vara problematiskt med avseende på alla medborgares lika rätt att körkortspraxis varierar i olika delar av landet. Det är naturligt att tjänstemän som bestämmer om körkortsärenden har en viss prövningsrätt. Dessutom förekommer det en del mycket otydliga uttryck i lagstiftningen som ger tjänstemännen prövningsrätt. Trots detta måste största möjliga samordning vara målet, ansåg BJO.

En mycket problematisk punkt var enligt BJO att det varierar mycket vilken typ av utredning som anses ge stöd för att en person har gjort sig skyldig till en gärning som föranleder en utredning av drogberoende. Den så kallade presumtionen för oskuld kräver att en person betraktas som oskyldig tills han eller hon av domstol har konstaterats vara skyldig. En utredning av drogberoende bör som regel inte enbart basera sig på en brottsmisstanke, ansåg BJO, förutsatt att det inte finns övertygande bevis att stödja sig på. Vidare ansåg BJO det vara oklart om man kan tolka ett EG-direktiv så att de som anhåller om körkortstillstånd och de som innehar körrätt får behandlas olika. Dessutom ifrågasatte BJO att direktivet skulle ge stöd för varierande behandling av innehavare av körrätt beroende på om fallet gäller brott enligt 23 kap. 3 eller 4 § i strafflagen eller straffbart bruk av narkotika enligt 50 kap. i strafflagen. Enligt BJO fanns det ingenting som stöder den typen av uppdelning i vare sig vägtrafiklagen eller körkortsförordningen.

BJO Rautios beslut 20.9.2004, dnr 432/4/02
(föredragande Mikko Eteläpää)

Beslut dnr 2398/4/03 gällde frågan om ett nästan två månader långt tillfälligt körförbud var orimligt långt. BJO Rautio framhöll att polisen enligt lag hade varit skyldig att utan dröjsmål besluta om det tillfälliga körförbudet skall förlängas eller inte. Beslutet om förlängt körförbud hade fattats ungefär en och en halv månad efter att klaganden hade belagts med tillfälligt körförbud. Det var en betydligt länge tid än vad polisavdelningen vid inrikesministeriet i ett utlåtande ansåg vara en godtagbar tid (ungefär en vecka). BJO delgav den polisman som hade fattat beslut sin uppfattning om att denne hade varit skyldig att fatta beslutet snabbare. Utredningen av frågan pekade på att praxis för förlängt tillfälligt körförbud inte var tillräckligt tydlig och inarbetad vid polisenheterna. BJO Rautio ansåg läget vara oroväckande och menade att situationen bör rättas till så snart som möjligt.

BJO Rautio beslutade på eget initiativ (dnr 2433/2/04) undersöka vilka åtgärder polisavdelningen vid inrikesministeriet anser vara nödvändiga för att utreda de problem som kom fram i de två besluten ovan och för att undanröja befintliga missförhållanden. Det bör samtidigt noteras att det även i övrigt vid inspektioner och i utredningar av klagomål kommit fram att bestämmelserna om körrätt behöver ses över systematiskt bl.a. eftersom de är så komplicerade och otydliga.

UTTAG AV FACKFÖRENINGS-AVGIFT OCH LIKABEHANDLING

I ett klagomål bad en fackförening för poliser JO undersöka ett beslut av länsstyrelserna i Södra Finlands län respektive Lapplands län. Länsstyrelserna hade meddelat att de inte kommer ta ut medlemsavgiften till föreningen på medlemmarnas löner. Länsstyrelserna motiverade beslutet med att de bara tar ut medlemsavgiften för polismän som är medlemmar i en fackförening som ingår i den organisation som ingår centrala avtal med staten. Den förening som lämnade in klagomålet ingick inte i en sådan organisation.

BJO Rautio ansåg inte att länsstyrelserna hade handlat lagstridigt. Han påpekade att arbetsgivarens förfarande inte strider mot bestämmelsen om föreningsfrihet i grundlagen, eftersom förfarandet bara indirekt och också då i mycket liten omfattning påverkar föreningsfriheten, särskilt dess kärna.

Däremot är förfarandet inte helt oproblematiskt, om än inte olagligt, med avseende på bestämmelserna om jämlikhet i grundlagen. Det faktum att förfarandet är godtagbart med avseende på föreningsfriheten, i det aktuella fallet med avseende på friheten att organisera sig fackligt, betyder inte utan vidare att förfarandet är godtagbart med avseende på kravet att alla skall behandlas lika eller i relation till samtliga grundläggande fri- och rättigheter. Frågan om särbehandling är enligt BJO i detta fall i grunden kopplad till hur en annan grundläggande fri- och rättighet, föreningsfriheten, tillämpas. En sådan här särbehandling prövar utan tvivel enhetligheten och konsekvensen i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Redan det är en kontroversiell fråga om staten som en arbetsgivare genom en vanlig lag kan bemyndigas att tillämpa förfaranden som strider mot de grundläggande fri- och rättigheter som är bindande för staten i dess egenskap av myndighet och tillämpare av lag, framhöll BJO. Problemet är ännu större om förfaranden som strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna tillämpas med stöd av författningar på lägre nivå än lag eller bara grundar sig på praxis. BJO ifrågasätter riktigheten i att staten, låt vara i egenskap av arbetsgivare, gör avsteg från den grundlagsfästa skyldigheten att behandla alla lika och hänvisar till vedertagen praxis på arbetsmarknaden. Sedan vi fått en revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagen har trätt i kraft finns det all orsak att se kritiskt på förfaranden som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och som uppstått under ett annat rättsläge, och riksdagen därför inte har kunnat uttala sig om utifrån den gällande lagstiftningen.

BJO anser det vara en berättigad fråga om det i det rådande rättsläget finns godtagbara skäl för den typen av avsteg från regeln om likabehandling som behandlas i klagomålet. Det räcker inte som motiv att hänvisa till att arbetsmarknaden tillämpar vissa ”spelregler”, anser BJO. Å andra sidan går det inte att utfärda någon generell regel att staten som arbetsgivare skall ta ut medlemsavgifterna för alla föreningar som inrättas för den fackliga organisationen av arbetstagare. Redan de praktiska problemen med att ta ut avgifterna kan i vissa fall vara ett godtagbart skäl för särbehandling. Dessutom bör man hålla i minnet att en myndighet i sin egenskap av lagtillämpare i större utsträckning skall eftersträva formell likabehandling än t.ex. lagstiftaren som har större spelrum när det gäller att bedöma det grundlagsfästa kravet på likabehandling när lagar stiftas.

BJO framhöll att det med avseende på en positiv tolkning av de grundläggande fri- och rättigheterna är motiverat att eftersträva en så samordnad praxis som möjligt för hur medlemsavgifter skall tas ut. BJO delgav polisavdelningen vid inrikesministeriet och länsstyrelserna i Södra Finlands respektive Lappands län sin uppfattning om likabehandling.

BJO Rautio påpekade också att fallet väcker frågan om lagstiftaren bör ta ställning till om systemet som gynnar de huvudsakliga avtalsorganisationerna är godtagbart i ett likabehandlingsperspektiv. Av denna anledning delgav BJO personalavdelningarna vid justitiemi-

nisteriet och finansministeriet sin uppfattning och frågan om en översyn av lagstiftning.

BJO Rautios beslut 19.11.2004, dnr 774/4/02 och 1205/4/03 (föredragande Mikko Eteläpää)

TILLSTÅND AV POLISEN TILL JAKT PÅ VARG

Klagandena riktade kritik mot polisinrättningen vid Närpes härad på grund av att polischefen vidtagit åtgärder för att låta avliva en varg med stöd av 25 § i polislagen, trots att jord- och skogsbruksministeriet tidigare med stöd av jaktlagen och jaktförordningen gett avslag på två ansökningar om jakt på varg bl.a. på grund av att stammen i området är liten. I det aktuella området hade flera husdjur råkat ut för skador som orsakats av vargar.

BJO Rautio konstaterade i sitt beslut att polischefens beslut i sig följde lydelsen i 25 § i polislagen, och att förfarandet vid polisinrättningen inte kan anses strida mot lag. Han konstaterade vidare att polischefen i sitt beslut kan ha utgått från de nya förhållanden som rådde efter jord- och skogsbruksministeriets beslut, eftersom vargskadorna fortsatte i området. BJO ansåg ändå att polischefens beslut av allt att döma klart stred mot jord- och skogsbruksministeriets beslut och fann att ett handlande av det här slaget skapade läge för kritik. Om det i huvudsak är fråga om ett och samma ärende borde inte två olika myndigheter fatta två helt motstridiga beslut. Tanken att man genom lokala lösningar som lämnar utrymme för tolkning förbigår rikstäckande riktlinjer om skyddet av fridlysta djur är också förkastlig.

Enligt utredningen från polisavdelningen vid inrikesministeriet kommer ministeriet att skärpa tolkningen av det aktuella lagrummet i polislagen. Enligt uppgifter har inrikesministeriet dessutom diskuterat jaktfrågor och tillämpningen av 25 § i polislagen med tjänstemän vid jord- och skogsbruksministeriet. BJO ansåg det vara viktigt med sådana gemensamma diskussioner för att skapa klarhet i lagtolkningen och få till stånd enhetligare praxis. För att upprätthålla den allmänna säkerheten och för att uppnå en lämplig skyddsnivå för fridlyst vilt ansåg BJO vidare att det är av stor betydelse att olika förvaltningar samarbetar och att tjänstemännen är tillräckligt instruerade för sina arbetsuppgifter. Polislagens 25 § bör inte tillämpas i så omfattande mening att syftet med jaktlagen och jaktförordningen urholkas. När situationen bedöms i sin helhet borde polismyndigheterna bl.a. väga in målen i jaktlagen och jaktförordningen och det faktum att staten primärt skall ansvara för de skador som orsakas av vilt på det sätt som avses i statsrådets förordning om ersättning för skador som orsakats av rovdjur.

BJO bad jord- och skogsbruksministeriet samt inrikesministeriet meddela om de ansåg det vara nödvändigt att se över lagstiftningen på området.

BJO Rautios beslut 19.10.2004, dnr 612/4/04 (föredragande Petri Rouhiainen)

SAMARBETE MELLAN POLIS OCH UTSÖKNINGSMYNDIGHET

Klaganden kritiserade myndigheterna för att ha handlat felaktigt när polisen vid en kroppsvisitation tagit den klagandes pengar i beslag. Polisen hade inhämtat uppgifter från utsökningsmyndigheterna om klaganden hade skulder som var föremål för utmätning. Utmätningsmannen uppgav att klaganden hade skulder för indrivning och förbjöd polisen att återlämna beloppet på 12 000 mark till klaganden. Utmätningsmannen kom nästa dag och utmätte tillgångarna.

BJO Rautio konstaterade att polismannen handlat i överensstämmelse med vedertagen praxis vid polisinrättningen genom att han följde uppmaningarna i ett brev från utmätningsmyndigheterna till polisen. I brevet uppmanades polisen att kontrollera om personer som påträffas med en stor summa pengar eller betydande tillgångar har ärenden som är aktuella hos utmätningsmannen. Enligt BJO handlade polismannen

inte lagstridigt och när det gäller den enskilde polismannen finns det ingen anledning att vidta några åtgärder.

Däremot ansåg BJO förfarandet problematiskt med hänsyn till grundlagen, eftersom förfarandet inte regleras i lag. Enligt BJO:s uppfattning medför system som har sin utgångspunkt i ett praktiskt samarbete också en risk för oenhetlighet i praxis. BJO har delgett inrikesministeriets polisavdelning och justitieministeriet sin uppfattning om behovet av lagstiftning och direktiv.

BJO Rautios beslut 15.11.2004, dnr 605/4/02 (föredragande Mikko Eteläpää)

JÄV I ETT UTNÄMNINGSÄRENDE OCH MOTIVERING TILL UTNÄMNINGEN

En polischef hade fattat beslut i ett utnämningsärende som gällde en tjänst som överkommissarie. Det var ändå obestridligt att en kommissarie vid samma polisinrättning som sökt tjänsten i vissa avseenden kunde betraktas som polischefens motpart efter en process som en gång i tiden hade lett till att polischefen sades upp. Enligt BJO Rautio hade det framkommit sådana konkreta omständigheter i ärendet som var uppenbara också för utomstående och som äventyrat förtroendet för polischefens opartiskhet som utnämnande myndighet. Enligt BJO:s uppfattning borde polischefen åtminstone ha insett att hans opartiskhet från en utomståendes synvinkel var satt på spel och därför ha förklarat sig jävig. BJO har delgett polischefen sin uppfattning i frågan (dnr 321/4/02).

Också klagomål dnr 1314/4/02 gällde ett utnämningsärende. BJO Rautio framförde i sitt beslut kritik mot att man vid polisinrättningen bara gjort knapphändiga meritjämförelser, men inte upprättat någon föredragningspromemoria, trots att både kvinnor och män hade sökt tjänsten. Ansökningshandlingarna med bilagor hade skickats tillbaka till de sökande, vilket gjorde det svårt att bedöma saken i efterhand. En motiverad utnämningspromemoria liksom en mera långvarig arkivering av ansökningshandlingarna hade enligt BJO varit nödvändigt, dels för att möjliggöra en bedömning av diskrimineringsfrågan i enlighet med jämställdhetslagen, dels för att man också i efterhand skall kunna övervaka lagligheten. BJO ansåg att man vid tillsättningen av väktartjänsten handlat på ett sätt som kan anses problematiskt med hänsyn till principerna om god förvaltning i 21 § i grundlagen. Enligt uppgifter har man vid polisinrättningen efter att klagomålet hade anförts börjat upprätta utnämningspromemorior. Med tanke på framtida utnämningar gjorde BJO polischefen uppmärksam på sina synpunkter.

POLISENS ÖVERVAKNING AV UTLÄNNINGAR

Klaganden berättade att han promenerade på en gata i Uleåborg när en polisbil stannade och polismännen uppmanade honom att stiga in i bilen för identitetskontroll. Klaganden ifrågasatte polisens sätt att rikta åtgärder mot utlänningar eller finländska medborgare med utländskt utseende, såsom fallet var här.

Enligt den utredning som inkommit i ärendet var det fråga om en polisaktion som gällde förstärkt övervakning av utlänningar och som bl.a. hade som syfte att avslöja personer som vistades olagligt i landet samt effektivisera övervakningen inom landet. Enligt den utlänningslag som gällde vid tiden för aktionen var en utlänning skyldig att på uppmaning av polisen eller någon annan myndighet som behandlar hans ärende visa upp sitt pass eller på något annat tillförlitligt sätt styrka sin identitet.

Enligt BJO Rautio hade polisen inte handlat lagstridigt, men han ansåg att det fanns anledning att framföra några synpunkter som bör beaktas i det fortsatta arbetet. Först och främst kan utlänningslagen enligt BJO inte tolkas så att polisen, utan att behöva motivera sina åtgärder, skulle ha generell rätt att begära personuppgifter av alla potentiella utlänningar som den träffar på. Detta följer redan av bestämmelserna i polislagen,

som föreskriver att polisens åtgärder skall vara motiverade bl.a. i förhållande till hur viktig uppgiften är. Polisen får inte göra större ingrepp i någons rättigheter än vad som är nödvändigt för utförande av polisens uppgifter. Efter att det stod klart att polisen riktat sina åtgärder på en person som inte berördes av aktionen hade det enligt BJO också varit befogat att polisen informerat om att åtgärden ingick i en större polisaktion samt beklagat det extra besvär som åtgärden orsakade klaganden.

BJO konstaterade rent allmänt att polisens linje vid övervakningen av utlänningar naturligtvis är att nödvändiga åtgärder i den mån det är möjligt inriktas på utlänningar. Eftersom det bland utlänningarna finns en större andel som till utseendet skiljer sig från majoritetsbefolkningen än bland hela befolkningen, är det naturligt att utseendet i någon mån påverkar vem som blir föremål för övervakning. En betydande del av utlänningarna i vårt land skiljer sig å andra sidan inte utseendemässigt från majoritetsbefolkningen och utseendet i sig är inget som man kan använda för att identifiera en utlänning. Det är också klart att det i regel inte finns något säkert sätt att fastställa om en person är utlänning utan att närmare kontrollera personens identitet. Av detta följer ofrånkomligen att man vid övervakningen av utlänningar ibland också träffar på finska medborgare.

Eftersom övervakningen av utlänningar gäller en begränsad krets och uppgiften inte ingår i polisens sedvanliga övervakningsverksamhet som vem som helst som befinner sig på en allmän plats kan råka ut för, kan man mycket väl förstå att övervakningen lätt upplevs som kränkande för jämlikheten. Det är ofrånkomligt att det då och då dyker upp misstankar om att en persons hudfärg eller andra ogrundade anledningar skulle ligga bakom polisens åtgärder och det är därför av största vikt att man eftersträvar att försöka skingra sådana misstankar. Detta syfte kan främjas exempelvis genom att polisen i den mån det är möjligt går in för att sköta övervakningen inom ramen för polisens övriga tillsynsverksamhet.

BJO ställde sig bakom inrikesministeriets synpunkt att det vid planeringen av övervakningsaktioner är viktigt att organisera övervakningen så att den inte ger upphov till onödiga misstankar och missförstånd bland utlänningarna. Ett sätt att nå detta mål är enligt BJO att man i tillräcklig utsträckning motiverar åtgärderna inför dem som är föremål för aktionen och särskilt framhåller vikten av ett korrekt uppträdande i övervakningsuppgifterna.

BJO Rautios brev 24.4.2004, dnr 2711/4/03
(föredragande Kristian Holman)

FÅNGVÅRDEN

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV FÄNGELSERNA

Laglighetsövervakningen av fångvårdsärenden hör enligt ärendefördelningen i kansliets arbetsordning till BJO *Rautio*. Under verksamhetsåret var äldre justitieombudsmannasekreterare *Harri Ojala* huvudföredragande.

Enligt sin instruktion skall justitieombudsmannen inspektera framför allt fängelser och andra slutna inrättningar. Tillsynen över fångvården har av tradition varit en viktig del av justitieombudsmannens verksamhet.

ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

De senaste åren har det skett en hel del ändringar i lagstiftningen om fångvården. De har behandlats i tidigare berättelser. I början av året trädde de tillägg i lagen om verkställighet av straff och i lagen om rannsakningsfängelse i kraft som beslutades i samband med reformen av straffrättens allmänna läror. De gäller rätten för tjänstemän i fängelserna att använda maktmedel (2 kap. 11 b § i lagen om verkställighet av straff och 15 a § i lagen om rannsakningsfängelse). Reformerna har inte fått något genomslag i klagomålen till justitieombudsmannen.

Efter en utdragen beredning i fängelsestraffkommittén lämnade regeringen en proposition med förslag till fängelselag, häktningslag och ändring av strafflagen till riksdagen i slutet av 2004 (HE 261–263/2004 rd). Proposition RP 263/2004 rd innefattar en övergripande reform av lagstiftningen om verkställighet av fängelsestraff och häktning. Enligt motiven till propositionen är syftet med lagförslagen att införa exakta bestämmelser om fångars rättigheter och skyldigheter och begränsningar i fångars grundläggande fri- och rättigheter i lag. Detta är nödvändigt på grund av kraven i grundlagen och förpliktelserna med avseende på de mänskliga rättigheterna. Förslaget till fängelselag innefattar bestämmelser om en omdefiniering av målen för verkställighet av fängelse, fångvårdsmyndigheternas befogenheter, verksamheten vid placeringsenheten, en reform av förfarandet vid placering och flyttning av fångar och om rätten att fatta beslut om uppskov av verkställighet och de anknytande kriterierna. Vidare ingår bestämmelser om planläggning av strafftiden, granskning av fångar, säkerhetsåtgärder och maktmedel. Fångarna föreslås också få större rätt att överklaga.

I förslaget till häktningslag ingår bestämmelser som lyfter fram presumtionen för oskuld. Vidare skrivs en del förpliktelser med avseende på de mänskliga rättigheterna in i vår nationella lagstiftning. En betydande reform är att disciplinförfarandet utvidgas till att omfatta häktade. Reformförslagen medför också betydande förändringar i det hänseendet att flera av de föreskrifter och anvisningar från Brottspåföljdsverket (tidigare fångvårdsavdelningen vid justitieministeriet) som mot bakgrunden av grundlagen inte är tillräckligt exakt formulerade och inte inskrivna i lag föreslås bli intagna i lag. De gäller förhållandena bland fångarna och de intagnas rättigheter och skyldigheter. När normgivningsnivån höjs till lagnivå uppfylls det konstitutionella uppdrag som grundlagen ålägger lagstiftaren.

I proposition RP 262/2004 rd med förslag till lagstiftning om fängelse och villkorlig frigivning föreslås ändringar i bl.a. rätten till villkorlig frigivning för unga gärningsmän. Bestämmelsen om frigivning när en tredjedel av straffet har avtjänats föreslås bli ändrad till frigivning först när hälften av straffet har avtjänats. Vidare skall livstidsfångar kunna friges villkorligt när de har avtjänat (minst) tolv år av straffet. Helsingfors hovrätt skall besluta om villkorlig frigivning. Tvångsinrättningarna förslås bli slopade. I stället skall hela straffet avtjänas i fängelse. Dessutom föreslår regeringen att en domstol skall bestämma om det reststraff som skall avtjänas, vilket avviker från gällande bestämmelser.

I reformpaketet ingår också proposition RP 261/2004 rd med förslag till lag om ändring av lagen om förvaltning av straffverkställighet. Enligt propositionen skall fångvårdsväsendet bestå av regionfängelser och en riksomfattande hälsovårdsenhet och ledas av general-

direktören för fångvårdsväsendet. Det skall finnas fem regionfängelser och varje regionfängelse skall bestå av ett placeringsfängelse och verkställighetsenheter som är fängelser.

Lagförslagen avses träda i kraft 2006.

Justitieministeriet blev 18.11.2004 klart med ett utkast till en proposition med förslag till bestämmelser om förvandlingsstraff. Ministeriet föreslår att förvandlingsproportionen för straff ändras. Enligt det nya förslaget skall tre obetalda dagsböter, inte två som nu, motsvara en dag i fängelse. Förvandlingsproportionen för vite ändras från 20 till 30 euro. Dessutom föreslås den längsta tiden för förvandlingsstraff bli sänkt från 90 till 60 dagar. Förslaget har sänts för yttranden.

FÅNGAR

Antalet fångar steg under en rad år, men ökningen föreföll att ta stannat upp 2004. I slutet av året fanns det cirka 3 500 fångar. Mot slutet av året kom det emellertid fram att merparten av förvandlingsstraffen inte hade verkställts på grund av ett datorfel. Det innebär att det kommer att finnas fler fångar i fängelserna när de verkställs. Enligt bedömningar från Brottspåföljdsverket väntar ungefär 900 personer på förvandlingsstraff på grund av eftersläpningen. Redan nu är nästan alla fängelser överbelagda.

Enligt fångvårdsväsendets drogstrategi skall drogfria avdelningar inrättas i alla slutna fängelser. Dessutom skall alla öppna anstalter vara drogfria. De utökade insatserna för att bekämpa drogmissbruket bland fångar har gett positiva resultat. Avvänjningsprogram som inletts i friheten har kunnat fortsätta i fängelserna.

Frågan om substitutionsbehandling på öppna anstalter kom upp 2003 på initiativ av BJO (dnr 3084/4/01) och behandlingen pågår fortfarande. Enligt uppgifter från Brottspåföljdsverket förbättrades möjligheterna att sätta in substitutionsbehandling för intagna på öppna anstalter redan 2004.

Under året antogs en ny drogstrategi för fängelserna 2005–2006. I den sägs att missbrukarvården står inför stora utmaningar, bl.a. ett psykosocialt vårdprogram för substitutionsbehandling, större satsningar på kompetens inom beroendepsykiatri, risken för spridning av smittsamma sjukdomar, ett ökande antal fångar med alkoholproblem, kvinnors och ungas problem i missbrukarvården, ökningen av utländska fångar och rehabilitering av romska fångar med missbruksproblem.

KLAGOMÅL FRÅN FÅNGAR

Klagomålen från fångar var fortfarande exceptionellt många. Under året kom 278 klagomål in. Så sent som på 1990-talet var de bara hälften så många. Under verksamhetsåret avgjordes 208 klagomål. Av dem resulterade 47 i åtgärder. Proportionellt sett var förhållandet mellan avgjorda klagomål och ärenden som resulterade i åtgärder ungefär lika många som året innan. I de ärenden som ledde till åtgärder var det dock ofta fråga om tämligen obetydliga procedurfel eller ärenden där BJO ansåg det vara bäst att i vägledande syfte meddela sin uppfattning om det rätta förfarandet. Ett ärende ledde till en anmärkning.

De avgjorda klagomålen gällde ärenden av varierande slag, men de teman som tas upp ändras inte särskilt mycket från år till år. Fångarna klagade bl.a. över användningen av tvångs- och säkerhetsåtgärder eller disciplinär makt, personalens uppträdande, fängelseförhållandena (boende, kläder och rätten att inneha egendom), möjligheterna att hålla kontakt med omvärlden (permissioner, korrespondens, telefonsamtal osv.) och över möjligheterna till familjebesök. En del av klagomålen gällde återkallande av beslut om placering på öppen anstalt eller förflyttningar mellan anstalter. I ganska stor utsträckning förekom också missnöje med hälso- och sjukvården i fängelserna. Några av besluten gällde förfaranden inom kriminalvårdsväsendet. Vidare anmälde fångarna också annat än förfaranden inom fångvårdsmyndigheterna. Dessa klagomål gällde huvudsakligen straffen, förundersökningarna eller domstolsbehandlingen.

Utlåtanden

CPT:S RAPPORT OM FINLAND

BJO lämnade ett yttrande till justitieministeriet om en rapport från Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) angående kommitténs besök i Finland i september 2003. Kommitténs iakttagelser angående framför allt förhållandena i fängelserna redovisas i justitieombudsmannens berättelse för 2003 (s. 96–97).

I sin rapport går CPT in på behovet att förbättra inspektionerna av de slutna anstalterna. Kommittén föreslog bl.a. att det inrättas ett oberoende övervakningsorgan, och lade dessutom fram förslag till ändringar i nuvarande inspektionspraxis, bl.a. att inspektionerna skall vara betydligt fler (att varje inrättning inspekteras en gång i månaden) och att besöken skall vara oanmälda.

I sitt yttrande framhöll BJO Rautio beträffande månatliga inspektioner att en sådan mekanism åtminstone inte med dagens laglighetsövervakning går att genomföra och inte heller är relevant. Dessutom skulle inspektionerna i så fall mindre ha karaktären av justitieombudsmannens inspektioner inom ramen för laglighetsövervakningen och mer bli en styrning av verksamheten. Det i sin tur ingår enligt BJO i första hand i kompetensområdet för en enrådighetsmyndighet och inte i justitieombudsmannens traditionella verksamhet. Oanmälda inspektioner är inte någon främmande tanke i JO:s verksamhet. Sådana inspektioner har emellertid varit enstaka och på sista tiden ytterst sällsynta. Det har inte funnits någon anledning att göra oanmälda besök (vare sig förtroliga samtal med fångar eller klagomål har pekat på något sådant behov). Med avseende på laglighetsövervakningen finns det inte heller några särskilda skäl att införa betydligt tätare inspektioner. BJO har god kännedom om de iakttagelser (fysiska brister vid anstalterna) som CPT för fram i sin rapport. Dessutom har JO vidtagit åtgärder för att undanröja bristerna, och inspektionsfrekvensen medverkar inte till att lösa problemen.

I och med att justitieombudsmannens övervakning klart och tydligt utgår från laglighetsperspektivet och senare utsträckts till de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, har kansliet enligt BJO aldrig eftersträvat någon medverkan i styrningen av den operativa verksamheten.

Beträffande de enskilda iakttagelser och rekommendationer om fångvården som kommittén lade fram konstaterade BJO dessutom följande.

BJO framhöll också att han anser våldet mellan fångarna (en fråga som kommittén tog upp i rapporten) vara ett viktigt inspektionstema. Vidare framhöll BJO att han i diskussioner med ledningen för fångvårdsväsendet och fängelsedirektörerna understrukit att förhållandena för fångar som utsätts för hotelser och våld måste uppmärksammas extra noga. De bör inte bara isoleras utan det man bör också försöka ordna olika typer av aktiviteter för dem och möjligheter att vara tillsammans med andra fångar. Enligt BJO:s uppfattning hade det varit svårt att ordna med aktiviteter på grund av personalbristen, en sak som också CPT underströk i sin rapport.

BJO underströk att överbeläggningen i fängelserna är ett stort problem inom fångvården. De negativa konsekvenserna av överbeläggningen blir inte mindre av att det av besparingsskäl gjorts stora personalnedskärningar i fängelserna. Vid ett flertal tillfällen har det i samband med inspektioner kommit fram att anstalterna inte har haft tillräckligt många anställda för att övervaka fångarnas aktiviteter. Följaktligen har fängelserna varit tvungna att annullera aktiviteter för fångarna (exempelvis vid Konnunsuo fängelse). Det har uppgetts att de obefintliga aktiviteterna och till exempel det att flera fångar måste dela cell med varandra har medverkat till den spända stämningen i fängelserna. Som det sägs i rapporten medför det problem i de gamla osanerade fängelserna att det inte finns tvättrum eller toalett i varje cell. I en del fängelser har fångarna kunnat gå på toaletten utanför cellerna vilken tid som helst på dygnet, men på vissa andra fängelser har detta ställt till med problem. BJO framhöll att han i ett beslut an-

gående ett klagomål kritiserat förhållandena i ett fängelse (före detta rannsakningsfängelset i Åbo, numera en del av Sydvästra Finlands fängelse). På en del av de tunga anstalterna, bl.a. Helsingfors fängelse och Sydvästra Finlands fängelse, försvåras toalettbesöken från cellerna av att fängelserna har mycket liten personalstyra på nätterna. Ofta är det svårigheterna att garantera personalens säkerhet som ställer hinder i vägen. BJO har fört upp frågan på eget initiativ och undersökningen pågår fortfarande.

BJO Rautios egna iakttagelser beträffande den otillräckliga läkarservicen (mottagningstider) i fängelserna stämde överens med kommitténs iakttagelser visavi vissa fängelser. Situationen var under utredning på JO:s kansli beträffande bl.a. Sukeva fängelse. Dessutom har frågan komplicerats av att det varit svårt att få kvalificerad läkarpersonal till fängelset. Enligt vad BJO erfarit har inga allvarliga problem uppstått eftersom fångarna har kunnat göra läkarbesök på de kommunala hälsovårdscentralerna.

BJO Rautios brev till justitieministeriet 31.8.2004, dnr 1695/5/04 (föredragande Harri Ojala)

DET NATIONELLA ÖVERVAKNINGSORGANET FÖR FN:S KONVENTION MOT TORTYR

Finland undertecknade det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning 23.9.2003. Genom protokollet inrättas en underkommitté till tortyrkommittén och den skall motverka tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Parterna i protokollet åtar sig att inrätta eller utse ett eller flera nationella övervakningssystem för att förebygga tortyr i sina stater. Redan existerande övervakningsorgan eller övervakningsmekanismer kan utses för att utöva tillsynen.

I juni 2004 begärde utrikesministeriet yttrande av de viktigaste myndigheterna om förutsättningarna för Finland att ratificera protokollet. Samtidigt anmodades myndigheterna att göra framställningar om vilken myndighet som kunde vara det nationella övervakningsorgan som avses i protokollet.

I sitt yttrande framhöll BJO Rautio att de uppdrag som planerades för det nationella övervakningsorganet ingår i justitieombudsmannens ansvarsområde. Det finns också en del skillnader mellan JO och det tilltänkta nationella övervakningsorganet. De bör undersökas närmare i den fortsatta beredningen. BJO:s syn var att det utifrån tillgängliga uppgifter inte finns några avgörande hinder för att justitieombudsmannen skulle utses till det nationella övervakningsorgan i Finland som avses i protokollet. Vissa principiella, liksom också en del praktiska frågor måste dock utredas och avgöras innan något beslut kan fattas i frågan. BJO ansåg det klart att frågan kräver ytterligare beredning och att det då i detalj måste utredas bl.a. om lagstiftningen måste ändras. Först när kompletterande utredningar har gjorts kan justitieombudsmannen ta närmare ställning till frågan.

Också andra yttrande utgick från att det inte skall inrättas något nytt övervakningsorgan utan att övervakningen bör ordnas inom ramen för befintliga myndigheter. I flera av yttrandena ansågs det att riksdagens justitieombudsman bäst lämpar sig som nationellt övervakningsorgan. Under 2005 kommer utrikesministeriet sannolikt att inrätta en arbetsgrupp för att utreda vad förpliktelserna i det fakultativa protokollet innebär och om en nationell övervakningsmekanism skall utses eller inrättas.

BJO Rautios brev till utrikesministeriet 20.8.2004, dnr 1578/5/04 (föredragande Jari Pirjola)

BETÄNKANDET FRÅN ARBETSGRUPPEN FÖR UNGDOMSSTRAFF

BJO Rautio yttrade sig till justitieministeriet om betänkandet från arbetsgruppen för ungdomsstraff, särskilt beträffande förslagen om ungdomsarrest. I sitt yttrande framhåller BJO att det är förståeligt att man genom

lagstiftning försöker införa ett tvångsmedel särskilt avsett för unga och som beaktar de ungas speciella behov, liksom behovet att förhindra att de unga halkar in på en brottsbana eller syftar till att bryta en redan existerande brottsspiral. Snabb intervention vid ungdomsbrottslighet är extra viktigt, och snabba interventioner har större förebyggande effekt på unga som riskerar att fortsätta på sin brottsbana.

Vidare ansåg BJO det positivt att det nya tvångsmedlet kunde ersätta strängare tvångsmedel som anhållande och häktning. Genomförandet av reformen är dock förknippat med en risk för att det nya tvångsmedlet, som eventuellt upplevs som lindrigt men i många fall är nyttigt till exempel när det gäller att bryta eskalerande brottslighet, tillämpas i betydligt större omfattning än förväntat. Särskilt om systemet blir lätt att tillämpa kan benägenheten att använda det bli större och risken är att det kan komma att utnyttjas som ett slags snabbstraff. I vilket fall som helst skulle tvångsmedlet tillämpas i högre grad än vad fallet är med anhållande och häktning. Med hänvisning till skälen ovan är det viktigt att också de generella kriterierna för ungdomsstraff, i synnerhet tillämpningsbegränsningarna i 2 a kap. 3 § 2 mom., tas på allvar. Dessutom måste man passa sig för att det nya tvångsmedlet inte skall bli en inkörsport till strängare tvångsmedel.

När det dessutom är sannolikt att brott mot arrestbegränsningarna kommer att begås är det angeläget att tröskeln för anhållande och häktning som brottspåföljd är tillräckligt hög. Erfarenheterna från klagomål visar att tillämpningspraxis kan variera mycket inom polisförvaltningen, synnerhet i geografiskt omfattande distrikt.

BJO Rautios brev till justitieministeriet 28.12.2004, dnr 3084/5/04 (föredragande Mikko Eteläpää)

Inspektionsverksamhet

I synnerhet inspektionerna på slutna anstalter, till exempel fängelser, spelar en viktig roll i justitieombudsmannens inspektionsverksamhet. Inspektioner på anstalter görs med regelbundna intervaller. Målet är att till exempel alla fängelser skall inspekteras vartannat eller vart tredje år. Inspektionerna görs enligt en årlig plan som upprättas i förväg och anstalterna informeras i god tid om inspektionerna. Samtidigt ber justitieombudsmannen att i förväg få information om teman som är viktiga med avseende på inspektionen, när det gäller fängelser till exempel beslut om verkställighets-, disciplin- och tvångsåtgärder mot fångar. De sektorsansvariga personerna anmodas också att i en kortfattad rapport beskriva läget inom sitt ansvarsområde.

INSPEKTIONER INOM FÅNGVÅRDEN 2004

Kuopio fängelse	11.3.2004
Kriminalvårdsväsendet, Kuopio distriktsbyrå	11.3.2004
Pyhäselkä fängelse	5.5.2004
Fredrikshamns arbetskoloni	26.5.2004
Jokela fängelse	24.6.2004
Vanda fängelse	20.10.2004
Sydvästra Finlands fängelse	27.–28.10. och 23.11.2004
Brottspåföljdsverket	19.11.2004
Käyrä öppna fängelseavdelning	23.11.2004
Sinnessjukhuset för fångar	23.11.2004
Tavastehus fängelse	25.11.2004

Vid själva inspektioner samtalar justitieombudsmannen dels med ledningen, dels med andra tjänstemän vid anstalten som spelar en viktig roll för fångarnas rättssäkerhet utifrån förhandsmaterialet. Vid inspektionerna uppmärksammas också förhållandena vid anstalten, särskilt lokaler med stor relevans för bemötandet av fångarna, exempelvis isoleringsavdelningen, resecellsavdelningen, besöksrummen och fångarnas bostadsrum och gemensamhetslokaler. Numera är för-

troliga samtal mellan de intagna och inspektörerna ett av de viktigaste inslagen i inspektionerna. Vid fängelseinspektionerna uppmärksammades framför allt fängelsernas lokaler och deras skick, boendeförhållandena för intagna på slutna avdelningar och specialavdelningar, familjerummen, fångarnas kontakter med omvärlden, deras möjligheter ägna sig åt fritidsaktiviteter samt anstalternas disciplinära praxis och förekomsten av diskriminering. Med ledningen för anstalterna diskuterades utredningen av de brott som fångarna misstänktes för och användningen av tvångsmedel samt övervakningen av isolerade fångars hälsotillstånd.

Vidare diskuterades det hur överbeläggningen i fängelserna påverkar förhållandena för fångarna samt möjligheterna att ordna sysselsättning för fångarna. Fångarna måste många gånger vänta länge på att få delta i aktiviteter. Som det ser ut i dag kan fängelserna inte ordna arbete eller aktiviteter för alla fångar. En orsak till detta är att det finns för lite personal. På Jokela fängelse hade man rentav planer på att ställa om aktiviteterna i "nattläge" om personalen ligger under en viss minimistyrka. Enligt planerna skall aktiviteterna för fångarna i sådana situationer reduceras och den tillgängliga personalen bara ha hand om de lagstadgade basfunktionerna och nödvändiga transporter. Vid samma inspektion framkom det att det nya dataprogrammet vid rättsregistercentralen inte hade fungerat och att flera hundra förvandlingsstraff väntade på verkställighet. Mot slutet av året blev det klart att de icke verkställda förvandlingsstraffen var ännu fler, enligt vissa uppgifter hela 900. När straffen verkställs kommer antalet fångar att öka avsevärt.

Vid inspektionerna har fångarna tillfälle att personligen samtala med BJO. Sammanlagt 118 (71) fångar utnyttjade tillfället. Som regel kunde fångarnas ärenden redas ut redan i samband med inspektionerna. Men fångarna lämnade in ett tiotal skriftliga klagomål som skall undersökas. De teman som togs upp vid inspektionerna var i långa stycken identiska med de frågor som normalt kommer upp i klagomål från fångar, även om kritiken mot förhållandena i fängelserna intog en framträdande roll.

Vid inspektionen av *kriminalvårdsväsendets distriktsbyrå i Kuopio* diskuterades kriminalvårdsväsendets verksamhet inom ramen för verkställigheten av samhällspåföljder och distriktsbyråns samverkan med Kuopio fängelse när det gäller placering av fångar.

I inspektionen av *Brottspåföljdverket* ingick ett besök på justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning och inspektionen var i huvudsak en diskussion. De frågor som berördes var det ovan relaterade fängelselagpaketet och reformen av förvandlingsstraff. Också säkerheten i fängelserna togs upp. Dessutom togs sättet att sprida information om beslut angående fångvården upp med BJO.

Avgöranden

BEGRÄNSNINGAR I TERAPISESSIONER

En fånge på Åbo fängelse (numera Sydvästra Finlands fängelse) anförde kritik mot den dåvarande fängelsedirektören för att denne reducerade antalet sessioner för parterapi för fången och hans sambo till två samtal.

Fängelsedirektören motiverade sitt beslut med att ordningen och säkerheten på anstalten kom i riskzonen. Med det avsåg han bl.a. att besöken där övervakningspersonal inte fanns på plats möjliggjorde missbruk, till exempel försök att smuggla in droger och vapen. Direktören anförde också andra motiv till sitt beslut och påpekade att terapin inte arrangerades av en läkare eller psykiater utan av fängelsepsykologen. Vidare påpekade direktören att han inte trodde att terapin kunde jämställas med god hälso- och sjukvård enligt lag. Direktören avsåg att psykologen åtminstone borde ha visat upp anteckningarna i patientjournalerna om denne ansåg att det handlade hälsovård.

BJO Rautio höll med överläkaren vid fångvårdsväsendet att klagandens och hans sambos besök på psykologens mottagning var behandling som kunde jämställas med terapi. Parterapi som ges på en psykolog-

mottagning skall betraktas som vård i den mening som lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården och lagen om patientens ställning och rättigheter avser. Det är en psykolog (eller en läkare) som skall bedöma behovet av den typen av vård, inte en fängelsedirektör. Det var således psykologen som skulle bedöma och bestämma om behandlingen. Enligt BJO fanns det ingenting i fallet som tydde på att terapin inte hade behövts.

Enligt 13 § i lagen om patientens ställning och rättigheter får uppgifter som ingår i journalhandlingarna inte utan patientens skriftliga samtycke lämnas ut till utomstående. I det aktuella fallet måste fängelsedirektören betraktas som en utomstående. Det får inte vara ett villkor för att få vård att patienten skall ge sitt samtycke till att patientuppgifter yppas för utomstående. Därvidlag var fängelsedirektörens ståndpunkt rättsligt ogrundad och felaktig, ansåg BJO.

Fängelsedirektören svarar för att fångarna och deras lokaler övervakas på det sätt som ordningen på straffanstalten, säker förvaring av fångarna på anstalten och fångarnas säkerhet kräver. Enligt BJO:s uppfattning kan fängelsedirektören påverka terapisessionerna i den mån det är nödvändigt och befogat för att garantera ordningen och säkerheten vid anstalten.

BJO höll med Brottspåföljdsverket om att fängelsedirektören kan förhindra terapisessioner bara om det finns bevis för att mötet mellan fången och hans sambo på något konkret sätt äventyrar ordningen och säkerheten på anstalten och besöket på grund av att berörda parterna motsätter sig inte kan ordnas under övervakning. En fängelsedirektör kan således inte förbjuda parterapi med hänvisning till ordningen och säkerheten på anstalten. Det framgick inte av utredningen att fler terapisessioner skulle ha äventyrat ordningen och säkerheten på anstalten på något konkret sätt.

BJO påpekade att en granskning av om ordningen och säkerheten på anstalten var i farozonen eller inte också måste ta hänsyn till att bestämmelserna ger anstalten mycket omfattande befogenheter att kontrollera besökare på anstalten. Också mot denna bakgrund är det svårt att se att fler terapisessionerna skulle ha utgjort ett konkret hot mot ordningen och säkerheten på anstalten.

BJO gav fängelsedirektören en anmärkning för lagvidrigt förfarande. Vid bedömningen av hur klandervärt förfarandet var betraktade han det som en försvårande omständighet att BJO Jonkka i ett tidigare beslut i ett liknande fall från 6.4.2000 underrättat samme fängelsedirektör sin uppfattning att förfarandet är felaktigt.

BJO Rautios beslut 26.4.2004, dnr 1459/4/02 (föredragande Matti Vartia)

Också i ett annat klagomål (dnr 1812/4/03) berördes rätten att besöka psykologmottagningen. I det fallet gällde BJO Rautios bedömning huvudsakligen förhållandena bland isoleringsfångar och deras behov att gå på mottagningen.

ERSÄTTNINGAR SOM TAS UT AV FÅNGAR

Kopieringsavgifter

En fånge anförde kritik mot Kervo fängelse för avgifterna för kopior. Fängelset uppgav att avgiften lades fast enligt företagsekonomiska kriterier.

BJO Rautio uppgav att han överlag har vissa dubier visavi avgifter för kopior till fångar som läggs fast på företagsekonomiska grunder, också när det gäller kopior av fångarnas egna handlingar. Ett fängelse har, enligt BJO:s uppfattning, en position som gott kan jämföras med faktisk ensamrätt enligt 7 § i lagen om grunderna för avgifter till staten när det gäller kopior till fångar. Man kan inte utgå från att ett fängelse *de facto* handlar under genuina konkurrensförhållanden i den typen av verksamhet. BJO underrättade justitieministeriet om sin uppfattning beträffande prissättningen av kopior. Dessutom var förfarandet för bestämning av grunderna för kopiepriser felaktigt. Det framgick att priset på

kopiorna hade grundat sig på ett beslut av justitieministeriet om prissättningen på företagsekonomiska prestationer.

BJO ansåg att 9 § i lagen om grunderna för avgifter till staten inte kan tolkas så att justitieministeriet har befogenheter att bestämma om prissättningen på fängelsernas företagsekonomiska prestationer. Följaktligen kan det inte anses att justitieministeriets beslut om priserna på företagsekonomiska prestationer skulle ha varit gällande för anstalter som ingår i Brottspåföljdsverkets beslutanderätt och att fängelserna därmed kunde tillämpa beslutet direkt på prissättningen av prestationer. Vid bedömningen av hur klandervärt fängelset hade handlat tog BJO hänsyn till att fängelset hade handlat enligt anvisningar från Brottspåföljdsverket och att det avsåg att erbjuda fångarna ett fördelaktigare alternativ. BJO anmodade Brottspåföljdsverket att senast 31.12.2004 meddela vilka åtgärder det har vidtagit för att undanröja de uppdagade felen och missförhållandena.

BJO Rautios beslut 31.8.2004, dnr 2252/4/02 (föredragande Matti Vartia)

I december 2004 meddelande Brottspåföljdsverket att det senast 31.3.2005 fattar ett särskilt beslut om de företagsekonomiska prestationer som inte skall omfattas av motsvarande beslut av justitieministeriet. Priserna på kopior kommer sannolikt att vara självkostnadspriser.

Köp av frimärken och fångars rätt att inhandla varor

En fånge anförde kritik mot att det belopp som fångar köper frimärken för dras av på den månatliga rätten att inhandla varor.

BJO Rautio framhöll att 2 kap. 6 § 4 mom. i lagen om verkställighet av straff föreskriver att straffanstalten är skyldig att ordna med möjligheter för fångarna att köpa livsmedel och andra varor som lämpar sig för personligt bruk. Enligt föreskrift nr 2/011/97 från justitieministeriets fångvårdsavdelning har en straffånge rätt att använda högst 500 mark (85 euro) av sina egna pengar när han handlar i butiken på anstalten. Kostnaderna för telefonkort och material för hobbyarbeten räknas dock inte som användning av egna pengar.

Enligt föreskriften räknas således inköp av frimärken som användning av egna pengar. Utifrån detta handlade fängelset inte fel. BJO ansåg emellertid att den gällande föreskriften i viss mån är inkonsekvent. Kostnaderna för telefonkort räknas inte som användning av egna pengar, med andra ord förefaller fångars kontakter med utomstående per telefon och rätten till korrespondens behandlas olika vad gäller synen på användningen av egna pengar. BJO menar att man kan fråga sig om den gällande föreskriften om fångars rätt att använda egna pengar i butiken på anstalten *de facto* innefattar en begränsning av fångarnas rätt att föra korrenspondens, trots att varken lagen om verkställighet av straff eller fångvårdsförordningen avser att begränsa rätten till korrespondens i kvantitativt hänseende.

BJO Rautios brev 23.1.2004, dnr 1145/4/03 (föredragande Mikko Eteläpää)

BESÖK

Förbud mot besök

BJO Rautio undersökte på eget initiativ tre beslut om förbud mot besök som fattats av direktören på Konnunsuo fängelse.

I 2 kap. 9a § 4 mom. i lagen om verkställighet av straff föreskrivs att besökare kan meddelas förbud att besöka fängelset om de befunnits ha infört eller försökt införa narkotika, andra berusningsmedel eller förbjudna föremål i fängelset. I de aktuella fallen kunde det inte påvisas att besökarna hade fört in eller försökt föra in förbjudna medel eller föremål i fängelset. Men de var i övrigt ett hot mot ordningen och säkerheten i fängelset.

BJO ansåg att direktören vid Konnunsuo fängelse hade förfarit i strid med lag eftersom det inte fanns några lagstadgade grunder för att meddela förbuden. BJO meddelande fängelsedirektören sin uppfattning för kännedom.

BJO Rautios beslut 1.11.2004, dnr 683/2/03 (föredragande Matti Vartia)

Familjebesök

Under året avgjorde BJO Rautio ett flertal klagomål som gällde fångars rätt till familjebesök. I flera fall fanns det anledning att anföra kritik mot förfarandet.

Med anledning av ett beslut som en före detta direktör vid fängelset i Åbo hade fattat framhöll BJO Rautio att det ingår i fängelsedirektörens prövningsrätt att bestämma om familjebesök. Direktören skall för det första bedöma om relationen mellan fången och den person som begär ett oövervakat besök hos fången är av den arten att familjebesök kan komma i fråga (m.a.o. om besökaren är en nära anhörig i den mening som lagen avser). För det andra skall direktören ta ställning till om ett oövervakat besök kan ordnas med hänsyn till ordningen på fängelset. Då kan det spela en roll hur nära förhållandet mellan fången och besökaren är, men bedömningen skall explicit gälla säkerheten på fängelset. Dessutom påverkas möjligheten att bevilja familjbesök självfallet av om det finns tillgängliga lokaler eller inte.

Lagen gör ingen skillnad på kriterierna för familjebesök när det gäller vilken typ av nära anhörig besökaren är. Enligt BJO:s uppfattning skall familjebesök av nära anhöriga prövas enligt samma kriterier oavsett om besökaren är en myndig eller minderårig anhörig (barn). När det gäller små barn kan det vara extra viktigt att ordna med familjebesök, men det kan också finnas extra viktiga skäl att ordna med familjebesök för äldre eller myndiga barn. I det hänseendet ansåg BJO att direktören hade anför felaktiga grunder för sitt avslag.

Vidare framhöll BJO att besökarens brottsliga bakgrund och det faktum att besökaren har förlorat friheten (klagandens son var rannsakningsfånge vid tiden för det första besöket) spelar en roll vid bedömningen av förutsättningarna för att ordna ett oövervakat besök. Detta hänger samman med bedömningen av eventuella missbruk av besöksrätten och i det senare fallet också med de praktiska arrangemangen. När det gäller en nära anhörig kan dessa kriterier sannolikt inte tillämpas allmänt i någotdera fallet. Också i dessa fall måste förutsättningarna för oövervakade besök bedömas från fall till fall. Detta framhöll också Brottspåföljdsverket i sitt yttrande.

BJO Rautios beslut 8.7.2004, dnr 1398/4/02 (föredragande Mikko Eteläpää)

En rannsakningsfånge hade fått avslag på ett familjebesök bl.a. på grund av att rättsprocessen inte var avslutad. BJO Rautio framhöll att det inte grundade sig på lag (dnr 2611/4/03).

FÅNGVÅRDSPERSONALENS ATTITYDER MOT FÅNGARNA

BJO Rautio kritiserade en fångvaktare på en öppen fångavdelning för att han hotat slänga fången i finkan när denne hört sig för om ett tillståndsärende. Fångvaktaren uppgav att han använt ett skämtsamt uttryck i en lugn situation även om han enligt egen utsago kan ha använt ordet finka.

Enligt BJO är kravet på att personalen uppträder korrekt extra viktigt inom fångvården eftersom fångarna i många hänseenden är beroende av personalen. Fångvaktarens ordval var dåligt övervägt i den aktuella situationen, ansåg BJO och underrättade fångvaktaren om sin uppfattning att fångvårdsarbete kräver korrekt uppträdande och diskretion.

BJO Rautios beslut 8.11.2004, dnr 1596/4/04 (föredragande Anu Rita)

I två andra beslut anförde BJO Rautio kritik mot personalen då de anställda hade inte informerat fångarna om vilka regler som gäller i fängelset vid måltider och för anmälan till utomhusvistelse (dnr 1369/4/03 och 929/4/03).

INNEHAV AV FÖREMÅL

I flera klagomål anförde fångar kritik mot fängelsernas beslut att frånta dem rätten att inneha egendom. Enligt 2 kap. 6 § i lagen om verkställighet av straff har fångar rätt att inneha saker för personligt bruk i skälig omfattning. I 35 § i fångvårdsförordningen sägs att föremålen inte får medföra olägenhet med tanke på renligheten, ordningen eller säkerheten vid anstalten. Genom föreskrift nr 13/011/99 har justitieministeriet utfärdat kompletterande föreskrifter om innehav och förvaring av fångars egendom. I ministerieföreskriften ingår, inom ramen för villkoren i lagen och förordningen ovan, närmare regler om vilken typ av föremål fängelserna skall tillåta alternativt förbjuda fångarna att inneha.

I ett av sina beslut framhöll BJO Rautio att det finns oväntat stora skillnader mellan fängelsernas anvisningar om innehav av föremål. Vanligen förklarar fängelsedirektörerna skillnaderna med att förhållandena i fängelserna är olika. Det kan gälla till exempel skillnader i hur hållbara elapparater är i cellerna eller i vilka förvaringsutrymmen olika föremål kräver eller fängelsernas varierande möjligheter att ordna med övervakning. I många fall har BJO funnits godtagbara skäl till skillnaderna och de har haft med fängelseförhållandena att göra. Emellertid har BJO också noterat att det förekommer den typen av begränsningar i rätten att inneha föremål som enligt honom inte kan förklaras med någonting annat än inarbetad praxis på respektive anstalt eller vissa skillnader i inställningen, i "fängelsekulturen". Den typen av skillnader är problematiska eftersom de utan anledning gör livet svårare för fångarna när de flyttas mellan anstalter. De kan exempelvis bli tvungna att lägga ut extra pengar på att köpa en ny godkänd apparat. I värsta fall ger skillnaderna intryck av att vara godtyckliga. Även om BJO inte uppdagat några fall som kan klassas som godtyckliga är skillnaderna i rätten att inneha föremål i vissa fall inte särskilt välmotiverade, vilket framgår ovan. Läget är otillfredsställande, anser BJO Rautio.

BJO Rautios beslut 21.12.2004, dnr 1823/2/03 (föredragande Harri Ojala)

Internerade och rätten att inneha föremål

I 12 § i lagen om internering av farliga återfallsförbrytare föreskrivs att den som är internerad på tvångsinrättning, om han vill skaffa eller bekosta bättre kost eller större bekvämlighet än inrättningen tillhandahåller, skall beviljas den rättigheten förutsatt att det inte stör ordningen på inrättningen eller äventyrar säkerheten i förvaringen av honom. I 10 § i reglementet för tvångsinrättningar sägs det dessutom att en internerad har rätt att skaffa eller bekosta kost som lämpar sig för förvaring på anstalt genom förmedling av butiken på inrättningen. I övrigt gäller för innehav av egendom i tillämpliga delar det som föreskrivs om straffångar.

I sitt svar på ett klagomål från en internerad på tvångsinrättning gjorde BJO en bedömning av rätten för tvivelaktiga fångar att inneha föremål med avseende på 12 § i lagen om internering av farliga återfallsförbrytare. BJO framhöll att lagrummet tillåter att internerade i motsats till "vanliga" fångar har rätt att skaffa och bekosta bättre kost eller större bekvämligheter än inrättningen tillhandahåller förutsatt att det inte stör ordningen på inrättningen eller äventyrar säkerheten i förvaringen av internen. Lagen specificerar inte vad som avses med "större bekvämligheter". Tolkningen får enligt BJO inte bara gå ut på att samma bestämmelser som för straffångar skall tillämpas på interner på tvångsinrättningar "med inskränkningar i de internerades rättigheter".

BJO Rautios beslut 8.3.2004, dnr 1485/4/02 (föredragande Harri Ojala)

Rätten att använda egna kläder i fängelse

En rannsakningsfånge klagade på att han inte fick använda egna kläder i dåvarande Åbo rannsakningsfängelse. När fången kom till fängelset hade han egna kläder på sig och de togs ifrån honom. Dessutom hade brodern till klaganden haft med sig kläder till fängelset, men fången tilläts inte ta emot dem. Förfarandet grundade sig på de då gällande anvisningarna och tillämpad praxis för innehav av föremål vid Åbo rannsakningsfängelse.

BJO Rautio ansåg att de anvisningar och den praxis som gällde på Åbo rannsakningsfängelse vid den aktuella tidpunkten inte fullföljde syftet med lagen om rannsakningsfängelse. I lagen sägs att en fånge har rätt att själv bestämma om han vill ha på sig sina egna kläder eller inte. Enligt BJO:s uppfattning grundar sig behandlingen av rannsakningsfångar på den så kallade presumtionen för oskuld. Det innebär att rannsakningsfångar inte får beläggas med större begränsningar än det är nödvändigt för utredningen av brottet och säkerheten på anstalten. Fängelsets anvisningar hade ändrats så länge klagomålet undersöktes och BJO ansåg det vara uppenbart att den lagstadgade rätten för rannsakningsfångar att använda egna kläder fullföljdes. Därför ansåg BJO att det räckte med att han underrättade fängelsedirektören om sin uppfattning att fängelset hade handlat i strid med lag när en rannsakningsfånge inte fick använda sina egna kläder.

BJO Rautios beslut 16.8.2004, dnr 761/4/03
(föredragande Mikko Eteläpää)

PLACERING AV FÅNGE I ENRUM AV SÄKERHETSSKÄL

Klaganden anförde kritik mot Vanda fängelse för att han hade placerats i enrum. Fångvaktarna kom en kväll till cellen och beordrade klaganden att bli flyttad till isoleringsavdelningen. Vid tidpunkten för händelsen var klaganden rannsakningsfånge. Orsaken till isoleringen hade varit att fången gjort brandlarm på bostadsavdelningen och att detta hade uppfattats som sabotage.

BJO Rautio framhöll att han ansåg det godtagbart att klaganden i den aktuella situationen placerades i enrum på isoleringsavdelningen för att ordningen skulle kunna upprätthållas. Följaktligen ansåg han att förfarandet inte var lagstridigt och att inga åtgärder krävdes från JO:s sida. Med tanke på liknande fall i framtiden uppmärksamgjorde BJO dock direktören vid Vanda fängelse på att en rannsakningsfånges frihet enligt lagen om rannsakningsfängelse inte får begränsas mer än syftet med häktningen, en säker förvaring av fången och upprätthållande av säkerheten kräver.

BJO uppmärksammade direktören för Vanda fängelse på att fångar enligt lagen om rannsakningsfängelse inte får placeras på isoleringsavdelning på grundval av utredningen av ett ärende och på att säkerhetsåtgärder som gäller rannsakningsfångar skall antecknas exakt och omsorgsfull samt på att det enligt 15 § i lagen om rannsakningsfängelse är fängelsedirektören som beslutar om att placera en fånge i enrum.

BJO Rautios beslut 22.4.2004, dnr 628/4/03
(likaså beslutet 2.6.2004, dnr 1344/2/04)
(föredragande Petri Rautiainen)

I ett annat ärende som också gällde Vanda fängelse hade en våldsam rannsakningsfånge hållits kvar i enrum i nästan åtta dygn för att han skulle lugna ner sig. BJO ansåg det vara problematiskt att den gällande lagen inte föreskriver om någon längsta tillåten tid för säkerhetsåtgärder. BJO ansåg att åtta dygn i enrum på grund av våldsamhet i samband med en enskild misshandel var en lång tid. Man kan ifrågasätta om det krävs åtta dygn i enrum för att dämpa våldsamhet som framkommit vid ett misshandelsfall. Efter en utredning förblev det i någon mån oklart varför åtgärden måste fortgå så länge. BJO underströk att placering i enrum inte får tillämpas som straff, utan att det i det aktuella fallet kan ha handlat om ett akut säkerhetsbehov för att lugna ner våldsamheter. BJO ansåg dock att det ut-

ifrån de tillgängliga uppgifterna inte var befogat att anse att fängelset hade handlat lagstridigt. Frågan ingick i fängelsedirektörens prövningsrätt.

BJO Rautios beslut 15.12.2004, dnr 2649/4/03 (föredragande Mikko Etelävuori)

MOTIVERING AV ETT ISOLERINGSBESLUT

På ett fängelse antecknades orsaken till att en fånge placerades i isoleringscell delvis bristfälligt. Åtgärden motiverades med en kortfattad beskrivning av händelseförloppet före isoleringen. Enligt ett yttrande från Brottspåföljdsverket skall det klart och tydligt framgå av ett beslut om isolering vilken lag beslutet grundar sig på. Vidare uppgav Brottspåföljdsverket att formuläret för beslut om isolering vid Helsingfors fängelse skall ändras för att det hädanefter klart och tydligt skall gå att anteckna vem som fattat beslutet. Dessutom skall formuläret tillåta att det antecknas vilket lagrum isoleringen grundar sig på. Brottspåföljdsverket meddelade fängelsedirektören sin ståndpunkt för kännedom.

BJO Rautio meddelade att han omfattar Brottspåföljdverkets uppfattning och att han hade informerat direktören vid Helsingfors fängelse om sin syn. Vidare påminde BJO om att det är viktigt för den isolerades, lagövervakningens och beslutsfattarens rättssäkerhet att beslut om isolering motiveras och antecknas på behörigt sätt.

BJO Rautios beslut 14.6.2004, dnr 109/4/03 (föredragande Eero Kallio)

HÖRANDE AV EN FÅNGE

Flyttning

En fånge i isolering klagade bl.a. på att han hade flyttats till ett annat fängelse på grundval av ett ömsesidigt avtal mellan fängelsedirektörerna. Utredningar gav vid handen att klaganden av säkerhetsskäl hade flyttats från Helsingfors fängelse till dåvarande Åbo fängelse på grundval av en överenskommelse mellan fängelsedirektörerna. Det framkom också att det aldrig fattats något (skriftligt) beslut om flyttningen. Dessutom hade det inte föreslagits att fången själv skulle höras.

BJO framhöll att det enligt ett beslut av justitieministeriet 18.5.1999 är justitieministeriets fångvårdsavdelning (Brottspåföljdsverket) som beslutar om flyttning av en isolerad fånge från en tvångsinrättning till en tvångsinrättning på en straffanstalt på föredragning av eller efter att ha hört fängelsedirektionen (direktören). En isolerad fånge på tvångsinrättning skall höras innan han flyttas. Också i 5 § i reglementet om tvångsinrättningar ingår bestämmelser om skyldigheten att höra isolerade fångar på en tvångsinrättning i samband med flyttning till en annan anstalt.

BJO ansåg att fängelserna i Helsingfors och Åbo hade handlat fel när de flyttade en isolerad fånge utifrån en ömsesidig överenskommelse. Utredningen gav inte vid handen att fången skulle ha hörts i frågan. Brottspåföljdsverket hade redan tidigare uppmärksammat fängelserna på befogenhetsfrågorna vid flyttning av fångar. Därför nöjde sig BJO med att informera Helsingfors fängelse och Sydvästra Finlands fängelse om sin uppfattning att de förfarit fel vid flyttningen av fången. Dessutom påpekade han för fängelserna att de är skyldig att höra en fånge som är isolerad på en tvångsinrättning före en flyttning.

BJO Rautios beslut 7.4.2004, dnr 1563/4/02 (föredragande Harri Ojala)

En fånge flyttas från en kontraktsavdelning

Klaganden anförde kritik mot fängelset för att han hade flyttats från en drogfri avdelning. Klaganden ansåg att fängelset borde ha hört honom innan beslutet om flyttning fattades.

BJO Rautio ansåg att förvaltningschefen på fängelset med stöd av den då gällande 15 § i lagen förvaltningsförfarande hade varit skyldig att höra fången innan det slutliga beslutet om placering fattades.

BJO Rautios beslut24.11.2004, dnr 1238/4/02 (föredragande Iisa Suhonen)

Villkorlig frigivning

Också ett annat ärende handlade om skyldigheten att höra fångar. När fången hördes i samband med beslutet om villkorlig frigivning på så kallad b-tid fick han inte se ett brev som inverkade på beslutet. Brevet till fängelset var skrivet av målsäganden i det brott som klaganden avtjänade straff för (i brevet ombads fängelset att inte frige klaganden villkorligt).

BJO Rautio framhöll att ett hörandeförfarande i det aktuella fallet kräver att den berörda parten innan beslutet fattas ges tillfälle att ta del av handlingar som påverkar ärendet. Det räcker inte med att upplysa fången om att brevet finns och redogöra för innehållet. Det krävs inte heller att personen explicit ber om att få se handlingen, utan myndigheten skall på eget initiativ antingen ge en kopia av brevet, visa brevet och informera den berörda parten om var handlingen finns till påseende.

Vid prövningen av lämplig åtgärd tog BJO hänsyn till att fängelset i vilket fall som helst med stöd av 2 kap. 13 § 3 mom. i lagen om verkställighet av straff skulle ha varit tvunget att hänskjuta ärendet för angörande till Brottspåföljdsverket, m.a.o. var beslutet enligt lag inte slutgiltigt. Dessutom hade biträdande direktören vid fängelset enligt egen utsago trots allt upplyst klaganden om innehållet i brevet och gett honom tillfälle att ge sin syn på saken. Enligt BJO räckte det med att han informerade biträdande fängelsedirektören om sin uppfattning att fängelset hade handlat felaktigt.

BJO Rautios beslut 13.9.2004, dnr 1192/4/03 (föredragande Mikko Eteläpää)

SKYLDIGHETEN ATT GE UT HANDLINGAR

Klaganden hade bett att få en tidigare lämplighetsutredning från Kriminalvårdsväsendets distriktsbyrå i Uleåborg per post. Det rådde ingen oklarhet om att klaganden begärde att få handlingar om sig själv för sitt biträde för nästa behandling av ett mål som gällde honom själv. Distriktsbyrån skickade inte handlingarna i enlighet med klagandens önskemål och motiverade sitt avslag med att klaganden inte hade lämnat in skriftlig begäran om att få handlingarna.

BJO Rautio ansåg att distriktsbyrån valt att tillämpa den form av utlämnande av handling i enlighet med offentlighetslagen som åtminstone i klagandens fall var ett problem eftersom klaganden var häktad. Biträdet hade dock haft möjlighet att skaffa fram handlingarna i tid också på distriktsbyråns villkor. Därför ansåg BJO inte att distriktsbyrån överskred sin prövningsrätt när den inte lämnade ut handlingarn på önskat sätt.

Distriktsbyråns handlande gav emellertid BJO anledning att kritiskt granska frågan med särskild tonvikt på god förvaltning. I serviceprincipen inom ramen för god förvaltning ingår, ansåg BJO, att en myndighet lämnar ut begärda handling på det sätt som sökanden önskar förutsatt att det inte medför oskäliga olägenheter för myndigheten eller att frågan inte är förknippad med motiverade sekretessproblem eller andra svårigheter. Den aktuella lämplighetsutredningen var inte omfattande och det hade därför inte medfört några särskilda problem för myndigheten att skicka den per post.

BJO Rautios beslut 24.6.2004, dnr 1468/4/04 (föredragande Harri Ojala)

TIDPUNKTEN FÖR PERMISSIONSTILLSTÅNDET

Genom ett brev 30.8.2002 av generaldirektören för fångvårdsväsendet ändrades bl.a. villkoren för livstidsfångar att få rätt till frigång utanför anstalten på grund-

val av strafftiden. Med anledning av ett klagomål från en fånge framhöll BJO Rautio bl.a. följande.

Permissionstillstånd för fångar att avlägsna sig från anstalten, också för livstidsfångar, är en behovsprövad rätt. Tillstånd medges eller avslås efter prövning och kriterierna för tillstyrkande bedöms alltid från fall till. Enligt lag ingår det i Brottspåföljdsverkets befogenheter att meddela cheferna för straffanstalterna anvisningar om kriterierna för tillstånd för fångar att röra sig fritt en kortare tid utanför straffanstalten.

Enligt den sista meningen i 7 § 3 mom. i grundlagen skall den som berövats sin frihet få sina rättigheter tryggade genom lag. Bestämmelsen om tillstånd att avlägsna sig i den gällande lagen om verkställighet av straff är enligt BJO:s uppfattning alltför otydligt formulerad med avseende på det grundlagsfästa kravet att rättigheterna skall skrivas in i lag. Också kommittén för fängelsestraff var inne på samma linje i sitt betänkande (KB 2001:6). För närvarande pågår ett lagberedningsprojekt som dock har dragit ut på tiden. Innan den nya lagstiftningen träder i kraft kan rättsregler på lägre nivå tillämpas med stöd av bemyndigandet i den tidigare lagstiftningen.

Enligt ett yttrande från kriminalpolitiska avdelningen ingick en ändring av bestämmelserna om tillstånd för att avlägsna sig från en anstalt i en rekommendation som Brottspåföljdsverket skickade ut för kännedom till fängelserna i augusti 2002. I yttrande underströk Brottspåföljdsverket dock att villkorlig frigivning alltid grundar sig på prövning. Vidare sägs det att de åtstramningar i reglerna som ingick i brevet uppvägdes av en mer flexibel rekommendation som säger att undantag visavi tillstånd att avlägsna sig är nära kopplade till den samlade planen för respektive fånges strafftid.

BJO ansåg det vara förståeligt att lagstiftningen om tillstånd att avlägsna sig har behövt kompletteras med närmare anvisningar som säkerställer samordnad praxis. En del av anvisningarna är av den arten att de inte har några direkta effekter för om vissa grupper av fångar får tillstånd eller inte. Det handlar snarare om procedurer eller om vilka fakta som skall beaktas när en ansökan prövas. Det gällande villkoret för när en livstidsfånge tidigast kan få tillstånd att röra sig utanför anstalten är däremot en sorts formell tröskel för tillstånd i andra fall än av särskilda (särskilt tungt vägande) skäl. Förändringen förlänger bl.a. den s.k. L-tiden för fångar som är en storts början på ”en allmän permissionsmöjlighet” och ges genom namnhäftet.

BJO hänvisade också till svaret på riksdagsledamot Hemmiläs skriftliga spörsmål (SS 732/2002 rd) och påpekade att det ur de intagnas synpunkt ändå är ett problem att den uppgivna tidigaste tidpunkten för rätt att gå utanför anstalten (och som han eventuellt planerat att tillbringa med sina anhöriga) stramas åt när han redan hunnit börja avtjäna sitt straff. Trots att ändringen inte nödvändigtvis är så stor för en livstidsfånge är det förståeligt att tidsförskjutningen ger intrycket av att möjligheten att få gå utanför anstalten ohjälpligt har skjutits fram, och det kan i så fall anses vara av betydelse. Effekterna av ändringen lindras dock av att det finns en möjlighet att redan tidigare få tillstånd att avlägsna sig av något viktigt skäl och av målen för praxis för tillstånd för intagna att avlägsna sig från anstalten.

Även om en fånges faktiska möjligheter att få tillstånd att avlägsna sig från anstalten inte är direkt bundna till den s.k. L-tiden, ansåg BJO att ändringen av permissionspraxis för livstidsfångar medför vissa procedurproblem. Syftet var inte att medge en viss systematisk tidsgräns genom ett rekommendationsbrev i en fråga som *de facto* i hög grad kunde inverka på utformningen av fångens frihetsberövande. Enligt 7 § 3 mom. grundlagen skall omständigheter av den här typen föreskrivas i lag. Det föreslår också kommittén för fängelsestraff i sitt betänkande. Å andra sidan var ändringen bara en rekommendation som gällde en möjlighet (tillstånd att avlägsna sig) där myndigheten redan i övrigt har stor prövningsrätt och som underströk vikten av större flexibilitet i den nya tillämpningen.

Eftersom regeringen hade för avsikt att inom den närmaste framtiden lämna en proposition till riksdagen med ungefär likadana bestämmelser såg BJO ingen

anledning att vidta andra åtgärder än att informera justitieministeriet och generaldirektören för fångvårdsväsendet om sin uppfattning.

BJO Rautios beslut 30.9.2004, dnr 1977/4/02 (föredragande Harri Ojala)

FÖRHÅLLANDEN I FÄNGELSERNA

Vasa fängelse

Vid inspektionen av Vasa fängelse 14.5.2003 kom det fram att fängelset är överbelagt. Det ledde bl.a. till att en del av fångarna, som var placerade två i celler avsedda för en person, fick sova på en madrass på golvet. BJO undersökte frågan på eget initiativ.

BJO Rautio ansåg läget vid Vasa fängelse vara problematiskt. Tillståndet lindrades något av att de trånga cellerna i övrigt var inredda på behörigt sätt tack vare en ombyggnad. Redan de trånga cellerna (när två personer är placerade i celler för en person) och inte minst det faktum att flera fångar måste bo i den trånga resecellen under en längre tid innan de flyttas över till bostadsavdelningen kan skapa oroligheter bland de intagna. Det kan inte anses korrekt, inte ens för en kortare tid, att en intagen bara får en madrass att sova på, menade BJO. Även om förfarandet inte kan anses godtagbart ansåg BJO att det var uppenbart att anstalten i den snabbt föränderliga situationen inte kunde handla på något annat sätt. BJO informerade fängelset om sin syn att en madrass inte (ens för kortare tid) var en korrekt lösning.

BJO Rautios beslut 21.12.2004, dnr 1823/2/03 (föredragande Harri Ojala)

Västra Finlands fängelse (tidigare Åbo fängelse)

De intagna i första våningen av den västra cellavdelningen vid före detta Åbo fängelse hade enligt BJO bristfälliga och överlag små möjligheter att delta i aktiviteter. I vissa fall var förhållandena så dåliga att de intagna inte får tillåtas vistas någon längre tid i våningen. Enligt uppgifter från fängelset fanns det flera bidragande faktorer som gjorde det svårt att ordna med aktiviteter på avdelningen. Bland dem märks själva orsakerna (rädsla eller att den intagna var en säkerhetsrisk) till att de intagna var placerade på avdelningen, överbeläggningen på fängelset och personalbristen. Fängelset hade dock enligt egen utsago försökt ha de intagna så kort tid som möjligt på avdelningen. Så snart det går att ordna flyttas de intagna till någon annan avdelning.

Med hänsyn till uppgifterna från fängelset ansåg BJO att läget inte kräver några ytterligare åtgärder från hans sida. Han underströk dock att läget för varje intagen på avdelningen måste följas upp noga.

BJO Rautios beslut 5.4.2004, dnr 1564/4/02 (föredragande Harri Ojala)

Dessutom undersökte BJO på eget initiativ de hygieniska förhållandena på Åbo fängelse. Det hade kommit in klagomål redan 2001 (dnr 2299 och 2328/4/01). När klagomålen undersöktes (beslut 28.10.2003) kom det fram att fängelsets praxis för tillstånd för fångarna att gå på toaletten i de celler där det fortfarande fanns en balja i cellen och de anknytande problemen med hygienen inte var godtagbara. Också CPT-kommittén påpekade samma sak vid sitt besök i fängelset. Utredningarna visade att också fångvårdsväsendet ansåg att läget var problematiskt. Brottspåföljdsverket hade lagt upp resultatmål för de fängelser som fortfarande hade celler med baljor. De skulle senast 30.4.2004 lägga upp ett program för hur de intagnas toalettbesök skulle ordnas.

Enligt uppgifter från Sydvästra Finlands fängelse kunde de intagna också på de slutna avdelningarna på dagtid relativt ofta gå på toaletten från cellen (på dagen finns det 2–3 fångvaktare på varje avdelning). På kvällarna och nätterna tillät inte personalstyrkan att tillräckligt många toalettbesök. Detta gällde framför allt

nätterna då det bara fanns en vakt på avdelningarna. Av säkerhetsskäl fick de intagna inte gå ut ur cellen och uträtta sina behov tillräckligt ofta utan särskilda skäl (exempelvis diarré). Enligt uppgift var det inte ofta de intagna bad att få gå på toaletten på natten.

Vid en inspektion av Sydvästra Finlands fängelse 27–28.10 och 28.11.2004 framgick det att det ännu inte gick att ordna med toalettbesök på det som CPT-kommittén hade krävt (alla tider på dygnet). Fängelset hade inte heller upprättat den plan som Brottspåföljdsverket hade krävt eftersom personalstyrkan på kvällarna och nätterna inte är tillräckligt stor, i synnerhet inte med avseende på säkerheten. Sjuka intagna upplystes dock om att de hade möjligheter att uträtta sina behov. BJO Rautio ansåg fortfarande att läget var mycket problematiskt, men framhöll att några större förbättringar inte var att vänta på kort sikt med hjälp av fängelset egna medel (resurser). Fängelset hade dock en positiv inställning till att de intagna måste få gå på toaletten, underströk BJO. Vidare påpekade BJO att de intagna inte hade klagat på saken under samtalen vid hans senaste inspektion.

Enligt BJO var de aspekter på säkerheten i arbetsmiljön som fängelset anförde med anledning av problemen kring toalettbesök på natten godtagbara. Av uppgifterna från fängelset att döma fanns det ingen orsak att misstänka att fängelset inte alltid försöker ordna med toalettbesök när de behövs. Följaktligen gav detta missförhållande, som främst berodde på strukturella svårigheter, ingen anledning för BJO att i detta läge vidta ytterligare åtgärder. BJO framhöll dock att det ingår i en mänsklig fångvård att alltid när det är möjligt på behörigt sätt, det vill säga utan dröjsmål, ta hänsyn till de intagnas begäran om att få uträtta sina behov. Vidare ansåg BJO att Brottspåföljdsverket tillsammans med fängelset skall vidta fortsatta åtgärder för att undanröja missförhållandet. Brottspåföljdsverket anmodades att senast 31.4.2005 meddela vad som gjorts för att undanröja problemet.

BJO Rautios beslut 28.12.2004, dnr 2413/2/03 (föredragande Harri Ojala)

Romska fångar i Konnunsuo fängelse

BJO Rautio undersökte på eget initiativ omständigheterna kring att samtliga romska fångar placerades på sluten avdelning på Konnunsuo fängelse. Enligt uppgifter från fängelset berodde det på att de intagna själva hade bett om det med hänvisning till påtryckning och våldstendenser bland de andra fångarna.

Justitieministeriets fångvårdsavdelning hade redan vid en inspektion 2001 tagit upp frågan. En arbetsgrupp vid Brottspåföljdsverket hade utrett problemet och hade lagt fram ett flertal förslag till hur förhållandena för de romska fångarna kunde förbättras. Också fängelset hade vid flera tillfällen behandlat frågan. De romska fångarna hade emellertid uppgett att de inte är beredda att flytta bort från avdelningen. Personalen hade med hård hand försökt intervenera i rasistiska yttringar från de övriga intagnas sida. Problemet var att de rasistiska tendenserna förekom när personalen inte såg.

Fängelset uppgav att det behövdes större övervakningspersonal för att garantera de romska fångarnas säkerhet både på bostadsavdelningen och vid arbetsverksamhet och aktiviteter, men också uppdelning i avdelningar på fängelset. Inga snabba förbättringar var att vänta i de romska fångarnas situation, uppgav Brottspåföljdsverket. På grund av de knappa resurserna kunde inte övervakningspersonalen utökas. Däremot kan säkerhetsförbättrande strukturella ändringar göras när anstalten byggs om, dock först 2008.

BJO framhöll att de romska fångarna på grund av sin härkomst hade sämre möjligheter att delta i aktiviteterna på fängelset. Placeringen stred enligt BJO inte mot lag, särskilt inte om man tar hänsyn till fångvårdsmyndigheternas åtgärder för att lösa problemet. BJO informerade trots allt fångvårdsmyndigheterna om sin uppfattning att myndigheterna är skyldiga att se till att alla fångar behandlas lika.

BJO Rautios beslut 3.11.2004, dnr 713/2/03 (föredragande Anu Rita)

BITRÄDE VID DISCIPLIN-FÖRFARANDE

En fånge anförde kritik mot före detta Åbo fängelse för att han inte hade fått anlita ett biträde vid behandlingen av ett disciplinärende.

Disciplinförfarande är i princip ett förvaltningsförfarande. Bestämmelser om behandling av disciplinärenden där fångar är part ingår i lagen om verkställighet av straff. Det ingår dock inga bestämmelser om biträde. Däremot har den som överklagar (fången) rätt att anlita biträde när överklagandet behandlas i en allmän underrätt. Brottspåföljdsverket anser att frågan om biträde vid behandlingen av ett disciplinärende inte är entydigt reglerad, även om verket anser att förfarandet måste jämställas med ett förvaltningsförfarande. BJO Rautio framhöll att disciplinärenden som regel har liten betydelse och att påföljden för det mesta bara är en varning. Därför är det ofta inte nödvändigt att anlita biträde, särskilt som skuldfrågan är klar och obestridlig, exempelvis när en fånge medgett en förseelse. Det bör dock noteras att lagen om verkställighet av straff inte explicit förbjuder att biträde anlitas.

Klagandens disciplinärende var exceptionellt. Han hade beordrats enrum och förlust av avtjänad tid, vilket innebar att den villkorliga frigivningen sköts fram med tio dygn från och med den normala frigivningen. Den typen av disciplinära påföljder måste betraktas som betydande. Mot bakgrunden av tolkningspraxis i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna kunde tidpunkten för villkorlig frigivning också bedömas med avseende på kravet på rättvis rättegång (främst med avseende på åtal för brott). Behovet att anlita biträde framkom därför redan vid behandlingen av ärendet i fängelset.

BJO kände inte till att biträde skulle ha anlitats vid behandlingen av disciplinärenden i fängelse. I det hänseendet hade Åbo fängelse handlat enligt normal praxis. I oklara fall skall frågan tolkas positivt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och det kräver enligt BJO att ett biträde skall få anlitas också vid behandlingen av ett disciplinärende i ett fängelse. Detta gäller åtminstone i de fall då bevisningen är oklar och enrum eller förlust av avtjänad tid är den troliga påföljden. Ett lagstiftningsprojekt som gällde denna fråga var under beredning. Klaganden hade hänskjutit påföljden till domstol.

BJO Rautios beslut 7.7.2004, dnr 1681/4/02 (föredragande Harri Ojala)

FÅNGARS INTEGRITET INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

En rannsakningsfånge klagade över att han vid ett besök hos en privatläkare utanför fängelset inte fick samtala konfidentiellt med läkaren efter vakten inte lämnade rummet.

BJO framhöll att fångvaktare har tystnadsplikt, men ända är att betrakta som utomstående i en patientrelation. Vaktens närvaro vid hälso- och sjukvård kan kränka patientens integritet, ansåg BJO. En vakt skall vara närvarande vid hälso- och sjukvård bara i undantagsfall, huvudsakligen om det anses nödvändigt med tanke flyktrisken eller vårdpersonalens säkerhet, ansåg BJO. Därför får regeln inte vara att en vakt är närvarande vid hälso- och sjukvård, utan regeln skall komma i fråga bara när det inte annars går att ordna övervakningen på behörigt sätt.

Man måste förhandla med läkaren om en vakt skall vara närvarande i behandlingsrummet eller inte. Också fångens syn på saken måste utredas. När det finns särskilda skäl att ordna med övervakning på grund av vårdpersonalens säkerhet eller flyktrisken kan det i många fall ordnas till exempel så att vakten har synkontakt med fången, men inte hör vad som sägs, framhöll BJO. BJO informerade S:t Michels fängelse om sin uppfattning.

BJO Rautios beslut 13.8.2004, dnr 960/4/03 (föredragande Mikko Eteläpää)

Sekretessen för fångar var också ett tema i ett ärende där BJO Rautio anförde kritik mot Pyhäselkä fängelse. Fången hade anmodats att uppge för vakterna varför han ville gå till sjuksköterskans mottagning. BJO påpekade att 2 kap. 3 § 2 mom. lagen om patientens ställning och rättigheter förskriver att vården skall ordnas och patienten bemötas så att hans människovärde inte kränks och så att hans övertygelse och integritet respekteras. Bestämmelsen gäller också hälso- och sjukvård för fångar och bemötandet av dem där. Även om fångvaktare har samma allmänna tystnadsplikt som tjänstemän är de att betrakta som utomstående i en patient-vårdpersonalrelation.

Enligt uppgifter från direktören på Pyhäselkä fängelse var förfarandet nödvändigt för planeringen av de två sjuksköterskornas mottagningstider.

I ett yttrande ansåg överläkaren på fångvårdsväsendet att orsaken till en fånges läkarbesök omfattas av integritets- och sekretesskyldigheten. Enligt läkaren hade det varit lämpligare att den intagne hade fått informera sjuksköterskan om orsaken i ett slutet kuvert. BJO Rautio omfattade läkarens syn och informerade Brottspåföljdsverket och fängelsedirektören om sin uppfattning.

BJO Rautios beslut 12.2.2004, dnr 666/4/03 (föredragande Petri Rouhiainen)

UTSÖKNING OCH FÖRFARANDEN VID BETALNINGSOFÖRMÅGA

Allmän översikt

Till denna kategori av ärenden hänförs ärenden som gäller utsökning, konkurs, skuldsanering för privatpersoner och företagssanering. Om ett klagomål gäller t.ex. utsökning eller annan verkställighet hänförs det till denna kategori, även om ärendet gäller förfarandet vid en domstol. Enligt arbetsfördelningen hörde denna kategori av ärenden till BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*.

CENTRALA LAGSTIFTNINGSREFORMER

Den lagändring som hörde samman med det andra skedet av totalrevideringen av utsökningslagen trädde i kraft 1.3.2004. Lagändringen innefattade detaljerade bestämmelser om domar och andra utsökningsgrunder, allmänna procedurbestämmelser samt bestämmelser om bl.a. vräkning. Vid utsökningen övergick man till en gäldenärsbaserad behandling av utsökningsärenden, där alla de ärenden som gäller en viss gäldenär sköts av samma utmätningsman. Reformen innebar att utsökningen tidsbegränsades. Regleringen innebar samtidigt att utmätningen i allt högre grad förrättsligades. De beslut som fattas i samband med utsökningen utgör allt oftare rättskipningsavgöranden i stället för verkställighetsåtgärder. I fråga om rättskipningsavgörandena skall det fattas skriftliga och motiverade beslut som med vissa undantag är överklagbara.

Avsikten är att den proposition som gäller det tredje skedet av totalrevideringen skall avlåtas till riksdagen under våren 2005. Propositionen innehåller bestämmelser om utmätning (4 kap. i utsökningslagen) samt om försäljning och redovisning (5 och 6 kap. i utsökningslagen).

Utvecklingen av den reglering som gäller skuldsanering för privatpersoner aktualiserades även under verksamhetsåret bl.a. i den insolvensarbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet. Arbetsgruppen har bedömt behovet av att göra det lättare att befrias från gäldansvar i synnerhet med tanke på företags och företagares verksamhetsbetingelser. Arbetsgruppen ansåg i sitt betänkande att skuldsaneringen för privatpersoner kunde utvecklas så att gäldenärens skyldighet att betala sina skulder med sina tilläggsinkomster skulle lindras. Däremot ansåg arbetsgruppen inte att det fanns skäl att skapa ett sådant system där gäldenären i vissa fall inte alls skulle behöva betala sina skulder med inkomster som erhålls senare.

En arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet blev under verksamhetsåret klar med ett förslag till skuldkontrollprogram. Avsikten med skuldkontrollprogrammet är att utreda hur man kan förhindra att skuldproblem uppkommer och förvärras samt hur man kan sköta insolvenssituationer på ett smidigt och effektivt sätt.

Riksdagen antog i december 2004 en lag om ändring av lagen om indrivning av fordringar. Lagen innehåller föreskrifter om maximibeloppen för indrivningskostnaderna. Samtidigt utvidgas gäldenärens rätt att få uppdaterade uppgifter om sina skulder. Avsikten är att lagen skall stadfästas så att den träder i kraft 1.5.2005.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN I UTSÖKNINGSÄRENDEN

Under verksamhetsåret avgjordes enligt statistiken 90 klagomål som gällde förfarandet vid utsökningsmyndigheterna. Utmätningsmäns åtgärder behandlades dessutom i 21 klagomål som också gällde andra myndigheters förfarande. Det inkom 94 klagomål som gällde utsökning. De avgjorda ärendena föranledde åtgärder i 15 fall, i två av fallen gavs en anmärkning och i 13 ärenden meddelade justitieombudsmannen sin uppfattning. Med anledning av ett beslut som fattades i ett klagomålsärende gjordes en framställning till justitieministeriet. Föregående år avgjordes 83 ärenden

och inkom 90 klagomål. Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 12 klagomål som gällde konkurs och skuldsanering. Under samma tid inkom sammanlagt 15 klagomål.

I de klagomål som inkom under verksamhetsåret uppmärksammades, omedelbart efter att ändringen av utsökningslagen trätt i kraft, de tekniska problem som hörde samman med ibruktagandet av det nya datasystemet inom utsökningssektorn (ULJAS). Enligt klagomålen gällde problemen i början närmast dröjsmål med redovisningarna. Klagomålen gällde fel och brister i utskrifterna, dröjsmål vid registreringen av inkomna ärenden och svenskspråkiga kunders rätt att få handlingar på sitt modersmål. Vid kansliet håller man ännu på med en helhetsutredning angående de brister och eventuella fel som hörde samman med det nya systemets inledande skede.

I avgörandena betonades bl.a. utomstående personers ställning med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. I vissa fall var det fråga om en sådan utomstående vars egendom likställdes med gäldenärens egendom i de situationer som anges i utsökningslagen. I andra fall var det fråga om en utomstående persons skyldighet att lämna information till en utmätningsman. BJO Jääskeläinen uppmärksammade t.ex. i ärendena dnr 2099/4/02 och 2246/4/02 en häradsfogde på vikten av skyldigheten att höra en utomstående i ett ärende där den utomståendes egendom hade utmätts med stöd av 4 kap. 9 § 4 mom. i utsökningslagen, sådant lagrummet gällde vid tidpunkten i fråga.

I avgörandet dnr 383/4/03 bedömdes omfattningen av en utomståendes (en banks) skyldighet att lämna information med stöd av de bestämmelser som gällde innan ändringen av utsökningslagen trädde i kraft. BJO Jääskeläinen föreslog att den rättsliga ställingen för utomstående personer borde förbättras genom att staten i vissa fall borde stå för de rättegångskostnader som föranleds av en utomstående persons utsökningsbesvär (dnr 1583/4/02, s. 173).

I vissa ärenden aktualiserades bruket av tvångs- och maktmedel. BJO Jääskeläinen framförde bl.a. sin uppfattning om att förutsättningarna för hämtning till en utsökningsutredning skulle tolkas snävt med tanke på främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna (dnr 2099/4/02 och 2246/4/02). I ett fall föranledde bruket av maktmedel en anmärkning (dnr 2250/4/02, s. 174).

I klagomålen aktualiserades också frågan om gäldenärens eller en utomstående persons faktiska möjligheter att få sitt ärende prövat vid en domstol i de fall då redovisningen av de utmätta medlen utgör hinder för prövningen av utsökningsbesvär. I beslutet dnr 1680/4/02 fäste BJO Jääskeläinen åter uppmärksamhet vid att man skall undvika att utföra redovisningen under besvärstiden för att besvärsrätten skall tillgodoses.

Under verksamhetsåret framställdes även ett antal klagomål som gällde personalförvaltningen inom utsökningsdistrikten (t.ex. beslut dnr 1672/4/02). BJO Jääskeläinen tog också ställning till hurdan rådgivning utsökningspersonalen borde ge kunderna när det gäller förfarandet i samband med de till buds stående rättsskyddsmedlen (dnr 2722/4/03, s. 177). BJO delgav dessutom en utmätningsman sin uppfattning om att återkallandet av en förvaltningsklagan inte kan uppställas som villkor för ett beslut om självrättelse (dnr 1168/4/03, s. 176).

Ett avgörande som var betydelsefullt med avseende på justitieombudsmannens behörighet gällde undersökningen av en privat inkassobyrås förfarande vid indrivningen av en offentligrättslig fordring (dnr 1964/4/03). BJO Jääskeläinen ansåg att inkassobyråerna sköter offentliga uppdrag då de driver in sådana offentliga avgifter och offentligrättsliga fordringar som avses i 1 § i lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg. Justitieombudsmannens behörighet omfattar således övervakningen av inkassobyråernas verksamhet vid skötseln av sådana indrivningsuppdrag.

Inspektionsverksamhet

Under verksamhetsåret inspekterade BJO Jääskeläinen exekutionsavdelningen vid Kouvola häradsämbete och exekutionsverket i Åbo härad. Vid inspektionerna koncentrerade man sig på användningen av det nya ULJAS-datasystemet och i synnerhet på utredningen av de problem som förekommit vid systemets ibruktagande.

INSPEKTIONER INOM UTSÖKNINGSVÄSENDET 2004

Exekutionsavdelningen vid Kouvola häradsämbete	23.11.2004
Exekutionsverket i Åbo härad	2.12.2004

Avgöranden

FÖRBÄTTRANDE AV UTOMSTÅENDES STÄLLNING VID UTSÖKNING

Klaganden uppgav i sin skrivelse till justitieombudsmannen att den bil klaganden ägde hade utmätts för klagandens makes skulder. Klaganden hade anfört utsökningsbesvär över saken, varefter utmätningen hade upphävts. Klaganden riktade kritik mot att klaganden själv hade blivit tvungen att stå för de rättegångskostnader på tiotusentals mark som förorsakats av besvärsförfarandet, trots att klaganden vunnit målet.

BJO Jääskeläinen bedömde frågan om rättegångskostnaderna på följande sätt.

Enligt 10 kap. 18 § (197/1996) i utsökningslagen kan den domstol som behandlat besvären ålägga den som domstolens beslut går emot att ersätta motparten för dennes kostnader för sökande av ändring, med iakttagande i tillämpliga delar av 21 kap. i rättegångsbalken. BJO betraktade det som otillfredsställande att en utomstående person som anfört utsökningsbesvär och som vunnit målet i sådana situationer som avses i klagomålet, där det inte finns någon sådan motpart som avses i 10 kap. 18 § i utsökningslagen, inte har någon lagstadgad möjlighet att få sina rättegångskostnader ersatta med statens medel.

Enligt den bestämmelse i 9 kap. 11 § 4 mom. i utsökningslagen som trädde i kraft 1.3.2004 och som gäller behandlingen av verkställighetstvister, kan staten på en utomståendes yrkande åläggas att ersätta hans eller hennes skäliga rättegångskostnader om en talan som väckts av den utomstående godkänns. Av den regeringsproposition som gäller lagrummet (RP 216/2001 rd) framgår det att det inte föreslås någon liknande bestämmelse i fråga om *utsökningsbesvär* som anförts av en utomstående. Enligt regeringspropositionen är det inte påkallat att staten bär ansvaret för kostnaderna i detta fall, eftersom en utomstående i allmänhet förorsakas betydligt mindre kostnader med anledning av utsökningsbesvär än med anledning av en talan som gäller en verkställighetstvist.

Enligt BJO:s åsikt kan den motivering som framförs i regeringspropositionen, där det hänvisas till att utsökningsbesvär i allmänhet förorsakar en utomstående betydligt mindre kostnader än en talan som gäller verkställighet, inte betraktas som en tillräcklig grund för att en utomståendes möjligheter att få ersättning för sina rättegångskostnader regleras på olika sätt i dessa situationer. Med tanke på de rättegångskostnader en utomstående förorsakas kan utsökningsbesvär och en talan som gäller en verkställighetstvist i praktiken vara mycket likartade.

I en sådan situation tröstar det inte den utomstående att det ”i allmänhet” förorsakas mindre kostnader av utsökningsbesvär. Tvärtom kan man fråga sig på vilken grund en utomstående som vunnit målet skall stå för de kostnader som förorsakas av utsökningsbesvär, även om kostnaderna är små.

BJO betraktade situationen som otillfredsställande även med tanke på det egendomsskydd som avses i 15 § i grundlagen och de i 21 § avsedda grundläg-

gande rättigheter som hör samman med en rättvis rättegång.

Med tanke på egendomsskyddet är det problematiskt att en utomstående som försvarar sin egendom mot en statlig myndighets åtgärder själv måste stå för sina rättegångskostnader fastän utmätningen upphävs. Detta kan också leda till att rätten till en rättvis rättegång inte tillgodoses. I praktiken kan situationen nämligen vara sådan att de uppskattade rättegångskostnaderna överstiger värdet av den egendom som utmätts hos den utomstående. Om den utomstående inte kan få ersättning för sina rättegångskostnader, kan han eller hon bli tvungen att avstå från utsökningsbesvären, m.a.o. från sin rätt till en rättegång – och samtidigt också från sin egendom.

Av dessa orsaker riktade BJO en framställning till justitieministeriet om att man borde bedöma huruvida det i utsökningslagen bör tas in en uttrycklig bestämmelse enligt vilken en utomstående som vunnit utsökningsbesvär av statens medel kan få ersättning för sina skäliga rättegångskostnader på motsvarande sätt som i fråga om verkställighetstvister enligt 9 kap. 11 § 4 mom. i utsökningslagen.

BJO riktade med hänvisning till 11 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman en ovan avsedd framställning om komplettering av utsökningslagen till riksdagen. Han bad justitieministeriet före utgången av verksamhetsåret meddela vilka åtgärder framställningen eventuellt föranlett.

BJO Jääskeläinens beslut 25.5.2004, dnr 1583/4/02 (föredragande Terhi Arjola)

Justitieministeriet meddelade 16.12.2004 att man i samband med det fjärde skedet av totalrevideringen av utsökningslagen har för avsikt att komplettera lagen med en uttrycklig bestämmelse om statens skyldighet att ersätta de rättegångskostnader en utomstående förorsakas av utsökningsbesvär.

EN UTMÄTNINGSMANS RÄTT ATT ANVÄNDA MAKTMEDEL

Klaganden kritiserade det förfarande förre häradsfogden vid exekutionsverket i Tammerfors härad hade iakttagit vid en utsökningsutredning. Enligt klaganden hade häradsfogden, för att hindra klaganden från att avlägsna sig från exekutionsverket, gripit tag i klaganden och tagit något slags nacktag på denne. Klaganden hade enligt sin egen utsaga i något skede ansatts av fyra män.

BJO Jääskeläinen bedömde förfarandet på följande sätt.

Klagomålet gällde huruvida det var lagligt att använda maktmedel i den situation där man hade hindrat gäldenären från att avlägsna sig från exekutionsverket, dit polisen hade hämtat klaganden för en utsökningsutredning. Vid utsökningsutredningen hade man för avsikt att utreda var den utmätningsbara egendomen var belägen. Eftersom gäldenären hade vägrat uppge var aktierna förvarades, hade häradsfogden börjat utarbeta ett beslut om utsättande av vite i enlighet med 3 kap. 34 d § i utsökningslagen. Eftersom man hade velat trygga delgivningen av vitesbeslutet, hade man med maktmedel hindrat gäldenären från att avlägsna sig från exekutionsverket.

Enligt 3 kap. 30 § i utsökningslagen, som var gällande vid den aktuella tidpunkten och som innehöll bestämmelser om användningen av tvångs- och maktmedel, hade en utmätningsman rätt att låta öppna lås och dörrar samt genomsöka rum och förvaringsutrymmen, om det behövdes i samband med verkställigheten. Då en utmätningsman mötte motstånd hade utmätningsmannen rätt att få handräckning av polisen, men utmätningsmannen kunde även själv använda sådana maktmedel som kunde anses försvarliga i förhållande till tjänsteuppdragets art, motståndets farlighet samt situationen i övrigt.

Med avseende på de precisionskrav som grundlagen och Europeiska konventionen om mänskliga rättighe-

ter ställer på sådan reglering som gäller ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna var bestämmelsen inte i alla avseenden tillfredsställande i fråga om sin precision. Lagen innefattade inte något uttryckligt omnämnande av maktmedel som riktar sig mot en person. När det gäller maktmedel som riktar sig mot en person, såsom i det aktuella fallet, är det fråga om en direkt kränkning av individens personliga integritet. Därför får bestämmelsen inte ges en vid tolkning. Det var således enligt BJO:s åsikt ifrågasatt i vilken mån det över huvud taget var möjligt att motivera användningen av maktmedel som riktar sig mot en person med bestämmelsen i 3 kap. 30 § i utsökningslagen.

Fastän den nämnda bestämmelsen kunde tolkas så att den i vissa situationer berättigade användningen av maktmedel som riktar sig mot en person, skall man förhålla sig mycket restriktivt till användningen av sådana maktmedel. För att man skall få använda maktmedel som riktar sig mot en person förutsätts det att detta sker i ett sådant godtagbart syfte som anges i lag. Man bör således bedöma om utmätningsmannen med stöd av de övriga bestämmelserna i utsökningslagen hade befogenheter att förhindra att gäldenären avlägsnade sig.

Vid den aktuella tidpunkten innehöll utsökningslagen inte bestämmelser enligt vilka en utmätningsman skulle ha haft rätt att hindra en person från att avlägsna sig från en utsökningsutredning ens i det fall att personen hämtats till utredningen. I den regeringsproposition som gäller ändringen av utsökningslagen konstateras det att det inom utsökningspraxis har förekommit olika uppfattningar och oklarhet om huruvida man får hindra en person som anlänt eller hämtats till en utsökningsutredning från att avlägsna sig mitt under utredningen. Eftersom sådana bestämmelser som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna skall tolkas snävt, var det enligt BJO:s uppfattning inte med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 30 § i utsökningslagen möjligt att med maktmedel hindra en person från att avlägsna sig.

Vid delgivningen av det vite som utsatts för att förstärka anmälningsskyldigheten var det inte längre fråga om själva utsökningsutredningen, som utfördes av en biträdande utmätningsman. I en sådan situation hade utmätningsmannen inte befogenheter att hindra personen från att avlägsna sig, och användningen av maktmedel skedde inte i ett sådant godtagbart syfte som anges i lag.

I bestämmelsen i 3 kap. 30 § i utsökningslagen betonades det att medlen och målen skall stå i en godtagbar relation till varandra. Bestämmelsen gav uttryck för proportionalitetsprincipen som skall iakttas inom utsökningen. En tjänsteuppgift skall inte orsaka större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att dess syfte skall nås. Det stred uppenbart mot proportionalitetsprincipen att det vite som utsatts för att förstärka anmälningsskyldigheten hade delgivits med hjälp av sådana maktmedel som riktade sig mot en person. Enligt den erhållna utredningen höll häradsfogden gäldenären bunden i ett sådant grepp som kunde äventyra gäldenärens hälsa. Maktmedlen kunde inte betraktas som nödvändiga för att stävja motståndet. Även i detta avseende stred användningen av maktmedel mot proportionalitetsprincipen.

Det hade förlöpt fem år från den händelse som avsågs i klagomålet, vilket var avgörande med tanke på förfarandets straffrättsliga preskription. Således kunde förfarandet inte bedömas ur straffrättslig synvinkel. Vid bedömningen av förfarandets klandervärdhet för häradsfogdens del beaktade BJO häradsfogdens chefsställning, det faktum att vitesbeslutet i ärendet utfärdades av häradsfogden samt det faktum att häradsfogden vid fasthållandet använde strängare maktmedel än de övriga tjänstemän som deltog i åtgärden.

BJO gav förre häradsfogden en anmärkning med anledning av det ovan beskrivna lagstridiga förfarandet. BJO delgav de tre övriga tjänstemännen sin uppfattning om deras lagstridiga förfarande.

BJO Jääskeläinens beslut 29.4.2004, dnr 2250/4/02 (föredragande Riitta Länsisyrjä)

ETT FRIVILLIGT AVTALSARRANGEMANG OCH EN UTMÄTNINGSMANS UPPTRÄDANDE

Klaganden berättade om en sammankomst vid ett exekutionsverk, där man hade avtalat om återkallande av verkställda utmätningar. Villkoren för återkallandet utgjordes av att klaganden skulle erlägga en viss penningsumma till utsökningen samt återkalla sina besvär och sin förvaltningsklagan gällande utmätningarna. Klaganden kritiserade också ledande häradsfogdens uppträdande vid sammankomsten.

BJO Jääskeläinen konstaterade att utsökningslagen inte innehåller bestämmelser om något sådant helhetsarrangemang som det var fråga om i det aktuella fallet. Enligt hans uppfattning har man emellertid inom utsökningspraxis i viss mån tillämpat olika avtalsarrangemang för att fatta beslut om gäldenärens ärenden i samband med utsökningen. Enligt BJO kan man i och för sig ofta betrakta en förlikningslösning som ändamålsenlig och förenlig med parternas intresse. I samband med dylika arrangemang skall både borgenärernas och gäldenärens intressen beaktas på ett tillbörligt sätt.

Enligt den utredning som erhållits i ärendet hade man fått borgenärernas samtycke till det arrangemang som avsågs i klagomålet. Det verkade således som om borgenärernas intressen hade beaktats vid avtalsarrangemanget. Enligt BJO var det svårt att i efterhand bedöma vilka möjligheter gäldenären hade haft att fritt bedöma vilken av de alternativa lösningarna som var fördelaktigast.

Det faktum att klaganden till sammankomsten hade tagit med sig den avtalade penningsumman samt en bil som behövdes för att transportera bort de utmätta föremålen tydde på att en förlikningslösning uppenbarligen hade diskuterats redan före mötet. Klaganden hade således sannolikt haft möjlighet att tänka över de olika alternativen redan före mötet på exekutionsverket. Det arrangemang som avsågs i klagomålet innebar således att man avtalat om att klaganden skulle erlägga ett visst penningbelopp samt återkalla sina besvär och sin förvaltningsklagan.

Enligt BJO:s uppfattning skulle det inte ha funnits behov av att återkalla besvären, eftersom slutresultatet efter tingsrättens avgörande, på grund av att utmätningarna återkallats, skulle ha varit detsamma oberoende av om besvären skulle ha återkallats eller inte. BJO ansåg därför inte att villkoret gällande återkallande av besvären i denna situation utgjorde ett sådant problem som skulle ha föranlett åtgärder från justitieombudsmannens sida.

BJO betraktade däremot helhetsuppgörelsens villkor om återkallande av den förvaltningsklagan som lämnats till länsstyrelsen som problematiskt. Det ligger inte i borgenärernas intresse att en förvaltningsklagan återkallas, och det påverkar inte heller utsökningsförfarandet eller möjligheterna att återkalla utmätningarna att en förvaltningsklagan är anhängig.

BJO betonade att en kund inom utsökningen skall ha rätt att framställa en förvaltningsklagan över en utsökningsmyndighets förfarande om han eller hon anser att myndighetens förfarande varit felaktigt. Denna rättsskyddsgaranti kan inte kringgås genom ett avtalsarrangemang. BJO ansåg således att helhetsuppgörelsen inte till denna del var saklig. Vid bedömningen av förfarandets klandervärdhet beaktade man dock att återkallandet av klagomålet inte utgjorde hinder för att ett nytt klagomål senare kunde framställas hos länsstyrelsen eller hos de högsta laglighetsövervakarna.

Trots att de personer som varit närvarande vid avtalsförhandlingarna delvis hade framfört motstridiga uppgifter om saken, ansåg BJO att det utretts att ledande häradsfogden hade brusat upp vid mötet och använt ett osakligt och olämpligt språk. BJO ansåg att ledande häradsfogden i och med detta uppträdande hade handlat i strid med 14 § 2 mom. i statstjänstemannalagen. BJO gav ledande häradsfogden, som sedermera avgått från sin tjänst, en anmärkning på grund av det uppträdande som stred mot statstjänstemannalagen. Dessutom delgav BJO förre ledande häradsfog-

den sin uppfattning om att helhetsuppgörelsens villkor om återkallande av förvaltningsklagan var otillbörligt.

BJO Jääskeläinens beslut 16.9.2004, dnr 1168/4/03 (föredragande Terhi Arjola)

RÄTTELSE AV ETT FEL I REDOVISNINGEN

På grund av att det gjorts felaktiga registreringar vid ett exekutionsverk hade man till en borgenär, utöver dennes egen fordran, även redovisat fordringar som tillkom en annan borgenär. Exekutionsverket hade strävat efter att korrigera den felaktiga redovisningen genom att uppmana borgenären att återbörda den felaktigt redovisade summan direkt till gäldenären.

Det var klart att de felaktiga registreringarna och den felaktiga redovisningen berodde på ett fel som myndigheten gjort. BJO Jääskeläinen konstaterade att rättsskyddet för en kund inom den offentliga förvaltningen kräver att en myndighet strävar efter att i mån av möjlighet själv rätta ett fel som myndigheten orsakat. I det fall som avses i klagomålet hade man efter att felet uppdagades vid exekutionsverket i Björneborgs härad strävat efter att rätta den felaktiga redovisningen genom att man bett borgenären återbörda den felaktigt redovisade summan direkt till gäldenären. BJO ansåg inte att exekutionsverket genom detta förfarande hade vidtagit korrekta åtgärder för att rätta felet. BJO konstaterade att kunden inte skall behöva sörja för rättandet av ett sådant fel som orsakats av en myndighet, utan att myndigheten själv skall se till att felet rättas. För att exekutionsverket skulle kunna kontrollera att felet verkligen hade blivit korrigerat, borde man ha begärt att den felaktigt redovisade summan skulle återbördas till myndigheten.

För att rätta den felaktiga redovisningen borde exekutionsverket i Björneborgs härad enligt BJO:s uppfattning ha bett borgenären återbörda de felaktigt redovisade medlen till exekutionsverket som därefter skulle ha återbördat medlen till gäldenären. Enligt BJO skulle exekutionsverket emellertid i varje fall utan dröjsmål se till att den summa som felaktigt krävts av gäldenären återbördades till denne. I samband med rättelsen av felet skulle man enligt BJO också säkerställa att gäldenären fick information om det fel som skett och om de åtgärder exekutionsverket vidtagit för att rätta felet. Dessutom skulle man försäkra sig om att gäldenären fick behövliga uppgifter om de till buds stående rättsskyddsmedlen, eftersom gäldenären kunde ha orsakats skada av exekutionsverkets förfarande.

BJO delgav exekutionsavdelningen vid Vanda häradsämbete och exekutionsverket i Björneborgs härad sin uppfattning om att ärendena skall registreras omsorgsfullt och noggrant. Han bad dessutom exekutionsverket i Björneborgs härad meddela vilka åtgärder som vidtagits i ärendet.

BJO Jääskeläinens beslut 5.2.2004, dnr 737/5/03 (föredragande Terhi Arjola)

Ledande häradsfogden meddelade att man hade återbördat den summa som felaktigt krävts av gäldenären, delgivit BJO:s beslut och informerat gäldenären om de till buds stående rättsskyddsmedlen.

ANVISNINGAR GÄLLANDE RÄTTSSKYDDSMEDLEN

En biträdande utmätningsman hade uppgett att det var onödigt att framställa klagomål hos riksdagens justitieombudsman och dyrt att anföra besvär vid tingsrätten.

BJO Jääskeläinen konstaterade att det i enlighet med principerna om god förvaltning, som skall iakttas även inom utsökningen, finns skäl att informera om kostnaderna för en rättegång, vilka dock kan påverkas av möjligheterna till allmän rättshjälp. När det gäller rådgivningen i fråga om begagnandet av besvärsrätten skall man dock minnas att det allmänna i enlighet med 22 § i grundlagen skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Som en garanti för en rättvis rättegång har vars och ens rätt att få sin sak

behandlad av en domstol tryggats i 21 § i grundlagen. Därför skall man vid rådgivningen undvika utlåtanden som ger en bild av att detta centrala rättsskyddsmedel i själva verket är obrukbart på grund av kostnaderna.

Vid rådgivningen finns det skäl att informera om att laglighetsövervakarnas avgöranden inte är verkställbara vid utsökningsförfarandet, men att avgörandena kan föranleda rättelser och att man genom dem strävar efter att påverka det framtida utsökningsförfarandet. Man bör också komma ihåg att syftet med laglighetsövervakningen är att bedöma huruvida en tjänsteman handlat korrekt och att laglighetsövervakningen i sista hand kan leda till att tjänsteutövningens laglighet förs till en domstol för prövning på basis av ett åtal.

Man får inte vid rådgivningen ge intryck av att man strävar efter att begränsa realiserandet av det tjänsteansvar som grundar sig på 118 § i grundlagen. Vid rådgivningen borde man således uppge att kunden, om han eller hon önskar att det skall prövas huruvida den *tjänsteman* som svarat för rådgivningen *har handlat korrekt,* har en möjlighet att framställa en förvaltningsklagan hos länsstyrelsen eller ett klagomål som gäller laglighetsövervakning hos riksdagens justitieombudsman eller justitiekanslern i statsrådet.

BJO Jääskeläinens brev 20.10.2004, dnr 2722/4/04 (föredragande Riitta Länsisyrjä)

FÖRSVARSMAKTEN OCH GRÄNSBEVAKNINGS-VÄSENDET

Allmän översikt

Enligt 5 § i lagen om riksdagens justitieombudsman skall justitieombudsmannen i synnerhet ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt den fredsbevarande personalen behandlas, samt inspektera försvarsmaktens olika enheter. Enligt lagen om fördelning av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman ankommer ärenden som gäller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personalen samt militära rättegångar på 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 omfattar 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 de ärenden som gällde försvarsförvaltningen under verksamhetsåret på BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande i denna kategori av ärenden var under verksamhetsåret referendarierådet *Raino Marttunen*.

FÖRÄNDRINGAR I VERKSAMHETSBETINGELSERNA

Statsrådet gav 24.9.2004 sin redogörelse ”Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2004” (SRR 6/2004 rd) till riksdagen. Riksdagen godkände 21.12.2004 redogörelsen (RSk 35/2004 rd). Enligt redogörelsen vidtas de största förändringarna inom armén. Den nuvarande arméstaben, som hör till Huvudstaben, läggs ner och för armén inrättas en särskild arméstab i S:t Michel. De nuvarande försvarsområdena och militärlänen slopas också. Som regionala ledningsorgan för armén inrättas enligt redogörelsen sju militärlänsstaber. Vidare flyttas Marinstaben från Helsingfors till Åbo. Bevärings-utbildningen vid forten på Utö, Örö, Russarö och Makilo läggs ner och forten ombildas till bevakningsfort under loppet av år 2005. Även andra truppförbands samt depåers och anstalters förvaltning och organisation sammanslås. Dessa rationaliseringsåtgärder har inte ännu specificerats noggrannare i redogörelsen.

Inom försvarsmakten fanns under verksamhetsåret planer på att externalisera flera stödfunktioner. För att kartlägga omfattningen av och verksamhetsformerna för samarbetet med den civila sektorn hade man inom kompanjonskapsprogrammet startat pilotprojekt inom sju olika verksamhetsområden. Dessa projekt gällde verkstadstjänster, transporttjänster, bespisning, ekonomiförvaltning, hälso- och sjukvård samt beklädnadstjänster. Ett kompanjonskapsavtal gällande bespisning undertecknades i december 2004. Enligt avtalet sköter Amica Restauranger Ab från och med år 2005 bespisningen vid Reservofficersskolan och Kotka Kustområde. Försvarsministeriet beslutade i januari 2004 att Centralen för militärmedicin skall grundas i Lahtis. Försvarsmakten har för avsikt att ingå kompanjonskapsavtal med olika sjukvårdsdistrikt angående tillhandahållandet av specialistläkartjänster för beväringarna. Den specialiserade sjukvården vid Militärsjukhuset Tilkka kommer att upphöra vid utgången av år 2005.

I januari 2004 inleddes vid tre truppförband försöksverksamhet med en ny form av anpassande grundutbildning för beväringarna. Denna grundutbildningsperiod togs allmänt i bruk inom försvarsmakten från och med den kontingent som ryckte in i juli. Syftet med reformen är att man bättre än förut skall kunna beakta individuella behov och skapa en positiv atmosfär vid utbildningen. Avsikten är också att minska antalet be-

väringar som avbryter tjänstgöringen under de första veckorna. Vid idrottsutbildningen indelas beväringarna på basis av sin kondition i olika nivågrupper. Vid de truppförband där försöken med den anpassande grundutbildningsperioden genomfördes i början av året avbröts tjänstgöringen i något färre fall än förut.

I oktober 2004 publicerades en utredning över vilka verkningar beväringstjänsten har på möjligheterna att inleda högskolestudier och fortsätta dem. Utredningen har beställts av försvarsministeriet och undervisningsministeriet. Svårigheterna att förbereda sig för urvalsprov under beväringstiden betraktades som ett problem. Beväringar som hemförlovats mitt under en termin hade också svårigheter med att fortsätta studierna. Många hade efter hemförlovningen svårt att få grepp om studierna igen. Under verksamhetsåret ansökte 543 kvinnor inom utsatt tid om deltagande i militärtjänst, vilket är betydligt fler än året innan (471). Av de 789 personer som under verksamhetsåret ansökt om att bli antagna till officersutbildningsprogrammet var 59 kvinnor. År 2002 fanns det 47 kvinnliga sökande.

Den arbetsgrupp som tillsatts för att utreda utvecklandet av de värnpliktigas ekonomiska och sociala ställning gav 22.12.2004 sin rapport till försvarsministeriet. Arbetsgruppen föreslog bl.a. att beväringarnas avgiftsfria permissionsresor skall utökas samt att dagspenningen för beväringarna och reservisterna skall höjas. Arbetsgruppen föreslog också att social- och hälsovårdsministeriet skall revidera arbetspensionslagstiftningen så att också värnpliktiga omfattas av pensionsskyddet. Arbetsgruppen föreslog vidare att social- och hälsovårdsministeriet skulle vidta åtgärder för att återinföra systemet med hemförlovningspenning. Enligt arbetsgruppen borde militärunderstödslagen ändras så att en bevärings förmögenhet inte såsom för närvarande skall inverka på beviljandet av militärunderstöd. Enligt arbetsgruppen borde den nuvarande faderskapsledigheten på sex dygn förlängas till en familjeledighet på 12 dygn.

I oktober 2004 trädde lagen om integritetsskydd i arbetslivet (759/2004) i kraft. I och med den nya lagen blev man tvungen att upphöra med de sporadiska narkotikatest gällande personalen som man två år tidigare börjat utföra inom försvarsmakten, eftersom lagen inte tillåter att arbetstagare testas slumpmässigt. Lagen gäller personer som står i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande samt arbetssökande, men inte beväringar.

Vid inrikesministeriet färdigställde man den nya lagen om gränsbevakningsväsendet, som bl.a. innefattar en utvidgning av gränsbevakningsväsendets territoriella kompetens från det nuvarande bevakningsområdet till hela landet. Gränsbevakningsväsendets befogenheter i samband med förundersökning utvidgades också avsevärt. Vid gränsbevakningsväsendet inleddes en utbildning av undersökningsledare och brottsutredare.

KLAGOMÅL I MILITÄRA ÄRENDEN

Klagomål gällande militära ärenden har framställts hos justitieombudsmannen såväl av den ordinarie personalen inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet som av beväringar, ibland också av beväringarnas föräldrar. För beväringar och andra som utför militärtjänst är tröskeln för att anföra klagomål fortfarande relativt hög. Dessa föredrar ofta att vända sig till justitieombudsmannen först i slutet av tjänstgöringen eller efter avslutad tjänstgöring. Beväringarnas klagomål är emellertid befogade oftare än klagomålen i genomsnitt. Dessa klagomål gäller vanligen bemötandet av beväringar eller disciplinära påföljder. En betydande del av klagomålen gäller hälso- och sjukvården och i synnerhet behandlingen av sjuka beväringar.

Då och då framställs också klagomål över pennalism. Pennalismtraditionerna lever visserligen kvar främst bland beväringarna själva, men justitieombudsmannen har betonat den ordinarie personalens ansvar för övervakningen av beväringarna. BJO har undersökt beväringars ärenden också på basis av förtroliga samtal som förts i samband med justitieombudsmannens garnisonsinspektioner. Under verksamhetsåret framförde beväringar bl.a. påståenden gällande tillgripandet av kollektiv bestraffning i situationer då en enskild

beväring handlat felaktigt. Oftast har beväringarna emellertid inte velat specificera fallen närmare, vilket har inneburit att BJO i allmänhet endast har delgett kommendören de påståenden beväringarna framfört om de överordnades osakliga uppträdande. I ett ärende uppmanade BJO en kommendör att ge en skriftlig utredning. Behandlingen av ärendet (dnr 3018/4/04) hade vid utgången av verksamhetsåret inte ännu slutförts. Under verksamhetsåret överförde BJO tre misstänkta fall av pennalism som beväringar påtalat till Huvudstabens undersökningsavdelning. Vid utgången av verksamhetsåret pågick förundersökningen i fallen fortfarande (dnr 2875/4/04).

Beväringar framställer i allmänhet också klagomål bl.a. 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 JO kan endast ta ställning till beslutsförfarandet. Laglighetsövervakaren kan sällan bistå beväringar i ärenden som gäller dagspenning, utkomststöd eller andra ekonomiska angelägenheter. De anställdas klagomål gäller ofta 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 47 militära ärenden. Största delen av klagomålen framställdes av anställda. Under verksamhetsåret framställdes alltjämt ett tiotal klagomål som gällde frontmannatecken och andra veterantecken. Ansökningar om veterantecken 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 för tecknen. I dessa ärenden har justitieombudsmannen inte längre haft möjligheter att befatta sig med saken.

Under verksamhetsåret uppmärksammade BJO i sina avgöranden bl.a. hörandet av parterna i anslutning till ett samarbetsförfarande (dnr 911/4/03), ett dröjsmål vid bedömningen av hur krävande en institutofficers uppgifter var (dnr 252/4/03) samt den misslyckade utformningen av en varning enligt hyreslagen (dnr 1306/4/02). BJO delgav också en kommendör för ett truppförband och en rättsofficer sin uppfattning om att det borde ha fattats ett överklagbart beslut i ett ärende som gällde avbrott i löneutbetalningen för en person. BJO uppmärksammade också dessa på att det på basis av de nya omständigheter som uppdagats skulle ha varit sakligt att ompröva en anmärkning som getts med anledning av bisysslor (dnr 1729/4/02). BJO konstaterade att man kunde anse att klagandena hade haft rätt att lita på den information de fått i ett ärende gällande semesterpenning, vilken senare visade sig vara felaktig. BJO ansåg att försvarsmakten genom att utfärda anvisningar eller på något annat sätt borde se till att motsvarande fel inte sker i fortsättningen (dnr 566/4/02).

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Huvudstaben offentliggjorde i augusti 2004 ett tillkännagivande, enligt vilket konditionen för de rekryter som inleder sin tjänstgöring har blivit allt sämre. Resultatet av löptestet för dem som trädde i tjänst i januari–juli var det sämsta genom tiderna. De rekryter som trädde i tjänst under verksamhetsåret vägde också i genomsnitt mer än rekryterna vägt någonsin tidigare.

Under verksamhetsåret avbröt 9,7 % (9,6 % år 2002 och 9,9 % år 2003) av beväringarna sin tjänstgöring. Vid garnisonerna i södra Finland var andelen beväringar som avbröt sin tjänstgöring oftast störst. Inom gränsbevakningsväsendet avbröts tjänstgöringen betydligt mer sällan än inom försvarsmakten. Vid Huvudstaben utreddes möjligheterna att minska antalet fall där tjänstgöringen avbryts. För närvarande utförs hälsogranskningen under våren det år då den värnpliktige fyller 18 år. Uppbåd ordnas under hösten samma år. Tjänstgöringen inleds emellertid eventuellt först två år

efter granskningen. Vid denna tidpunkt kan personens hälsotillstånd ha förändrats avsevärt. Vid Huvudstaben utredde man på vilket sätt tjänstedugligheten skulle kunna kontrolleras närmare den tidpunkt vid vilken personen träder i tjänst.

I samband med BJO:s inspektioner framförde beväringarna ibland tvivel om huruvida den vård som de fått varit lämplig. De framförde också kritik mot de anställdas inställning till beväringar som uppsökte läkarmottagningen. Man uppgav även att det förekom konflikter gällande tolkningen av lättnader i tjänstgöringen. Det riktades också kritik mot behandlingen av sådana beväringar för vilka det föreskrivits lättnader i tjänstgöringen. I samband med inspektionerna framgick det också att det rådde brist på militärläkare. Vid Karelska Brigaden uppgav man att endast en av fyra läkartjänster var besatt. Även vid Savolaxbrigaden var situationen dålig efter att den ordinarie läkaren hade flyttat till en annan garnison. Vid brigaden fungerade försvarsområdets militäröverläkare som läkare med uppgiften som bisyssla. Det rådde också brist på tandläkare vid flera garnisoner.

Vid flera garnisoner framfördes det också att mögelproblem förorsakat sanitära olägenheter. I samband med en inspektion av Pansarbrigaden berättade 15 beväringar om de problem som uppdagats i en kasern. BJO tillställde Tavastlands arbetarskyddsdistrikt en begäran om att det skulle utföras en granskning vid brigaden. Arbetarskyddsdistriktet beslöt på basis av den arbetarskyddsgranskning som genomfördes att det omedelbart skulle utföras en granskning av inomhusluften i bostadskasernerna. Ärendets behandling pågick ännu vid utgången av verksamhetsåret (dnr 2914/4/04).

Inspektionsverksamhet

Inspektionerna vid garnisonerna utgör en viktig del av laglighetsövervakningen. Under de senaste åren har garnisonsinspektionerna i mån av möjlighet effektiverats och komprimerats tidsmässigt. Före inspektionerna rekvireras material och utredningar bl.a. gällande de anställda och beväringarna vid truppförbanden, disciplinära beslut och beslut om skadefall samt utredningar om tjänstgöringsarrangemang och medicinalvård för beväringarna.

I samband med inspektionerna har man ansett det viktigt att i synnerhet beväringarna ges tillfälle att föra förtroliga samtal 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. Vid stora garnisoner har det visserligen kunnat vara svårt att finna sådana tider och förhållanden att alla beväringar skulle ha samma möjligheter att träffa biträdande justitieombudsmannen. Biträdande justitieombudsmannen har betonat att dessa möten skall ordnas så att beväringarna så enkelt som möjligt skall kunna delta i 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. Vid en del av de granskade garnisonerna uppgav man att det förekommit brister gällande informerandet om inspektionerna.

Vid samtalen med beväringarna aktualiseras ofta sådana frågor som justitieombudsmannen för på tal med de överordnade inom personalen vid sitt avslutande samtal med kommendören. Många mindre problem kan klaras upp på detta sätt. När det gäller principiella frågor eller allvarliga missförhållanden inleder justitieombudsmannen en särskild utredning eller förundersökning efter inspektionen. Under verksamhetsåret upptogs nio ärenden till prövning på eget initiativ. Vid flera tillfällen under inspektionerna diskuterades också permissionsfrågor som är viktiga för beväringarna. Vid en del garnisoner riktade beväringarna kritik mot att man måste vara i tjänst den lördag som föregår en sådan måndag som utgör personlig permission, fastän det i praktiken inte finns några förnuftiga tjänstgöringsuppgifter då. Vid vissa garnisoner förde man också på tal att praxis i fråga om permissionerna varierade mel-

lan de olika enheterna. Det uppgavs bl.a. att praxis vid beviljandet av duglighetspermission varierade mycket.

I samband med inspektionerna har det framgått att beväringskommittéerna spelar en viktig roll för utvecklandet av beväringarnas tjänstgöringsförhållanden. Representanter för beväringskommittéerna har i flera fall tagit upp också sådana missförhållanden med justitieombudsmannen som andra beväringar av någon anledning inte vill ta upp. Även vid de samtal som i samband med inspektionerna fördes med läkare, präster och socialkuratorer diskuterades framför allt frågor som gällde beväringarnas tjänstgöringsförhållanden och bemötandet av beväringarna.

Representanterna för beväringskommittéerna uppgav att Huvudstaben i april 2004 av upphovsrättsliga skäl hade förbjudit utlåningen av videofilmer. Vid vissa garnisoner hade man därefter skaffat videofilmer som utlånades till beväringarna via företag som betalade upphovsrättsavgifterna. I slutet av verksamhetsåret in gick försvarsmakten ett ramavtal gällande förevisning av hyresfilmer vid garnisonerna. Det ankom på truppförbanden eller beväringskommittéerna att fatta beslut om huruvida man godkände distributionsföretagets anbud eller inte. Vid flera garnisoner innehade beväringskommittéerna hundratals filmer som de inte längre kunde låna ut eller förevisa för beväringarna.

DISCIPLIN- OCH SKADESTÅNDSÄRENDEN

Före inspektionerna granskar man truppförbandens dokument gällande disciplinära åtgärder från de månader som föregår inspektionerna. Man bekantar sig också med de inspekterade enheternas och försvarsområdenas statistik över disciplinära ärenden. En betydande del av de disciplinära påföljderna påförs för tjänstgöringsbrott eller tjänstgöringsbrott av oaktsamhet. Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter att straffbestämmelserna är tämligen exakta till sin ordalydelse. Av gärningsbeskrivningen har det emellertid inte alltid framgått enligt vilket reglemente eller enligt vilken bestämmelse den tillräknade gärningen varit förbjuden. Den regel eller bestämmelse som har överträtts har inte alltid individualiserats tillräckligt noggrant. Ibland har det inte heller tillräckligt noggrant angetts på vilket sätt ett förfarande t.ex. varit olämpligt eller förargelseväckande.

Vid brott som förutsätter uppsåt framgick det inte alltid av gärningsbeskrivningen att det var fråga om en uppsåtlig gärning. Man har ofta haft svårt att göra skillnad mellan uppsåtliga brott och brott som begåtts av oaktsamhet. Ibland nämndes i gärningsbeskrivningen också omständigheter som var irrelevanta med avseende på rekvisitet. På vissa kort hade det efteråt gjorts ändringar utan att det antecknats av vem och när de var gjorda. På basis av de dokument gällande disciplinära åtgärder som granskades under verksamhetsåret uppdagades inga allvarligare fall av missbruk av förmansställning. Vid vissa av de inspekterade enheterna kunde man konstatera att det förekom oenhetlig praxis i fråga om besluten gällande små och stora skador av olika slag. Det var bl.a. fråga om huruvida oaktsamheten ansetts vara av lindrig art i sådana fall då utrustning förstörts eller slagits sönder i övningssituationer. Om oaktsamheten är lindrig uppkommer ingen ersättningsskyldighet utan staten svarar för skadan.

Försvarsområdenas staber samt marinstaben och flygstaben granskar årligen de underlydande truppernas dokument gällande disciplinära åtgärder från det föregående året. Enligt inspektionsberättelserna för år 2003 hade rättsvården i huvudsak skötts väl inom försvarsmakten. Av påföljderna utgjordes ca 85 % av disciplinära tillrättavisningar och endast ca 15 % av straff. Största delen av påföljderna hade påförts för frånvarobrott, tjänstgöringsbrott, olämpligt uppträdande samt brott mot ordningen. I inspektionsberättelsen för Västra Försvarsområdet betonade man att det är viktigt att man kan befatta sig med de underlydandes överträdelser och att man också bör göra detta, men att det militära disciplinsystem som skapats för detta ändamål samt de föreskrivna tillvägagångssätten under alla omständigheter skall iakttas i samband med ingreppen.

INSPEKTIONER INOM FÖRSVARSMAKTEN 2004

Karelska Brigaden	12.5.2004
Nylands Brigad	18.5.2004
Staben för Västra Försvarsområdet	23.9.2004
Pansarbrigaden	23.9.2004
Lapplands Luftvärnsregemente	12.10.2004
Lapplands Flygflottilj	12.10.2004
Uttis Jägarregemente	28.10.2004
Reservofficersskolan	28.10.2004
Savolaxbrigaden	4.11.2004

Avgöranden

FÖRORDNANDE OM VÄCKANDE AV ÅTAL FÖR MISSBRUK AV TJÄNSTESTÄLLNING

Ärendets tidigare behandlingsskeden

Klaganden kritiserade tre sjöbevakares förfarande i samband att de i Porkala framställt straffanspråk mot klaganden. Staben för gränsbevakningsväsendet tillställde BJO en utredning med anledning av klagomålet. Utredningen innefattade exemplaret D av det meddelande om straffanspråk som översjöbevakaren del gett klaganden. Vid punkten ”övriga uppgifter” i meddelandet hade det bl.a. antecknats att dagsböternas antal hade ökats med tre dagsböter eftersom klaganden hade uppträtt osakligt mot sjöbevakarna t.ex. genom att kritisera deras tillvägagångssätt. Denna punkt i exemplaret D av meddelandet om straffanspråk där ”övriga uppgifter” antecknas ingår inte i de exemplar som den åtalade och åklagaren får.

Enligt utredningen hade klaganden fört straffanspråksärendet till domstolsbehandling. Den dom som avkunnats av Raseborgs tingsrätt hade överklagats hos Helsingfors hovrätt, där ärendet fortfarande var anhängigt.

Klaganden gav ett bemötande med anledning av gränsbevakningsväsendets utredning. Enligt bemötandet hade klaganden inte tidigare fått kännedom om den straffskärpningsgrund som antecknats vid punkten ”övriga uppgifter” i exemplaret D av meddelandet om straffanspråk. Denna omständighet framgick enligt klagandens bemötande inte heller i samband med att ärendet behandlades vid tingsrätten där översjöbevakaren hördes som vittne. Av den kopia av en banduppteckning som skaffats från Helsingfors hovrätt framgick det att tingsrättens ordförande uttryckligen hade frågat översjöbevakaren om vilka omständigheter som inverkat på straffmätningen. Översjöbevakaren hade emellertid inte berättat om den nämnda straffskärpningsgrunden.

BJO sände en utredningsbegäran till centralkriminalpolisen, eftersom han ansåg att det fanns skäl att misstänka översjöbevakaren bl.a. för missbruk av tjänsteställning och osann utsaga. Centralkriminalpolisen till ställde BJO förundersökningsprotokollet och det kompletterande förundersökningsprotokoll som uppgjorts med anledning av BJO:s begäran om tilläggsutredning.

BJO bad riksåklagaren utse en statsåklagare för ärendet. Staben för gränsbevakningsväsendet gav på BJO:s begäran ett utlåtande om innebörden av tjänsteplikten för en tjänsteman som tjänstgör i en militär tjänst vid gränsbevakningsväsendet.

Bedömning

1. Vid förundersökningen erhölls översjöbevakarens medgivande till att denne hade antecknat de omständigheter som framgick av exemplaret D av det straffanspråk som framställts mot klaganden. Enligt anteckningarna hade översjöbevakaren till följd av klagandens osakliga uppträdande ökat dagsböternas antal med tre dagsböter.

De nämnda omständigheterna utgör inte sådana lagliga straffskärpningsgrunder som skall beaktas vid straffmätningen. Översjöbevakaren hade vid förundersöknin-

gen medgett detta, men ansåg å andra sidan att klagandens förfarande i alla fall motsvarade rekvisitet för hindrande av tjänsteman, varvid översjöbevakaren antingen borde ha utökat straffanspråket med detta brott eller ha framställt ett separat straffanspråk angående detta. Enligt BJO:s åsikt var det emellertid av väsentlig betydelse att översjöbevakaren hade skärpt straffanspråket utan att klaganden hade vetat om det. Om översjöbevakaren utan klagandens kännedom i straffanspråket även skulle ha inkluderat straffanspråk gällande andra brott skulle översjöbevakarens förfarande inte ha varit mindre klandervärt än då det var fråga om att en lagstridig straffskärpningsgrund hade åberopats utan klagandens kännedom.BJO ansåg således att översjöbevakarens förfarande uppfyllde rekvisitet för missbruk av tjänsteställning i 40 kap. 7 § i strafflagen.

2. Enligt 51 § i lagen om gränsbevakningsväsendet underlyder de som tjänstgör i militära tjänster vid gränsbevakningsväsendet bestämmelserna om krigsmän i 45 kap. strafflagen. Staben för gränsbevakningsväsendet hade i sitt utlåtande konstaterat att övervakningen av sjötrafiken inom gränsbevakningsväsendets bevakningsområde och framställandet av eventuella straffanspråk i samband därmed hör till gränsbevakningsmännens tjänsteplikt. Enligt gränsbevakningsmännens tjänsteplikt skall straffanspråken framställas med stöd av lag, såsom i detta fall sjötrafiklagen, strafflagen och lagen om strafforderförfarande.

BJO ansåg således att översjöbevakaren vid sidan av missbruk av tjänsteställning även hade gjort sig skyldig till tjänstgöringsbrott i enlighet med 45 kap. 1 § i strafflagen.

3. Översjöbevakaren hade underlåtit att uppge de straffskärpningsgrunder som antecknats i straffanspråket, fastän tingsrättens ordförande uttryckligen hade frågat översjöbevakaren vilka omständigheter som hade inverkat på straffet. På basis av detta ansåg BJO i den förundersökningsbegäran han sänt till polisen att det fanns anledning att också misstänka översjöbevakaren för osann utsaga inför domstol eller för oaktsam osann utsaga.

Enligt 17 kap. 24 § 1 mom. (571/1948) i rättegångsbalken får ett vittne vägra yppa en omständighet eller besvara en fråga bl.a. då vittnet inte kan göra det utan att själv riskera åtal. Enligt 28 § 2 mom. i samma kapitel skall ordföranden, då vittnet har rätt att vägra avge vittnesmål eller besvara en fråga, upplysa vittnet om detta och samtidigt påminna om att vittnet, om han eller hon inte vill tillgodogöra sig denna förmån, vid samma äventyr som ett annat vittne är skyldig att tala sannig och yppa vad han eller hon vet om saken. Enligt begränsningsbestämmelsen i 15 kap. 13 § (536/1998) i strafflagen skall bestämmelserna om osann utsaga inte tillämpas, om den som givit utsagan inte kunnat hålla sig till sanningen utan att löpa risk för att bli ställd till ansvar för ett brott eller en därmed jämförbar lagstridig gärning som han eller hon själv begått. Denna bestämmelse har ansetts ge uttryck för den allmänna rättsprincip enligt vilken ingen är skyldig att samverka till att det rättsliga ansvaret realiseras för hans eller hennes egen del (RP 6/1997 s. 49).

De nämnda bestämmelserna i rättegångsbalken och strafflagen verkar stå i strid med varandra. I rättegångsbalkens bestämmelser är utgångspunkten att vittnet skall vägra uppge en omständighet eller besvara en fråga då han eller hon riskerar åtal, medan vittnet i ljuset av strafflagens begränsningsbestämmelse skulle kunna ge felaktig information eller hemlighålla en omständighet om vittnet inte kan hålla sig till sanningen utan att löpa risk för att själv bli ställd till ansvar för ett brott. Rättegångsbalkens bestämmelser är gamla, medan 15 kap. i strafflagen nyligen har reviderats. Om vittnet alltid borde vägra vittna eller besvara en fråga då vittnet själv riskerar åtal, skulle strafflagens bestämmelse vara betydelselös.

BJO ansåg att den straffrättsliga bedömningen av översjöbevakarens förfarande trots rättegångsbalkens bestämmelser skall utföras i ljuset av strafflagens begränsningsbestämmelse. Det var således fråga om huruvida översjöbevakaren skulle ha kunnat hålla sig till sanningen utan att löpa risk för att själv bli ställd till ansvar för ett brott eller en därmed jämförbar lagstridig gärning. Eftersom översjöbevakarens lagstridiga

förfarande uttryckligen hade hört samman med straffmätningen, skulle det uppenbarligen inte ha varit möjligt för översjöbevakaren att sanningsenligt besvara domstolens ordförandes frågor om grunderna för antalet dagsböter utan att översjöbevakarens eget brott skulle ha uppdagats. När det gällde misstanken om osann utsaga ansåg BJO således att det inte förelåg tillräckliga grunder för väckande av åtal.

Slutresultat

På de ovan angivna grunderna ansåg BJO att översjöbevakaren hade gjort sig skyldig till missbruk av tjänsteställning enligt 40 kap. 7 § i strafflagen och tjänstgöringsbrott enligt 45 kap. 1 § i strafflagen. Med hänsyn till arten av översjöbevakarens gärning var enbart en anmärkning av justitieombudsmannen enligt BJO:s åsikt inte tillräcklig i detta fall. Med stöd av 110 § 1 mom. i grundlagen och 7 § 1 mom. i lagen om allmänna åklagare förordnade BJO att en statsåklagare vid Raseborgs tingsrätt skulle väcka åtal mot översjöbevakaren för följande brott:

1. MISSBRUK AV TJÄNSTESTÄLLNING

I och med det straffanspråk som framställts mot klaganden hade översjöbevakaren i Kyrkslätt, för att orsaka klaganden skada eller olägenhet, brutit mot sin tjänsteplikt som grundar sig på de bestämmelser och föreskrifter som skall iakttas vid tjänsteutövningen. Översjöbevakaren hade utan klagandens kännedom ökat dagsböterna i straffanspråket med tre dagsböter med stöd av den lagstridiga grunden att klaganden hade kritiserat sjöbevakarnas verksamhet och enligt översjöbevakarens åsikt även i övrigt uppträtt osakligt. Översjöbevakaren hade således brutit mot den tjänsteplikt som åligger tjänstemän som är berättigade att framställa straffanspråk, dvs. att iaktta strafflagens bestämmelser om straffmätning samt bestämmelserna i lagen om strafforderförfarande, enligt vilka den misstänkte skall delges alla omständigheter som utgör grund för straffanspråket.

2. TJÄNSTGÖRINGSBROTT

Översjöbevakaren hade genom det ovan beskrivna förfarandet samtidigt brutit mot gränsbevakningsmännens tjänsteplikt, enligt vilken strafflagens ovan nämnda bestämmelser om straffmätning och bestämmelserna i lagen om strafforderförfarande skall iakttas då straffanspråk framställs.

BJO Jääskeläinens beslut 27.2.2004, dnr 497/2/04 (föredragande Raino Marttunen)

I den dom som avkunnades 21.4.2004 ådömde Raseborgs tingsrätt i enlighet med åtalet översjöbevakaren ett bötesstraff för missbruk av tjänsteställning och tjänstgöringsbrott. Översjöbevakaren har överklagat domen hos Helsingfors hovrätt, där ärendet ännu är under behandling.

GRÄNSBEVAKARES MÖJLIGHETER ATT BLI ANTAGNA FÖR FREDSBEVARANDE UPPDRAG

Klaganden redogjorde för gränsbevakarnas dåliga möjligheter att bli antagna för fredsbevarande uppdrag. Klaganden hade själv gjort flera ansökningar gällande sådana uppdrag, men avgörandet hade alltid varit negativt, eftersom klaganden enligt de utlåtanden som getts av Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion inte hade kunnat lösgöras för fredsbevararuppgifter. När det gäller övriga tjänstemän som tjänstgör vid gränsen, såsom poliser och tulltjänstemän, förekommer det inte någon motsvarande förfrågan om huruvida personen i fråga kan lösgöras från sina uppgifter. Enligt klagandens åsikt blev gränsbevakningsmännen inte jämlikt behandlade i förhållande till dessa övriga tjänstemän.

Enligt den erhållna utredningen hade Huvudstaben och Staben för gränsbevakningsväsendet 27.12.2000 ingått ett avtal om samarbete och om utnyttjande av personalen för fredsbevarande uppdrag. I samband med att personal utses för fredsbevarande uppdrag

skall man enligt bilagan till avtalet iaktta de utlåtanden om möjligheterna att lösgöra personal som ges av staben för gränsbevakningsväsendet.

BJO Jääskeläinen bedömde förfarandet på följande sätt.

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen, och ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas av någon orsak som gäller hans eller hennes person. I lagen om fredsbevarande verksamhet eller i de lagberedningsdokument som gäller lagen nämns inget om de ovan nämnda förfrågningarna om huruvida en person kan lösgöras från sina uppgifter. Det framgår inte heller av lagens bestämmelser om tjänstledighet eller fortbestånd av ett arbets- eller tjänsteförhållande att arbetsgivaren kunde hindra en person från att söka sig till fredsbevarande uppdrag. Enligt dessa bestämmelser skall tjänstledighet tvärtom ovillkorligen beviljas, och arbets- eller tjänsteförhållandets fortbestånd tryggas i lagen.

I de utlåtanden som getts har förfrågningarna om huruvida en person kan lösgöras från sina uppgifter motiverats bl.a. med att de behövs för att man skall kunna upprätthålla den militära beredskapen och organisationen. Denna motivering kan i och för sig betraktas som förståelig ur gränsbevakningsväsendets och försvarsmaktens synvinkel. Å andra sidan skulle också andra såväl offentliga som privata arbetsgivare kunna framföra goda grunder för ett negativt utlåtande om möjligheterna att lösgöra sina arbetstagare från deras uppgifter. Vid bedömningen av förfarandet måste man således granska vad som föreskrivits om saken i lagen. Genom gränsbevakningsväsendets eller försvarsväsendets anvisningar kan man inte åsidosätta lagens bestämmelser.

Enligt BJO:s åsikt ger de ovan nämnda bestämmelserna i lagen om fredsbevarande verksamhet uttryck för att lagstiftaren har bedömt att intresset att få så kompetent personal som möjligt för fredsbevarande uppdrag har betraktats som viktigare än arbetsgivarnas intressen. Därför har man inte haft för avsikt att ge arbetsgivare, vare sig offentliga eller privata, möjlighet att hindra någon från att tjänstgöra i fredsbevarande uppgifter, vilket förfrågningarna om möjligheterna att lösgöra personalen från sina uppgifter i praktiken innebär. För försvarsmaktens egen personal kan situationen vara en annan, eftersom deltagandet i fredsbevarande verksamhet och dess genomförande i praktiken hör till försvarsmaktens lagstadgade uppgifter. Försvarsmakten bör på ett ändamålsenligt sätt kunna använda sin egen personal för skötseln av de olika uppgifter som ankommer på försvarsmakten.

I det utlåtande som getts av Staben för gränsbevakningsväsendet konstaterades det att personer som tjänstgör i militära tjänster behandlas likvärdigt. I klagomålet påstods däremot uttryckligen att gränsbevakningsmännen står i en ojämlik ställning i förhållande till de tulltjänstemän och poliser som är anställda hos staten. Bestämmelsen i 6 § i grundlagen som förutsätter jämlik behandling gäller också denna situation, om det inte med stöd av lag finns skäl för särbehandling. Lagen eller dess förarbeten ger inte stöd för att gränsbevakningsmännen på basis av arbetsgivarens utlåtande kunde försättas i en annan ställning än andra utomstående sökande som inte hör till försvarsmakten då personal utses för fredsbevarande uppdrag.

I utlåtandet av Staben för gränsbevakningsväsendet konstaterades det också att om en person som tjänstgör vid gränsbevakningsväsendet skulle bli utsedd för ett sådant uppdrag som avses i lagen om fredsbevarande verksamhet, skulle personen i fråga självfallet beviljas tjänstledighet i enlighet med 21 § i lagen. BJO konstaterade till denna del att gällande praxis emellertid utesluter möjligheten att en gränsbevakningsman i strid med arbetsgivarens åsikt över huvud taget blir utsedd till fredsbevararuppgifter. Försvarsministeriet konstaterade också i sitt utlåtande att detta förfarande inte verkade motsvara syftena med lagen om fredsbevarande verksamhet eller lagens anda.

BJO ansåg att detta förfarande, där det ges ett utlåtande om huruvida en person kan lösgöras från sina uppgifter, står i strid med den gällande lagen om fredsbe-

varande verksamhet. Det har inte framförts någon godtagbar lagstadgad grund för att gränsbevakningsmän som söker sig till fredsbevarande uppdrag särbehandlas på detta sätt i förhållande till övriga personer som utses ur den s.k. reservistkvoten. Detta innebär inte att en gränsbevakningsman skulle ha en subjektiv rätt att bli utsedd för fredsbevarande uppdrag. Det är fråga om att en gränsbevakningsman inte på basis av arbetsgivarens negativa utlåtande får lämnas utanför prövningen av vem som skall utses för ett uppdrag, eftersom arbetsgivaren enligt lag inte kan hindra en person som lämpar sig för fredsbevararuppgifter och som skulle bli utsedd för uppdraget från att ta emot detta.

BJO delgav Staben för gränsbevakningsväsendet och Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion samt Huvudstaben och Försvarsmaktens internationella centrum sin ovan angivna uppfattning.

BJO Jääskeläinens beslut 16.7.2004, dnr 2247/4/02 (föredragande Raino Marttunen)

Enligt den information som erhållits hade klaganden sedermera i oktober 2004 blivit utsedd för ett fredsbevarande uppdrag i Afghanistan.

KOMPLETTERING AV ANVISNINGARNA FÖR ANFÖRANDE AV DISCIPLINBESVÄR

Klaganden kritiserade i sitt brev behandlingen av ett disciplinärende. Incidenten hade inträffat 7.8.2002, men klaganden fick kännedom om tolkningen av fallet först 29.8.2002. Förundersökningen hade slutförts 9.11.2002, med beslutet i ärendet hade fattats först 23.12.2002. Man hade uppgett för klaganden att fristen för anförande av besvär utlöpte måndagen 30.12.2002. I själva verket utlöpte fristen redan 27.12.2002, och därför togs de besvär som tillställts tingsrätten inte till prövning.

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

Då ett brott som avses i militära rättegångslagen har kommit till en disciplinär förmans kännedom, skall den disciplinäre förmannen enligt 28 § i militära disciplinlagen utan dröjsmål se till att förundersökning utförs. Enligt lagens 29 § skall den disciplinäre förmannen efter slutförd undersökning utan dröjsmål vidta åtgärder för att bestraffa eller tillrättavisa den som gjort sig skyldig till brott. I det aktuella fallet hade ärendets behandling i sin helhet tagit ungefär fyra och en halv månad i anspråk, vilket är en exceptionellt lång tid när det gäller ett militärt disciplinärende.

Det hade dröjt ungefär tre veckor innan undersökningen inleddes vid Tavastlands regemente, vilket kunde betraktas som en lång tid. I regementets utredning uppgavs ingen orsak till att inledandet av undersökningen hade fördröjts. Efter det första förhöret hade man beslutat överföra ärendet till Huvudstabens undersökningsavdelning. Med beaktande av ärendets karaktär var detta enligt BJO:s åsikt motiverat. Vid ärendets fortsatta behandling kunde det enligt utredningarna inte påvisas onödiga dröjsmål.

På basis av utredningarna kunde det enligt BJO inte heller påvisas att man vid regementet skulle ha gett felaktig information om fristen för anförande av disciplinbesvär. Det hade emellertid uppkommit ett missförstånd, till följd av vilket klagandens disciplinbesvär som inlämnats till Lahtis tingsrätt 30.12.2002 hade avvisats såsom försenade. Denna rättsförlust hade uppenbarligen kunnat undvikas om man i anvisningarna för anförande av disciplinbesvär skulle ha antecknat det datum då besvären senast skulle lämnas in.

Om en person motsätter sig ett straffanspråk konstaterade BJO att han eller hon skall informera häradsåklagaren om detta inom en vecka från delfåendet av straffanspråket. På straffanspråksblanketten antecknas det datum då man senast skall motsätta sig straffanspråket (justitieministeriets anvisning om användning av strafforderblanketter 20.9.1999 nr 3015/31/99 JM). Motsvarande praxis kunde enligt BJO:s åsikt anses motiverad även när det gäller anvisningarna för anfö-

rande av disciplinbesvär, i synnerhet som det endast reserverats tre dagar för anförande av besvären. Särskilt i sådana fall då det är fråga om flera efterföljande helger kan det förekomma oklarhet vid fastställandet av tidsfristen.

BJO uppmärksammade kommendören vid Tavastlands Regemente på att disciplinärenden skall behandlas utan dröjsmål. Han föreslog dessutom att Huvudstaben skulle överväga om det finns skäl att komplettera straffkortsblanketten så att den också innefattar en anteckning om den sista dagen för anförande av disciplinbesvär. BJO bad Huvudstaben senast 1.3.2005 meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits i ärendet.

BJO Jääskeläinens beslut 26.10.2004, dnr 230/4/03 (föredragande Raino Marttunen)

Enligt uppgift från Huvudstaben har man för avsikt att ändra blanketten i samband med den mer omfattande översyn som är under beredning i fråga om de blanketter och anvisningar som hör till den militära rättsvården.

HEMLIGHÅLLANDET AV PERSONUPPGIFTER I SAMBAND MED EN ÖVNINGSORDER

En avdelningsofficer bad justitieombudsmannen undersöka om chefen för Huvudstabens värnpliktsavdelning och den planerare som var underställd chefen hade iakttagit personuppgiftslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet då de till försvarsmaktens dokument gällande en övningsorder hade bifogat personuppgifterna för de ca 400 personer som kallats till en övning, bl.a. dessa personers personbeteckning. Denna order jämte bilagor hade sänts till flera enheter inom försvarsväsendet och den hade kunnat läsas inom försvarsmaktens interna stabssystem i ungefär ett halvt års tid.

BJO Jääskeläinen konstaterade i sitt beslut att identifieringsuppgifterna för den som antecknats i värnpliktsregistret enligt 42 d § i värnpliktslagen skall hållas hemliga. Som identifieringsuppgifter betraktas den berördes namn, personbeteckning, militärgrad, adress och annan kontaktinformation samt hemkommun och bostad där. Enligt 13 § i personuppgiftslagen skall den registeransvarige se till att personbeteckningen inte onödigt antecknas i handlingar som skrivs ut eller upprättas på basis av ett personregister. Huvudstabens personalavdelning har dessutom i sin dataskyddsanvisning poängterat att personbeteckningen inte onödigt får antecknas i de handlingar som hör till det interna stabssystemet.

Huvudstabens värnpliktsavdelning hade således inte någon laglig grund för att anteckna personbeteckningarna eller andra detaljerade personuppgifter i den övningsorder som delats ut till olika instanser. Det var onödigt att personbeteckningarna hade inkluderats i den bilaga till övningsordern som distribuerades inom försvarsväsendet. Huvudstabens värnpliktsavdelning hade enligt BJO:s åsikt handlat vårdslöst med avseende på bestämmelserna i 42 d § i värnpliktslagen. Han ansåg att förfarandet stod i strid med den ovan nämnda dataskyddsanvisningen och med 13 § 4 mom. i personuppgiftslagen.

BJO gav den överste som utfärdat övningsordern och den planerare som framfört ordern en anmärkning för deras förfarande i samband med utsändandet av övningsordern.

BJO uppmärksammade samtidigt Huvudstaben på att kraven på god informationshantering skall iakttas i samband med användningen av det elektroniska stabssystemet och i mån av möjlighet även framhållas vid fortbildningen av den personal som behandlar per-sonuppgifter. I detta syfte sände BJO en kopia av sitt beslut till Huvudstaben och till dess värnpliktsavdelning.

BJO Jääskeläinens beslut 10.11.2004, dnr 677/4/03 (föredragande Jorma Kuopus)

TILLGODOSEENDET AV RELIGIONSFRIHETEN VID EN PARADMÖNSTRING

Klaganden kritiserade förfarandet vid Flygvapnets Signalskola i samband med ordnandet av en paradmönstring. Klaganden uppgav att den fältandakt som ingick i paradmönstringen hade genomförts så att klaganden, som inte tillhörde något religionssamfund, inte hade haft möjlighet att på förhand neka till att delta i andakten eller avlägsna sig från andakten utan att väcka negativ uppmärksamhet. Klaganden ansåg att den religionsfrihet som garanterats i grundlagen inte tillgodosågs genom detta förfarande.

I flygvapnets utredning konstaterades det att programmet för paradmönstringen inte överensstämde med klagandens uppfattning, och att klaganden *de facto* hade haft möjlighet att neka till att delta i andakten. I utredningen konstaterades dock att de beväringar som beviljats befrielse hade varit placerade "utanför gruppen" under religionsutövningen.

BJO Jääskeläinen konstaterade bl.a. följande.

Den allmänna tjänstgöringsinstruktionen förutsätter att det under en paradmönstring skall ordnas annan tjänstgöring för dem som inte hör till den evangelisk-lutherska eller ortodoxa kyrkan. Av denna anledning kunde man med tanke på tillgodoseendet av den religionsfrihet som garanterats i grundlagen betrakta det som problematiskt att personerna i fråga hade placerats "utanför gruppen", men uppenbarligen i omedelbar närhet av den. Genom detta förfarande kan man inte tillräckligt väl garantera de reella möjligheterna att undvika deltagande i dylika sammankomster. Om de som inte hör till något religionssamfund trots sin placering fortfarande är inom syn- eller hörhåll till religionsutövningssammankomsten, blir det endast fråga om ett skenbart tillgodoseende av religionsfriheten.

BJO delgav Huvudstaben och Flygvapnets Signalskola sin uppfattning.

BJO Jääskeläinens beslut 27.2.2004, dnr 1861/4/03 (föredragande Kristian Holman)

TULLEN

Allmän översikt

Till denna kategori av ärenden hänförs alla klagomål som gäller förfarandet vid tullen. Klagomålen gäller i allmänhet dels förtullning och tullbeskattning, dels tullövervakning. Klagomål har också anförts över utredningen av tullbrott. Tullärendena avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*.

Under verksamhetsåret anhängiggjordes 29 klagomål som gällde tullens verksamhet. Det avgjordes 30 ärenden som gällde förfarandet vid tullen. Av dessa var 14 åtgärdsavgöranden: BJO meddelade sin uppfattning i 13 fall och riktade i ett fall en framställning till Tullstyrelsen.

Riksdagen antog i februari 2003 en lag om ändring av bilskattelagen. Lagen trädde i kraft 15.5.2003. Lagen innefattar de ändringar i beskattningen av begagnade importbilar som förutsattes i ett avgörande av EG-domstolen och i ett efterföljande beslut av högsta förvaltningsdomstolen. Beskattningen av nya fordon förnyades och sänktes samtidigt. Enligt lagens övergångsbestämmelse rättar tullen på ansökan sådan beskattning som verkställts efter 1.1.1999 så att den överensstämmer med den nya lagen. Tullen har också förbundit sig 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 gällande skatterättelse och debitering av skatt i tulldistrikten avspeglade sig under verksamhetsåret i antalet klagomål och i klagomålens innehåll. I klagomålen kritiserades också de långa behandlingstiderna för rättelseyrkanden samt bristen på rådgivning. I klagomålen uppmärksammades också jämlikhetsaspekten, dels utgående från den förnyade bilskattelagen, dels med avseende på tullens beskattningspraxis särskilt vid fastställandet av det allmänna detaljhandelsvärdet för begagnade bilar. I flera klagomål riktades också kritik mot att tullen inte hade utrett den procentuella andelen av den skatt som inbegreps i bilmodellens pris. I BJO:s avgöranden betonades också behovet av noggrann och korrekt rådgivning. I ärendet dnr 896/4/02 delgav BJO Jääskeläinen Tullstyrelsen sin uppfattning gällande komplettering av anvisningarna om karenstiden för återflyttares bilar.

I samband med klagomål som gällde kroppsvisitation bedömde man huruvida tullkontrollförfarandet var sakligt och uppfyllde kravet på att den olägenhet som förorsakas av åtgärden skall stå i proportion till den eftersträvade nyttan. I enlighet med vad som framförs i samband med ärendet dnr 256/4/03 föreslog BJO Jääskeläinen också att det i lagen borde tas in föreskrifter om villkoren för att man skall få utöva de befogenheter som anges i 14 § i tullagen. Ärendet gällde tullkontroll vid en intern gräns inom Europeiska gemenskapen.

Behandlingstiderna

BJO Jääskeläinen behandlade fem klagomål som gällde tullens långa behandlingstider för bilskattedeklarationer. I sina avgöranden konstaterade han att man vid bedömningen av huruvida behandlingstiderna varit skäliga skall ta hänsyn till hur anhopningarna av ärenden vid tullen har uppkommit. Det faktum att beskattningen under en kort tid stegvis ändrades medförde för tullen ett flertal ändringar i förfaringssätten. Ibruktagandet av de nya procedurerna kunde åtminstone i begynnelseskedet inte ske utan att ärendena hopade sig av orsaker som inte berodde på tullen. Tullen hade nämligen inte genast tillgång till tilläggsresurser och samtidigt mångdubblades antalet ärenden.

De personer som framställt klagomål hos justitieombudsmannen hade lämnat in sina bilskattedeklarationer efter att EG-domstolen i september 2002 hade meddelat sitt beslut med anledning av en begäran om förhandsavgörande, men innan bilskattelagen ändrades genom de bestämmelser som trädde i kraft i maj 2003. Den genomsnittliga behandlingstiden, som om-

fattar tiden från att bilskattedeklarationen lämnas in tills beskattningsbeslutet ges, varierade vid den aktuella tidpunkten mellan två och 25 dagar. Behandlingstiderna varierade avsevärt från fall till fall, framför allt beroende på hur svårt det var att fastställa bilens värde utgående från de allmänna detaljhandelspriserna för olika modeller.

Det förekom också betydande skillnader mellan tullens olika verksamhetsställen. BJO Jääskeläinen fäste därför uppmärksamhet vid den princip om jämlik behandling som ingår i grundlagen och vid att också konkurrenssynpunkter är av särskild betydelse när det är fråga om näringsidkare. Om behandlingstiderna varierar betydligt mellan olika verksamhetsställen, kan myndighetens verksamhet ha konkurrensbegränsande verkningar. Behandlingstiderna får inte vara så långa att de stör den normala näringsverksamheten.

I samband med ett klagomål ansåg BJO Jääskeläinen att behandlingstiderna ur de skattskyldigas synvinkel var oskäligt långa och att Tullstyrelsen skulle övervaka behandlingstiderna. Då Tullstyrelsen upptäcker betydande variationer, skall den genom nyarrangemang ingripa i hur ärendenas behandling har ordnats vid tullens olika verksamhetsställen. I ett annat fall konstaterade BJO att behandlingen av en bilskattedeklaration hade fördröjts. I jämförelse med den genomsnittliga behandlingstiden hade behandlingen tagit dubbelt så lång tid i anspråk. Dröjsmålet berodde på att den förfrågan gällande fastställande av bilens värde som skall sändas till Tullstyrelsen hade förkommit.

Ett klagomål gällde behandlingen av ett rättelseyrkande. BJO konstaterade med anledning av klagomålet att man utöver den normala informationen även på eget initiativ – t.ex. genom en standardanmälan – borde ge dem som ansökt om rättelse information om de faktorer som är avgörande för hur behandlingen framskrider. På detta sätt kunde man uppfylla den rådgivningsskyldighet som betjäningsprincipen innefattar. Man hade börjat behandla rättelseyrkanden och besvär först efter bilskattelagens ikraftträdande. Enligt den utredning som lämnats av tullen i Tammerfors hade man inte skriftligen informerat sökandena om detta (dnr 3038/4/02, 292/4/03 m.fl.).

Under verksamhetsåret behandlades också ett ärende där det var fråga om att behandlingen av en ansökan om bilskattelättnad på grund av en begäran om förhandsbesked hade uppskjutits tills det överklagade ärendet hade avgjorts på ett lagakraftvunnet sätt. Enligt BJO:s åsikt kunde man ifrågasätta huruvida man under en besvärsprocess kan låta bli att behandla en ansökan om skattelättnad. Grunderna för skattelättnad avviker nämligen från besvärsgrunderna. Besvären innebär att skattebeslutets lagenlighet prövas av domstolen.

Om den skattskyldige förstår att först ansöka om skattelättnad och först efter att denna ansökan avgjorts besvärar sig inom den föreskrivna besvärstiden på tre år, skulle det inte föreligga hinder för behandlingen av ansökan om skattelättnad. En sådan omständighet som den skattskyldige inte kan beakta när han eller hon väljer tillvägagångssätt borde enligt BJO:s åsikt inte få utgöra ett hinder för behandlingen av en ansökan om skattelättnad – i synnerhet om det kan förutses att behandlingen av besvären kommer att dröja exceptionellt länge. Det förfarande som tillämpats kan visa sig vara problematiskt med tanke på jämlikhets- och proportionalitetsprincipen (dnr 666/4/02).

Avgöranden

LAGENLIGHETEN AV EN TULLKONTROLL

Hejdande och granskning av ett fordon

En övertullvakt och en tullvakt utförde en tullkontroll på Näränperä tullväg och hejdade i samband med den en personbil som kom från Sverige. Klaganden och hennes åtta månader gamla barn fanns i bilen. Tulltjänstemännen hade känt igen bilen som ägdes av klagandens make. Då klaganden hade frågat om or-

saken till att bilen hejdades, hade tulltjänstemännen meddelat att de utförde narkotikaövervakning och att de hade för avsikt att granska det fordon hon körde.

Enligt det protokoll som upprättats över granskningen av bilen hade man valt att hejda bilen med stöd av bakgrundsinformation som gällde fordonets ägare. Enligt utredningen grundade sig fordonets granskning på ett tips som erhållits på basis av underrättelseverksamhet. På basis av tipset och förberedande samtal med klaganden misstänkte man att klaganden transporterade läkemedel som kunde klassificeras som droger till sin make. Vid det inledande samtalet hade klaganden enligt utredningen meddelat att hon var på väg för att besöka sin syster i Finland. Efter att ha fått kännedom om grunden för granskningen hade klaganden enligt utredningen ändrat sin berättelse. Denna ändring av berättelsen betraktades som en ytterligare grund för att utföra granskningen.

REGLERINGEN GÄLLANDE TULLKONTROLLER

EG:s grundfördrag (som ändrats genom Amsterdamfördraget) förutsätter bl.a. att varor och människor garanteras fri rörlighet mellan gemenskapsländerna. Artiklarna 30 (tidigare 36) och 296 (tidigare 223) i grundfördraget tillåter att befogade nationella begränsningar uppställs bl.a. för att trygga moralen, den allmänna ordningen och säkerheten samt för att skydda människors hälsa och liv. Således är det också i samband med den interna trafiken möjligt att ingripa i den fria rörligheten för varor och människor, men inom den interna trafiken har man ansett att tröskeln för ingrepp är högre. Stickprovskontroller är förbjudna i den interna trafiken.

Enligt 2 § i tullagen kan de befogenheter som avses i tullagstiftningen, med iakttagande av gemenskapens lagstiftning även utövas inom gemenskapens interna trafik för övervakningen av efterföljandet av förbud och restriktioner gällande import och export av varor. Bestämmelser om tullens befogenheter finns bl.a. i 14 § i tullagen. Enligt detta lagrum har en tullmyndighet eller en annan behörig myndighet bl.a. rätt att hejda och granska fordon för utförande av tullåtgärder (1 punkten). Förutsättningarna för att en person skall få hejdas och ett fordon granskas är, liksom förutsättningarna för utövandet av de övriga befogenheter som grundar sig på 14 § i tullagen, mycket vagt utformade i tullagen. I enlighet med vad som konstaterats ovan, uppställs det i Europeiska gemenskapens grundfördrag strängare förutsättningar när det gäller syftet med kontrollerna vid de interna gränserna, men det finns inte heller i grundfördraget några föreskrifter om ingreppströskeln. Enligt EG-domstolens rättspraxis skall bestämmelser som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna tolkas snävt (t.ex. ärende 36/75, Rutili), och en åtgärd får inte begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna mer än vad som är nödvändigt för att syftet med åtgärden skall nås.

Grundfördragets bestämmelser har i anvisningarna om tullövervakning tolkats så att tullkontrollåtgärder får vidtas då det på basis av en helhetsbedömning i ett enskilt fall finns skäl att misstänka ett brott mot en bestämmelse som innefattar ett förbud eller en begränsning (t.ex. gällande narkotika). Misstanken kan uppkomma t.ex. på basis av egna iakttagelser, med anledning av en riskanalys eller till följd av ett tips. Enligt anvisningarna behöver det inte föreligga en misstanke om ett uttryckligt tullbrott, utan ingreppströskeln är lägre än vad den är enligt förundersökningslagen (och tvångsmedelslagen), där det förutsätts att det finns *skäl att misstänka* att ett brott har begåtts. Eftersom det inte i tullagen eller i gemenskapslagstiftningen har uppställts någon uttrycklig tröskel för att en kontroll skall få utföras, kunde den tolkning som omfattats i anvisningarna om tullövervakning enligt BJO inte betraktas som lagstridig. Man kan däremot fråga sig ifall åtgärdströskeln borde fastställas i lag.

Med tanke på rättsskyddet för den som blir föremål för en tullkontrollåtgärd är det väsentligt att åtgärdströskeln fastställs. Utövandet av de befogenheter som avses i 14 § i tullagen innebär nämligen åtminstone i viss mån ett ingrepp i personens grundläggande fri- och rättigheter, såsom skyddet för den personliga in-

tegriteten och privatlivsskyddet, vilka man enligt grundlagen endast kan ingripa i med stöd av lag. När det gäller begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna har det i grundlagsutskottets utlåtanden uppställts krav på att begränsningarna skall vara exakta och noggrant avgränsade. Grundtanken bakom kravet på att begränsningarna skall vara exakta och noggrant avgränsade är att begränsningarnas centrala innebörd skall framgå av lagen. Bestämmelsernas innebörd får inte vara beroende av lägre normer eller av lagtillämparens prövning. Till den centrala innebörden hör åtminstone (a) förutsättningarna för att begränsningarna skall få tillgripas och (b) de omständigheter som påverkar begränsningarnas omfattning. Kravet på att bestämmelserna skall vara exakta och noggrant avgränsade innebär att befogenheterna att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara så tydligt angivna i lag att man på basis av dem med tillräcklig säkerhet kan förutse hur befogenheterna kommer att utövas då det föreligger sådana förutsättningar som föreskrivs i grundlagen.

Enligt BJO Jääskeläinens åsikt skulle det finnas skäl att precisera regleringen i fråga om åtgärdströskeln. Ju högre åtgärdströskeln är, desto bättre tryggas den fria rörligheten och samtidigt också skyddet för den personliga integriteten och privatlivsskyddet, vilka är garanterade såsom grundläggande fri- och rättigheter. Ju lägre åtgärdströskeln är, desto effektivare tullövervakning möjliggörs å andra sidan. Enligt BJO:s åsikt borde lagstiftaren bestämma på vilken nivå åtgärdströskeln skall fastställas.

GRUNDEN FÖR ÅTGÄRDEN

Enligt den erhållna utredningen grundade sig hejdandet och granskningen av bilen på ett tips vars tillförlitlighet man enligt utredningen inte hade orsak att ifrågasätta, samt på klagandens handlande, dvs. på att hon hade ändrat sin berättelse under samtalets gång. På basis av all den utredning som erhållits i ärendet ansåg BJO att tullen inte hade överskridit sina befogenheter i och med att åtgärden vidtogs.

Kroppsvisitation

FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR KROPPSVISITATION AV ETT BARN

Enligt 6 § 3 mom. i grundlagen skall barn bemötas som jämlika individer och de skall enligt sin utvecklingsnivå ha rätt till medinflytande i frågor som gäller dem själva. Proportionalitetsprincipen skall iakttas i fråga om alla tullåtgärder. Denna princip framgår av 13 § i tullagen. En tullåtgärd skall utföras så att den inte medför större skada eller olägenhet än vad som anses försvarligt för att den skall kunna fullgöras. Tullåtgärderna skall vara motiverade i förhållande till hur viktig och brådskande uppgiften är samt i förhållande till de övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen.

I tullagen finns inga särskilda bestämmelser om tvångsmedel som riktar sig mot barn. I övervakningsanvisningarna från år 2002 konstateras det att om en ung person (under 18 år gammal) blir föremål för kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, skall den minderåriges vårdnadshavare informeras om åtgärden. Vårdnadshavaren skall också, om möjligt, ges tillfälle att närvara då kroppsvisitationen eller kroppsbesiktningen utförs.

I 11 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel föreskrivs om behandlingen av barn vid förundersökning. Enligt bestämmelsen skall barn vid förundersökning bemötas på det sätt som deras ålder och utvecklingsnivå förutsätter. Det skall särskilt ses till att barnet inte i onödan förorsakas olägenheter i skolan, på arbetsplatsen eller i någon annan omgivning som är viktig för barnet. Undersökningsåtgärder som berör barn skall i mån av möjlighet utföras av polismän som är väl förtrogna med denna uppgift. Förundersökningsmyndigheten skall vid behov rådfråga en läkare eller någon annan sakkunnig om barnet kan utsättas för undersökningsåtgärder.

Enligt BJO:s åsikt förutsätter också proportionalitetsprincipen som uttrycks i 13 § i tullagen att man iakttar

särskild noggrannhet vid bedömningen av huruvida en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning som riktar sig mot ett barn är försvarbar, eftersom åtgärden i detta fall kan medföra större olägenhet än när den riktas mot en vuxen person. BJO ansåg att det skulle vara motiverat att i de övervakningsanvisningar som gäller tullpersonalen understryka att man vid bedömningen av förutsättningarna för kroppsvisitation eller kroppsbesiktning bör ta hänsyn till barnets särställning samt att man vid genomförandet av åtgärden skall iaktta sådan finkänslighet som barnets utvecklingsnivå kräver.

BEDÖMNINGEN AV FALLET

Enligt den erhållna utredningen grundade sig kroppsvisitationen på ett tips som erhållits till följd av en förfrågan samt på en preliminär granskning av fordonet, där man i fordonet hade hittat ett apotekskvitto med klagandens makes namn. Som grund för kroppsvisitationen förelåg också det faktum att klaganden ändrat sin berättelse om resans mål. När det gällde kroppsvisitationen av barnet konstaterades det i utredningen att det på basis av de omständigheter som uppdagats vid granskningen fanns sannolika skäl att misstänka att läkemedelstabletter som kunde klassificeras som narkotika hade gömts i barnets kläder.

BJO bedömde först huruvida det för klagandens del förelåg grunder för kroppsvisitation. Enligt utredningen baserade sig kroppsvisitationen på en helhetsbedömning, där man hade beaktat tipset, klagandens berättelse och det kvitto som hittats vid granskningen av bilen. Tipset gällde dels en misstanke om att klaganden var delaktig i distributionen av narkotika, dels importen av detta ämne. Kvittot utgjorde en diffusare grund för kroppsvisitationen, eftersom det inte framgick närmare av kvittot vilket läkemedel det var fråga om. Däremot kunde man på basis av kvittot sluta sig till att det var fråga om ett läkemedel som ordinerats klagandens make.

Med beaktande av att det vid bedömningen av huruvida det föreligger förutsättningar för kroppsvisitation eller kroppsbesiktning skall göras en helhetsbedömning av situationen, och då de ovan angivna grunderna uttryckligen hörde samman med en misstanke om att klaganden gjort sig skyldig till narkotikabrott, ansåg BJO att tullen hade handlat inom ramarna för sin prövningsrätt i ärendet.

Beträffande kroppsvisitationen av barnet konstaterade BJO att förutsättningarna för kroppsvisitation av ett barn som är endast åtta månader gammalt skall bedömas utgående från förutsättningarna för kroppsvisitation av den person som sköter barnet och har vårdnaden om det. Eftersom barnet i detta fall inte hade någon möjlighet att själv påverka sitt eget eller sin vårdnadshavares handlande, hade BJO inte anledning att för barnets del heller dra några andra slutsatser än vad han gjort beträffande förutsättningarna för kroppsvisitation av klaganden. Kroppsvisitationen utfördes dessutom så att det inte orsakades onödig olägenhet för barnet. För att förhindra att barnet skulle uppleva kyla kläddes barnet inte av helt och hållet.

Information om en tulltjänstemans namn

Med tanke på öppenheten och förtroendet för att tjänsteutövningen är opartisk och saklig ansåg BJO att det är viktigt att en tjänsteman uppger sitt namn. BJO ansåg att detta också är viktigt med avseende på den rätt att ställa en tjänsteman till svars för sina tjänsteåtgärder som avses i 118 § i grundlagen. Enligt BJO:s åsikt är utgångspunkten att en tulltjänsteman i samband med tullövervakningen skall uppge sin identitet under samma förutsättningar som en polisman i sina tjänsteuppgifter.

BJO ansåg att alla de tulltjänstemän som deltagit i de tjänsteåtgärder som riktade sig mot klaganden på klagandens begäran borde ha uppgett sitt namn och visat upp sitt tjänstemärke. BJO ansåg dock att det förblivit oklart huruvida klaganden uttryckligen hade framställt en sådan begäran. Därför föranledde ärendet inte till denna del från BJO:s sida några andra åtgärder

än att han delgav tullen i Torneå sin ovan avsedda allmänna uppfattning om att en tulltjänsteman skall uppge sin identitet. Han delgav också Tullstyrelsen sin uppfattning för att den skall kunna beaktas vid utfärdandet av anvisningar.

Åtgärder

En förnyelse av tullagen är under beredning vid Tullstyrelsen. BJO delgav Tullstyrelsen sin uppfattning om behovet av reglering gällande förutsättningarna för utövandet av de befogenheter som avses i 14 § i tullagen. BJO delgav också Tullstyrelsen sin uppfattning om att det i anvisningarna för tullövervakning borde tas in föreskrifter om de faktorer som skall beaktas vid kroppsvisitation av ett barn samt sin uppfattning om att det i anvisningarna tydligare bör anges att tulltjänstemännen är skyldiga att uppge sin identitet. BJO delgav tullen i Torneå sin uppfattning om att en tulltjänsteman skall uppge sin identitet i samband med en tullkontroll.

BJO Jääskeläinens beslut 29.10.2004, dnr 256/4/03 (föredragande Riitta Länsisyrjä)

TULLENS FÖRFARANDE VID EN KROPPSVISITATION

I bilagan till ett protokoll som gällde en kroppsvisitation hade det antecknats att man vid granskningen av resegodset hos klaganden hade hittat rekvisita som hörde samman med narkotika. Denna punkt hade emellertid inte specificerats i dokumentet och det kunde inte i efterhand erhållas närmare utredning angående frågan. BJO Jääskeläinen uppmärksammade förrättningsmannen, dvs. tullkontrollinspektören, på vikten av att protokollet och dess bilagor utarbetas noggrant, så att man i efterhand på ett tillförlitligt sätt kan bedöma förfarandets riktighet.

BJO Jääskeläinens brev 13.8.2004, dnr 2882/4/02 (föredragande Riitta Länsisyrjä)

UTLÄMNANDE AV BEGÄRDA HANDLINGAR

Klaganden kritiserade tjänstemännen vid tullverket för att klagoskrifterna gällande klaganden inte hade lämnats ut, fastän klaganden hade framställt en skriftlig begäran om att få ta del av handlingarna.

I utredningen och i utlåtandena betonades det att den handling som inte hade utlämnats till klaganden utgjordes av ett förtroligt meddelande som en tulltjänsteman hade riktat till sin förtroendeman. Avsändaren hade inte samtyckt till att meddelandet skulle utlämnas. Brevet var ett sådant förtroligt meddelande som med stöd av 5 § 3 mom. 1 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet inte betraktades som en myndighetshandling. Bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet blev således inte tillämpliga.

En tulltjänsteman i chefsställning hade å andra sidan fått en kopia av detta meddelande, på ett sätt som inte specificerats närmare i utredningen. På basis av utredningen verkade det uppenbart att de uppgifter meddelandet innehöll hade bidragit till att det företogs en utredning gällande sakligheten av klagandens tjänsteåtgärder.

Enligt BJO:s åsikt var den omständigheten att det ursprungliga meddelandet hade riktats till förtroendemannen och eventuellt innehades av denne inte nödvändigtvis avgörande för huruvida kopian av meddelandet skulle betraktas som en handling. Om chefen hade fått kopian för utförande av sina tjänsteuppgifter och chefen hade utnyttjat de uppgifter som framgick av meddelandet för att utföra sådan övervakning som hörde samman med chefsställningen, borde chefen enligt BJO inte ha nekat till att lämna ut informationen med stöd av att det ursprungliga meddelandet var ett förtroligt brev som riktats till förtroendemannen.

Enligt BJO skulle det med tanke på offentlighetsprincipen och med hänsyn till parternas rättsskydd vara otillfredsställande om en tjänsteman eller myndighet själv

kunde fatta ett slutgiltigt beslut om att en handling som begärts utlämnad inte är en sådan myndighetshandling som avses i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och på denna grund kunde vägra lämna ut handlingen. Därför skall frågan om handlingens art alltid kunna prövas och avgöras av en förvaltningsdomstol. Den som begär att få ta del av en handling skall således ges anvisningar i enlighet med de principer som ingår i 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Om en handling enligt myndigheten inte är en sådan myndighetshandling som avses i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet skall det på begäran också fattas ett överklagbart beslut om saken. Detta förfarande skall iakttas åtminstone om det inte är uppenbart att den handling begäran gäller faller utanför tillämpningsområdet för lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

BJO Jääskeläinens beslut 24.11.2004, dnr 1401/4/03 (föredragande Riitta Länsisyrjä)

UTLÄNNINGSÄRENDEN

Allmän översikt

Som utlänningsärenden betraktas vid justitieombudsmannens kansli närmast ärenden som hör samman med utlänningslagen och medborgarskapslagen. Klagomålen i denna kategori av ärenden riktar sig oftast mot tillstånds- och remissmyndigheterna, särskilt inrikesministeriet, Utlänningsverket, polisen, utrikesministeriet och Finlands beskickningar i utlandet samt gränsbevakningsväsendet som övervakar Finlands gränser. Alla sådana ärenden som gäller andra än finska medborgare statistikförs emellertid inte som utlänningsärenden. Gränsdragningen mellan utlänningsärenden och andra ärenden kan vara vacklande t.ex. när det är fråga om diskriminering av utlänningar.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har utlänningsärendena under verksamhetsåret avgjorts av BJO *Rautio*. Huvudföredragande i denna kategori av ärenden var *Jari Pirjola* .

Antalet utlänningar som är stadigvarande bosatta i Finland är litet i jämförelse med de flesta andra europeiska länder. I Finland bodde vid utgången av verksamhetsåret ca 110 000 utlänningar, vilket utgjorde 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.

Antalet asylsökande har också varit litet i Finland jämfört med andra EU-stater. Under verksamhetsåret sökte 3 861 personer asyl i Finland. Antalet är 20 % större än år 2003, då antalet asylsökande var 3 184. Den största gruppen asylsökande utgjordes av medborgare från Serbien och Montenegro, Slovakien och Makedonien. Asyl beviljades 29 sökande. Uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov beviljades 206 sökande och uppehållstillstånd av andra orsaker 561 sökande. Finland tar också emot flyktingar inom ramen för den kvot som årligen fastställs av riksdagen. Under verksamhetsåret var flyktingkvoten 750. Den genomsnittliga behandlingstiden för asylansökningar var ungefär sex månader. I siffran beaktas både beslut som fattats i normal ordning och beslut som fattats i brådskande ordning.

LAGÄNDRINGAR OCH FRAMTIDSUTSIKTER

Den nya utlänningslagen som trädde i kraft 1.5.2004 var den mest betydelsefulla lagstiftningsreformen som gällde utlänningsärenden under verksamhetsåret. Lagens syfte är att främja god förvaltning och rättsskyddet i utlänningsärenden. Genom den nya lagen strävar man också efter att främja en kontrollerad immigration och erbjuda internationellt skydd med respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna.

Under verksamhetsåret vidtogs fortsatta åtgärder för att skapa en gemensam invandringspolitik för Europeiska unionen, i syfte att verkställa det program för att göra unionen till ett område för frihet, säkerhet och rättvisa som godkändes vid toppmötet i Tammerfors. Europeiska unionens råd godkände det nya s.k. Haagprogrammet, på basis av vilket den process som inleddes vid toppmötet i Tammerfors kommer att fortgå. I april 2004 godkändes direktivet om rörelsefrihet för EU-medborgare och deras familjemedlemmar inom medlemsstaterna. Direktivet skall sättas i kraft senast 30.4.2006.

Inom Europeiska unionen har ett förslag till direktiv om asylförfarande länge varit under beredning. Direktivförslaget har kritiserats både av medborgarorganisationerna och t.ex. av FN:s flyktingorganisation UNHCR. Efter att man hamnat i en återvändsgränd vid behandlingen av direktivförslaget gav kommissionen i juni 2002 ett nytt omarbetat förslag till direktiv om asylförfarande. I april 2004 nåddes politiskt samförstånd gällande förslaget, med undantag för den förteckning över s.k. säkra ursprungsländer som hörde samman med förslaget. Direktivet om när tredjelandsmedborga-

re eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd godkändes inom EU i april 2004.

När det gäller diskussionen om den europeiska asylpolitiken måste man komma ihåg att EU:s medlemsstater juridiskt har bundit sig att hjälpa flyktingar och andra nödlidande. Denna skyldighet kan inte kringgås enbart med motiveringen att olaglig invandring måste förhindras. Den ena målsättningen får inte utesluta den andra. I många av EU:s medlemsstater är det uttryckligen justitieombudsmännen som varit tvungna att vidta åtgärder när det gäller det sätt på vilket utlänningar bemötts bl.a. i samband med att de avlägsnats ur landet. I Finland är utlänningars och asylsökandes rättsliga ställning redan nu förhållandevis väl tryggad i lag. Trots det mottar justitieombudsmannen årligen tiotals klagomål där det ifrågasätts om utlänningsmyndigheterna har handlat i enlighet med utlänningslagen i de fall som beskrivs i klagomålen.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN I UTLÄNNINGSÄRENDEN

Under verksamhetsåret avgjordes ungefär 30 utlänningsärenden. De klagomål som gällde utlänningsfrågor riktade sig liksom tidigare år främst mot Utlänningsverket, polisen, gränsbevakningsväsendet och Finlands beskickningar i utlandet. Klagomålen gällde oftast de långa behandlingstiderna för tillståndsansökningar och missnöje med utlänningsmyndigheternas negativa beslut om uppehållstillstånd eller visum. I vissa fall riktades kritik mot det sätt på vilket polisen verkställt beslut som gällde avvisning av en utlänning.

Ett klagomål som inkom till justitieombudsmannen gällde avvisning av en gravid kvinna. Enligt klagomålet äventyrade polisen moderns och det ofödda barnets liv genom avvisningen som innebar en lång flygresa. Enligt ett läkarutlåtande som getts en kort tid tidigare hade graviditeten dock förlöpt normalt och i utlåtandet uppställdes det inte några hinder för resor. Därför ansåg BJO Rautio i sitt avgörande (dnr 2729/4/03) att polisen vid polisinrättningen i Jyväskylä härad inte hade handlat lagstridigt. I ett annat avgörande som gällde avvisning av utlänningar var det fråga om huruvida polisen hade agerat lagenligt då polisen verkställde ett beslut om avvisning av en rysk familj trots att Utlänningsverket efter det negativa uppehållstillståndsbeslutet hade tillställts ny utredning angående hälsotillståndet hos de personer som skulle avvisas. Denna utredning hade inte kunnat beaktas då beslutet om uppehållstillstånd fattades. BJO Rautio ansåg i sitt avgörande (dnr 784/4/03) att polisen hade handlat inom ramarna för sin prövningsrätt i ärendet. Han konstaterade emellertid att polisen i regel skall begära hjälp av en läkare om den som skall avvisas åberopar sitt hälsotillstånd eller det finns yttre tecken på att personens hälsotillstånd har försämrats. De fortsatta åtgärderna skall bedömas på basis av läkarens utlåtande (s. 200).

Sådana allmänt förekommande klagomål i utlänningsärenden som i regel inte kan föranleda åtgärder från justitieombudsmannens sida i fråga om det materiella slutresultatet utgörs t.ex. av klagomål gällande negativa visumbeslut. Laglighetsövervakaren har i allmänhet inte heller kunnat 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 som gällt behandlingen av visum- och uppehållstillståndsansökningar och motiveringen till negativa visumbeslut. Under verksamhetsåret mottog justitieombudsmannen inga klagomål angående uppträdandet eller attityderna vid utlänningsmyndigheterna, vilket kan ses som ett tecken på en förbättring av myndigheternas service i utlänningsärenden.

Inspektionsverksamhet

Syftet med inspektionen vid polisinrättningen i Villmanstrand härad var att man skulle bekanta sig med de utlänningsärenden som ankom på polisinrättningen. I samband med inspektionen fäste man i synnerhet uppmärksamhet vid frågor som gällde omhänder-

tagande av asylsökande, återtagande av asylansökningar samt avlägsnande av utlänningar ur landet. Avsikten med inspektionen vid mottagningscentralen i Joutseno var att man skulle bekanta sig med mottagningscentralens verksamhet samt få information om eventuella problem i verksamheten. Genom inspektionen ville man också få information om huruvida närheten till ryska gränsen hade någon inverkan på verksamheten vid mottagningscentralen. I samband med inspektionen av mottagningscentralen förde representanterna för justitieombudsmannens kansli också diskussioner med asylsökande vid centralen. Vid inspektionen uppdagades inga missförhållanden i samband med mottagningscentralens verksamhet.

Besöken hos utlänningspolisen vid polisinrättningen i Helsingfors härad och Utlänningsverkets avdelning i Villmanstrand var informationsbesök som biträdande justitieombudsmannen inte deltog i.

INSPEKTIONER OCH INFORMATIONSBESÖK INOM UTLÄNNINGSFÖRVALTNINGEN 2004

Utlänningspolisen vid polisinrättningen i Helsingfors härad	24.11.2004
Polisinrättningen i Villmanstrand härad	8.12.2004
Mottagningscentralen i Joutseno	8.12.2004
Utlänningsverkets avdelning i Villmanstrand	9.12.2004

Avgöranden

VERKSTÄLLIGHETEN AV ETT BESLUT OM AVVISNING AV EN RYSK FAMILJ

Klaganden riktade kritik mot polisinrättningen i Brahestad härad på grund av förfarandet vid avvisningen av en familj som härstammade från Ryska federationen. Då avvisningen verkställdes tog man enligt klaganden inte hänsyn till familjemedlemmarnas hälsotillstånd. Klaganden uppgav att polisinrättningen vid Brahestad härad hade avvisat de tre familjemedlemmarna trots att Utlänningsverket efter det negativa beslutet om uppehållstillstånd hade tillställts ny utredning angående hälsotillståndet hos de personer som skulle avvisas. Denna utredning hade inte kunnat beaktas då beslutet om uppehållstillstånd fattades. Klaganden bad justitieombudsmannen utreda om man vid verkställigheten av avvisningsbeslutet hade beaktat de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finlands del.

Den lagliga grunden för avvisningen

Avvisningen av familjen grundade sig på ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut. Av Helsingfors förvaltningsdomstols avgöranden framgick det dock att det gavs rum för tolkning i det ärende som gällde familjens vistelse i landet och avvisning. Vid den omröstning som förrättades i ärendet ansåg den domare vid Helsingfors förvaltningsdomstol som var i minoritet att familjen borde ha beviljats uppehållstillstånd i Finland. Högsta förvaltningsdomstolen förkastade ansökan om återbrytande av förvaltningsdomstolens lagakraftvunna beslut och den ansökan om besvärstillstånd som gällde uppehållstillstånden.

När det gällde frågan om huruvida det förelåg en lagenlig grund för avvisningen ansåg BJO Rautio att de domstolar som behandlat ärendet hade avgjort saken inom ramarna för sin prövningsrätt. Justitieombudsmannen kan inte befatta sig med hur en myndighet har utövat denna prövningsrätt om prövningsrätten inte har överskridits eller missbrukats. Justitieombudsmannen kan inte heller upphäva ett domstolsbeslut. Det faktum att man inte i motiveringen till de ovan nämnda besluten särskilt har hänvisat t.ex. till FN:s konvention om barnets rättigheter innebar enligt BJO inte att domstolarna inte vid prövningen av ärendet skulle ha tagit hänsyn till bestämmelserna i konventionerna om de mänskliga rättigheterna. I Finland är

domstolarna oavhängiga. Det hör inte till justitieombudsmannens uppgifter att bedöma hur väl domstolarna har lyckats avgöra ett enskilt ärende.

Familjens hälsotillstånd vid verkställigheten av avvisningsbeslutet

Klaganden påstod att avvisningen inte borde ha verkställts, eftersom Utlänningsverket efter att ha fattat beslut i ärendet hade tillställts ny utredning bl.a. angående familjemedlemmarnas hälsotillstånd. I Utlänningsverkets beslut konstaterades att polisen vid verkställigheten av ett avvisningsbeslut skall ta hänsyn till personens hälsotillstånd vid den aktuella tidpunkten. Om personens hälsotillstånd utgör hinder för att beslutet verkställs, skjuter polisen fram tidpunkten för verkställigheten.

I den epikris gällande sonen i familjen som klaganden tillställt polisen nämndes enligt den utredning som erhållits av polisinrättningen i Brahestad inget som skulle ha hindrat verkställigheten. Enligt polisinrättningen i Brahestad härad kunde det inte heller med stöd av polisens arbetserfarenhet upptäckas några andra akuta hinder för verkställigheten av avvisningsbeslutet.

Enligt utredningen hade Utlänningsverket 10.2.2003 fattat sitt sista negativa beslut i fråga om uppehållstillstånden. Vid beslutsfattandet hade ämbetsverket tillgång till ett läkarintyg gällande modern i familjen som var daterat 4.12.2002 och till hennes sjukjournal från tiden 2–23.12.2002. Klaganden tillställde Utlänningsverket och polisen ny utredning angående familjens hälsotillstånd. I ärendet var det i första hand fråga om huruvida polisen på grund av denna utredning borde ha skjutit upp verkställigheten av det avvisningsbeslut som blev verkställbart 5.4.2002. Den nya utredning som tillställdes Utlänningsverket och polisen innehöll bl.a. kopior av en sjukjournal som gällde sonen i familjen. I slutet av sjukjournalen konstaterades det att besöken för denna gång upphörde och att det inte förelåg något uttryckligt behov av psykiskt stöd. Det konstaterades att familjen vid behov inom ungefär ett halvt år på nytt kunde anlita poliklinikens tjänster om det fanns anledning till det.

Enligt BJO:s åsikt hade det psykiska tillståndet hos modern och sonen i familjen utretts i samband med ärendets olika behandlingsskeden, senast på basis av de läkarutlåtanden som daterats i december 2002. Den ansökan om uppehållstillstånd där bl.a. uppgifterna om personernas hälsotillstånd hade åberopats, förkastades 10.2.2003 av Utlänningsverket och senare också av Helsingfors förvaltningsdomstol. Det material som gällde familjens hälsotillstånd och som tillställts polisen efter 10.2.2003 var enligt utredningen inte sådant att det skulle ha gett BJO anledning att anse att polisen hade överskridit sin prövningsrätt när det gällde beslutet om att det lagakraftvunna avvisningsbeslutet skulle verkställas trots det inkomna materialet. BJO ansåg inte heller att FN:s konvention om barnets rättigheter eller de övriga konventionerna om mänskliga rättigheter som Finland ratificerat innehöll sådana förpliktelser på basis av vilka man skulle ha kunnat anse att polisen hade överskridit sin prövningsrätt i ärendet.

Enligt BJO Rautios uppfattning hade polisinrättningen i Brahestad härad enligt den utredning som fanns att tillgå avgjort ärendet inom ramarna för sin prövningsrätt. Justitieombudsmannen kan inte befatta sig med hur en myndighet har brukat denna prövningsrätt om inte prövningsrätten har överskridits eller missbrukats. BJO delade dock inrikesministeriets polisavdelnings uppfattning om att polisen skall förhålla sig allvarligt till faktorer som gäller hälsotillståndet hos den som blir avvisad. Om den som skall avvisas åberopar sitt hälsotillstånd eller det finns yttre tecken på att personens hälsotillstånd har försämrats, skall polisen i regel begära hjälp av en läkare. De fortsatta åtgärderna skall bedömas på basis av läkarens utlåtande.

Enligt BJO:s åsikt skall polisen alltid kontakta en läkare om det finns en risk för att hälsotillståndet hos den som skall avvisas kan utgöra hinder för verkställigheten av ett avvisningsbeslut. En läkares opartiska bedömning av hälsotillståndet hos den som skall avvisas bidrar till att öka förtroendet för att polisen handlar på

ett sakligt sätt. Dessutom stärks förtroendet för att åtgärderna utförs utan att det orsakas större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att uppdraget skall kunna utföras. BJO fäste också uppmärksamhet vid att en utlänning enligt 9 § 4 mom. i grundlagen inte får utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar behandling som kränker människovärdet. Den som blir avvisad skall också i samband med verkställigheten av avvisningsbeslutet skyddas mot behandling som kränker människovärdet.

BJO bad inrikesministeriets polisavdelning senast 25.2.2005 meddela vilka åtgärder som vidtagits i ärendet och uppge hurdana direktiv polisen getts när det gäller förfarandet i sådana situationer där den som skall avvisas åberopar sin hälsa i syfte att skjuta upp eller hindra avvisningen.

BJO Rautios brev 19.11.2004, dnr 784/4/03
(föredragande Jari Pirjola)

Inrikesministeriets polisavdelning meddelade 11.2.2005 att det i inrikesministeriets reviderade anvisningar gällande verkställigheten av beslut om avvisning och utvisning (SM-2003-03682/Tu-41) konstateras att den som skall avvisas eller utvisas skall undersökas av en läkare om personens hälsotillstånd eller sjukdom kräver det med hänsyn till bl.a. flygsäkerheten. Enligt inrikesministeriets föreskrifter gällande användningen av maktmedel vid verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet (SM-2004-03240/Tu-41) skall eventuell medicinering som ges en utlänning som skall avlägsnas ur landet alltid grunda sig på personens hälsotillstånd eller höra till vården av en sjukdom. Medicineringen skall basera sig på en läkarundersökning och på en läkemedelsordination som gjorts på basis av undersökningen.

SOCIALVÅRD

Allmän översikt

Enligt 19 § i grundlagen 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 den socialvårdsservice som kommunerna ordnar samt genom utkomststödet. Socialtjänsterna är viktiga välfärdstjänster, som så gott som var och en behöver i något skede av sitt liv.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen ankommer socialvårdsärendena på JO *Paunio*. Huvudföredragande i denna ärendekategori var justitieombudsmannasekreterare *Aila Linnakangas*. De barnskyddsärenden som hör till socialvården och socialvårdsmyndigheternas åtgärder i ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt behandlas separat i avsnittet om barns rättigheter på s. 236.

Arbetet med det nationella projekt för utveckling av den sociala sektorn som inleddes år 2003 fortsatte och under verksamhetsåret beviljades särskild finansiering för de planer projektet omfattar. Projektets målsättning är bl.a. att trygga tillgången till socialvårdsservice och servicens kvalitet samt att säkerställa att servicen är flexibel och ges vid rätt tidpunkt. En lagändring enligt vilken kommunerna får ordna lagstadgad social- och hälsovårdsservice genom att ge serviceanvändarna en servicesedel trädde i kraft vid ingången av detta år. Närståendevårdarnas ekonomiska möjligheter att ta ut lagstadgade ledigheter förbättrades genom den ändring av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården som trädde i kraft i början av oktober 2004. Enligt denna lagändring kan kommunen ta ut en avgift på högst 9 euro per dygn för tjänster som kommunen tillhandahåller under närståendevårdarens ledighet. I övrigt har det gjorts få förhöjningar eller förbättringar av socialvårdsförmånerna. Vid social- och hälsovårdsministeriet startade man en utredning gällande strukturerna inom handikappservicen. I oktober 2004 avläts regeringens proposition med förslag till ändring av barnskyddslagen till riksdagen. Denna proposition behandlas närmare nedan i avsnittet om barnets rättigheter på s. 236.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV SOCIALVÅRDEN

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 314 socialvårdsärenden. I åtta av dessa gav JO en anmärkning på grund av lagstridigt förfarande och i 46 meddelade hon i klandrande eller handledande syfte sin uppfattning om förfarandet. Av klagomålen gav samma procentuella andel som föregående år, dvs. ca 17 %, upphov till åtgärder. Det väcktes inga åtal. Liksom tidigare år gällde den största delen av socialvårdsklagomålen under verksamhetsåret utkomststöd, barnskydd och handikappservice. I fråga om övrig socialvård, såsom dagvård, hemservice, anstaltsvård, boendeservice och stöd för närståendevård, förekom det endast ett fåtal klagomål. De socialvårdsärenden som gäller barn refereras i avsnittet om barns rättigheter på s. 236.

PROCEDURFRÅGOR

Snabb behandling

Med tanke på kraven på god förvaltning och klienternas rättsskydd är det viktigt att ärendenas behandling är snabb. Enligt förvaltningslagen som trädde i kraft vid ingången av år 2004 skall alla ärenden behandlas utan dröjsmål. I lagen om utkomststöd har man särskilt betonat vikten av att ärenden som gäller utkomststöd behandlas utan dröjsmål. I lagen anges ingen tidsfrist för sådan behandling som sker utan dröjsmål, men vid riksdagsbehandlingen ansåg social- och hälsovårdsutskottet att en viktig målsättning är att ett utkomststödsärende skall tas till behandling senast

inom en vecka efter att en anmälan om behovet av utkomststöd har gjorts.

Under verksamhetsåret behandlade justitieombudsmannen ett stort antal klagomål som gällde dröjsmål vid behandlingen av utkomststödsärenden. Ansökningarnas behandlingstider uppgick i de undersökta fallen t.o.m. till 4–7 veckor. I fyra fall gav JO en anmärkning på grund av lagstridigt förfarande. Hon konstaterade i dessa avgöranden att utkomststödet är en viktig penningförmån som tryggar den rätt till oundgänglig försörjning och omsorg som föreskrivs i grundlagen. För att behandlingen skall anses ske utan dröjsmål kan man därför utgå från att en ansökan skall tas till behandling senast inom en vecka. Om det inte krävs någon tilläggsutredning för att ärendet skall kunna avgöras, är utgångspunkten alltså att ansökan skall tas till behandling och även avgöras inom en vecka. Om det krävs tilläggsutredning för att ärendet skall kunna avgöras, är utgångspunkten att utredningen skall begäras eller skaffas senast inom en vecka och att beslutet skall fattas omedelbart efter att den behövliga utredningen erhållits. Orsaken till att behandlingen av utkomststödsärenden hade fördröjts var att arbetet hopat sig. I ett fall var orsaken ett s.k. mänskligt misstag (ärendet glömdes bort, dnr 142/4/03). De avgöranden som gäller dröjsmål i samband med utkomststöd refereras närmare nedan på s. 211.

JO poängterade att skyldigheten att behandla utkomststödsärenden utan dröjsmål gäller alla behandlingsskeden, från mottagandet av ansökan till utredandet av ärendet, beslutsfattandet och verkställigheten av beslutet (dnr 1614/4/03). Även rättelseyrkanden skall behandlas utan dröjsmål. JO ansåg att ett rättelseyrkande behandlats för länge vid en distriktssektion då behandlingstiden var tre månader och en vecka (dnr 1818/4/03). Det konstaterades även dröjsmål vid behandlingen av andra ärenden än utkomststödsärenden. Med hänsyn till ärendets art ansåg JO att en behandlingstid på fyra månader var för lång när det gällde en färdtjänstansökan (dnr 217/4/03). Det förekom också dröjsmål vid inhämtandet av behövlig tilläggsutredning i samband med behandlingen av färdtjänstansökningar (dnr 1824/4/03 och 885/4/03). När det gällde en ansökan om stöd för närståendevård betraktade JO däremot inte en behandlingstid på en knapp månad som alltför lång (dnr 885/4/03).

I detta sammanhang kan man också nämna ett ärende som gällde dröjsmål vid behandlingen av ett barnskyddsärende vid en förvaltningsdomstol, fastän det i detta fall inte var fråga om en socialvårdsmyndighets förfarande. Behandlingen av ett underställnings- och besvärsärende som gällde omhändertagande av ett barn pågick i över ett och ett halvt år vid en förvaltningsdomstol. JO konstaterade att en rättvis rättegång kräver att domstolsbehandlingen sker inom en skälig tid. Sådana underställnings- och besvärsärenden som gäller familje- och individinriktat barnskydd skall enligt barnskyddslagen behandlas i brådskande ordning. I detta ärende, som enligt lag borde ha behandlats i brådskande ordning, ansåg JO att den totala behandlingstiden vid förvaltningsdomstolen var alltför lång (dnr 2423/2/02).

Saklig myndighetsverksamhet och principerna för god förvaltning förutsätter att aktsamhet iakttas i alla ärenden och att ärendenas behandlingstid är skälig, fastän det inte är fråga om beslutsfattande som gäller någons förmåner eller rättigheter. En arbetstagare inom socialväsendet hade skrivit till socialnämnden på grund av missnöje med sin behandling i egenskap av arbetstagare. JO ansåg att ärendets ettåriga behandlingstid vid nämnden var alltför lång (dnr 1136/4/04). JO ansåg också att behandlingstiden för ett klagomål ur klagandens synvinkel var alltför lång då klagomålet hade behandlats vid en länsstyrelse i ett år och fem månader (dnr 2002/4/03).

Beslutsfattande och delgivning

En viktig del av rättskyddet utgörs av rätten att få ett motiverat beslut samt av rätten att söka ändring. I ett fall hade det inte fattats något beslut med anledning av klagandens ansökningar om utkomststöd eftersom klaganden redan tidigare hade fått beslut angående

sina motsvarande ansökningar. En socialarbetare hade besvarat klagandens ansökningar med ett brev. JO konstaterade att det beslut som en socialvårdsmyndighet fattar i ett ansökningsärende inte vinner laga kraft på ett sådant sätt att myndigheten kunde låta bli att pröva en ny ansökan som gäller samma ärende. Ansökningarna bör alltså alltid behandlas, även om de gäller samma ärende. Med anledning av en ansökan skall det fattas ett överklagbart beslut som innefattar ett materiellt avgörande. Ifall det inte har uppdagats något nytt i ärendet, kan man naturligtvis i beslutets motivering hänvisa till ett tidigare beslut (dnr 963/4/04).

Behandlingen av en ansökan får inte skjutas fram på obestämd tid. En nämnd hade skjutit fram behandlingen av ett rättelseyrkande som gällde klagandens utkomststöd för att man skulle invänta resultatet av en brottsutredning som gällde huruvida klaganden eventuellt hade hemlighållit vissa inkomster. JO konstaterade att man på basis av de uppgifter och den utredning som fanns att tillgå vid tidpunkten i fråga borde ha fattat ett beslut med anledning av det rättelseyrkande som gällde klagandens utkomststöd. Vid behov hade klaganden kunnat söka ändring i detta beslut hos förvaltningsdomstolen. Man borde alltså inte ha skjutit fram rättelseyrkandets behandling på obestämd tid för att invänta resultatet av förundersökningen (dnr 70/4/02).

JO ansåg att en utkomststödsberäkning inte uppfyllde de krav som ställdes på ett beslut i förvaltningslagen och i lagen om förvaltningsförfarande, som gällde innan förvaltningslagen trädde i kraft. Klaganden hade beviljats stöd för oktober, november och december. Det hade gjorts en separat beräkning för varje månad, men det hade inte fattats separata beslut. JO konstaterade att klagandens rättsskydd krävde att klaganden för alla månaders del borde ha fått ett separat motiverat och överklagbart beslut angående det stöd som beviljades (dnr 1552/4/02).

I ett avgörande var det fråga om att det skulle fattas beslut om att ett brådskande omhändertagande skulle upphöra. Man hade blivit tvungen att i brådskande ordning omhänderta ett barn och placera barnet på barnhem efter att modern plötsligt hade blivit intagen på sjukhus. Barnets far som bodde på en annan ort och som också var barnets vårdnadshavare, tog efter två dagar barnet i sin vård. Det fattades inget separat beslut om att det brådskande omhändertagandet upphörde, eftersom omhändertagandet enligt socialvårdsmyndighetens uppfattning *de facto* upphörde då barnet överlämnades från barnhemmet i faderns vård.

JO konstaterade att det inte uttryckligen framgår av barnskyddslagen huruvida ett brådskande omhändertagande upphör då barnet återbördas till hemmet. Hon betonade att ett omhändertagande innebär ett ingrepp i det privatlivs- och familjelivsskydd som garanterats som en grundläggande rättighet och mänsklig rättighet, eftersom en del av vårdnadshavarens rättigheter i och med omhändertagandet överförs till socialnämnden. De rättsliga verkningarna av omhändertagandet fortgår, fastän barnet placeras i det egna hemmet eller hos en vårdnadshavare. Därför skall det entydigt fastställas att omhändertagandet fortgår eller upphör. JO ansåg att det skulle vara motiverat att man fattar beslut om att ett brådskande omhändertagande upphör då behovet av omhändertagande och vård utom hemmet upphör till följd av att barnet återbördas till den andra vårdnadshavaren (dnr 2014/4/02).

Det var också fråga om beslutsfattande i ett fall där man hade beslutat att ordna dagvård för klagandens barn i ett lägenhetsdaghem, fastän klaganden hade krävt att barnens vård i första hand skulle ordnas i barnens hem. Fastän man till följd av det besvärsförbud som föreskrivs i 31 § i lagen om barndagvård inte får anföra besvär hos förvaltningsdomstolen över ett beslut som ett organ fattat om det sätt på vilket dagvården ordnas (t.ex. ett på ett visst vårdställe eller i en viss vårdform), konstaterade JO att barnets vårdnadshavares rättsskydd kan kräva att även ett ärende som gäller det sätt på vilket dagvården ordnas prövas av ett kommunalt organ. Enligt JO skall man vid beslutsfattandet, i enlighet med de principer för en rättvis rättegång och god förvaltning som framgår av 21 § i grundlagen, handla så att personen i fråga har en möj-

lighet att också få sitt krav gällande det sätt på vilket dagvården ordnas prövat vid ett organ (dnr 400/4/02).

Fastän lagen inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om delgivning av en vårdplan, ansåg JO att kraven på god förvaltning förutsätter att myndigheten på eget initiativ utan ogrundat dröjsmål tillställer klienten vårdplanen (dnr 318/4/03).

Bemötandet av klienter och kravet på opartiskhet för tjänstemännen

Liksom tidigare år förekom det under verksamhetsåret klagomål mot tjänstemän vars uppträdande uppfattats som ovänligt eller annars olämpligt, fastän det i allmänhet inte finns bevis för det dåliga bemötande klienten upplevt i enskilda kundbetjäningssituationer. I avgörandena har socialvårdsmyndigheterna uppmärksammats på vikten av ett gott och sakligt uppträdande mot alla klienter, både i skrift och i synnerhet vid muntliga diskussioner med klienterna. Kravet på ett korrekt språkbruk hindrar enligt JO:s åsikt inte användning av sådan humor som lämpar sig för situationen. I ett fall betraktades det dock som osakligt beteende att en arbetstagare inom socialväsendet skämtade i en kundbetjäningssituation (dnr 253/4/02). En socialsekreterare hade i den utredning som tillställts justitieombudsmannen med anledning av ett klagomål konstaterat att klaganden hade en benägenhet att överdriva. Enligt JO:s åsikt hade den tjänsteman klagomålet riktade sig mot i sin utredning rätt att konstatera att klagomålet innefattade överdrifter. Däremot hör det i allmänhet inte till ett korrekt förfarande att en tjänsteman ger uttryck för sin egen uppfattning om karaktärsdragen hos en klient (dnr 400/4/02).

Av en tjänsteman kan man också kräva saklig klädsel. En socialarbetare hade enligt sin egen åsikt varit sakligt klädd och vid tidpunkten i fråga i juli klätt sig i sedvanliga finska sommarkläder, s.k. bermudashorts och långärmad blus. Klaganden som var en man med utländsk bakgrund ansåg att socialarbetarens klädsel var olämplig. Socialverket konstaterade i sitt utlåtande att ämbetsverkets arbetstagare särskilt under den varma sommarsäsongen får klä sig i sådana sommarkläder som i den finska kulturen kan anses som allmänt accepterade, fastän det bland socialverkets klienter finns representanter för olika kulturer. JO ansåg att det inte visats att socialarbetaren skulle ha handlat olämpligt (dnr 522/4/02).

För att möjligheterna till insyn i myndigheternas verksamhet och förtroendet för myndighetsverksamheten skall tryggas, ansåg JO att det i kundbetjäningssituationer i allmänhet är viktigt att en arbetstagare inom socialväsendet på eget initiativ presenterar sig och uppger sitt namn, fastän lagen inte innehåller särskilda föreskrifter om en tjänstemans skyldighet att uppge sitt namn (dnr 862/4/03).

En tjänsteman bör enligt JO:s åsikt avhålla sig från all sådan verksamhet som kan försvaga förtroendet för opartiskheten och objektiviteten vid tjänsteutövningen, fastän tjänstemannens opartiskhet inte skulle äventyras på ett sådant sätt som orsakar jäv. En barnatillsyningsman hade per telefon kontaktat ortens rättsskyddsbyrå och bett om råd för fastställande av beräkningsschemat för underhållsbidrag, fastän barnatillsyningsmannen kände till att klagandens fru var rättsskyddsbyråns klient. För att opartiskheten och trovärdigheten skall tryggas ansåg JO att barnatillsyningsmannen inte borde ha bett om råd av en sådan tjänsteman som representerar motparten, utan barnatillsyningsmannen borde, när det gällde juridiska problem inom den egna sektorn, ha begärt handledning och råd av sina egna chefer eller av de myndigheter som övervakar och leder deras arbete (dnr 2861/4/03).

Utlämnande av handlingar och handlingssekretess

Det förekom några klagomål som gällde utlämnande av socialvårdshandlingar. I ett ärende ansåg JO att förfarandet stod i strid med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och med personuppgiftslagen, då de handlingar klaganden bett om i januari

sändes först i juli (dnr 989/4/03). JO ansåg att de utlåtanden som undertecknats av en psykolog vid familjerådgivningen och en barnträdgårdslärare vid ett daghem och som på begäran getts till social- och hälsovårdsnämnden för en utredning som bl.a. gällde vårdnaden av ett barn var separata handlingar, fastän de hörde samman med ett oavslutat ärende. Enligt JO:s uppfattning blev handlingarna partsoffentliga omedelbart efter att de undertecknats och man kunde inte vägra lämna ut handlingarna på grund av att de hörde samman med ett ärende som var under beredning (dnr 1757/4/02).

En socialarbetare hade hos läraren till en studerande som ansökt om utkomststöd gjort en förfrågan gällande den tidpunkt vid vilken studierna upphört. Denna uppgift var i och för sig behövlig vid fastställandet av studerandens utkomststöd. Socialarbetaren hade haft den uppfattningen att klaganden gett sitt samtycke till att uppgifterna inhämtades. JO ansåg att kraven på god förvaltning förutsatte att man i socialverkets datasystem borde ha registrerat huruvida klienten samtyckte till att sådana uppgifter inhämtades eller inte. Om man hade iakttagit ett sådant förfarande skulle man bättre ha kunnat trygga klientens integritet och en saklig behandling av ärendet (dnr 3010/4/02).

Utkomststöd

Utkomststödsklagomålen gällde, utöver de ovan angivna procedurmässiga problem som i synnerhet hör samman med de långa behandlingstiderna, bl.a. företagares rätt till utkomststöd, periodiseringen av inkomster och utgifter och rätten att få utkomststöd för olika utgifter som skall täckas med tilläggsdelen. Justitieombudsmannen betonade i sina avgöranden att de enskilda besluten om utkomststöd alltid skall fattas på basis av en helhetsbedömning av de gällande bestämmelserna och av klientens personliga förhållanden vid tidpunkten i fråga. Justitieombudsmannen ingriper inte i en myndighets beslutsfattande i ett enskilt fall om beslutet har fattats inom ramarna för den prövningsrätt som anförtrotts myndigheten, fastän hon skulle vara av en annan åsikt när det gäller beslutets skälighet. I fråga om sådana utkomststödsärenden som förutsätter individuell behovsprövning betonades möjligheten att utnyttja de lagstadgade metoderna för ändringssökande.

Under verksamhetsåret blev JO i flera avgöranden tvungen att ta ställning till fall som gällde återkrav av utkomststöd eller därmed jämförbara åtgärder. JO har i dessa avgöranden understrukit att utkomststödet inte får återkrävas på andra grunder än de som anges i 4 kap. i lagen om utkomststöd.

JO ansåg att en social- och hälsovårdscentral hade handlat lagstridigt då man 29.4.2002 i efterskott hade fattat beslut om återkrav av det utkomststöd som beviljats klaganden för januari–april 2002 och med stöd av detta beslut använt klagandens pensionsmedel för återindrivning av detta utkomststöd (dnr 190/4/03). Efter att klagomålet framställts återbetalade grundtrygghetsnämnden de medel som oriktigt krävts av klaganden.

Lagen om utkomststöd innehåller inga bestämmelser om möjligheten att avdra utbetalt utkomststöd från sådant utkomststöd som beviljas senare. Om sådant utkomststöd som betalats tidigare betraktas som inkomst för den tidsperiod på basis av vilken nytt stöd fastställs, ansåg JO att detta ur klientens synvinkel kan jämställas med återkrav av stödet (dnr 72/4/03). Stödtagarens samtycke utgör enligt JO:s uppfattning inte heller en sådan grund för återkrav av utkomststöd som avses i lagen om utkomststöd. Det förfarande där klaganden hade beviljats behovsprövat utkomststöd för obetalda hyror, under förutsättning att klaganden varje månad skulle återbetala 100 euro av stödet, betraktades av JO som lagstridigt. Detta avgörande (dnr 993/4/03) refereras nedan på s. 212.

När det gäller periodiseringen av inkomster och utgifter kan följande avgöranden nämnas. Enligt JO:s uppfattning möjliggör den periodisering av inkomsterna som avses i 15 § 2 mom. i lagen om utkomststöd inte att sådan arbetslöshetsdagpenning som betalats i no-

vember föregående år kan betraktas som inkomst för februari (dnr 1552/4/02). Då man för en stödtagares del hade börjat dela upp arbetslöshetsförmånerna i poster som omfattade 21,5 dagar, underströk JO att denna periodisering bör tillämpas konsekvent (dnr 1267/4/04). En avfallshanteringsräkning vars förfallodag var 30.6 borde enligt JO i utkomststödsberäkningen ha betraktats som en utgift för juni och inte för juli (dnr 1561/4/03).

Enligt några klagande äventyrades deras möjligheter att skaffa mediciner i och med att utkomststödstagare inte beviljades en betalningsförbindelse till ett apotek, utan det förutsattes att klienten själv löste ut och betalade medicinerna och i efterskott ansökte om utkomststöd för dem. JO konstaterade i dessa avgöranden (bl.a. dnr 2514/4/03) att lagen om utkomststöd inte innehåller närmare bestämmelser om sättet för utbetalning av stödet. Hon ansåg att utkomststödet också kan beviljas i efterskott mot ett kvitto på att en betalning erlagts. I detta fall skall socialvårdsmyndigheten dock försäkra sig om att stödtagaren *de facto* har sådana medel att han eller hon har möjlighet att erlägga betalningen innan utkomststödet betalas. JO konstaterade vidare att klienten också borde ha en möjlighet att få ett ärende som gäller utkomststödets betalningssätt prövat vid ett kommunalt organ, antingen i samband med prövning av det beslut en tjänsteman fattat angående utkomststödet eller senare genom att begära ett separat beslut angående betalningssättet.

Handikappservice

En handikapporganisation och flera handikappade riktade kritik mot att färdtjänsten för gravt handikappade personer ordnades via en samordningscentral. Klagomålen gällde särskilt det färdtjänstförsök som Helsingfors stads socialverk 1.11.2002 inlett vid västra socialcentralen. I och med att det nya systemet tagits i bruk hade tillgången till transporter enligt klagandenas åsikt försämrats avsevärt. JO konstaterade att en gravt handikappad person som uppfyller de krav som anges i lagen om service och stöd på grund av handikapp har en subjektiv rätt till sådan färdtjänst som avses i lagen. Kommunen har dock inte någon lagstadgad skyldighet att genomföra färdtjänsten för gravt handikappade personer enbart i form av separata transporter, om kommunen kan ordna transporterna på något annat sätt, t.ex. som samtransporter, genom att utnyttja servicelinjer eller genom att anlita samordningscentraler för resorna.

Det sätt på vilket färdtjänsten ordnas får dock inte förhindra eller begränsa möjligheterna för den som anlitar färdtjänsten att *de facto* utnyttja den färdtjänst han eller hon är berättigad till med ett sådant fordon som lämpar sig för honom eller henne. Om någon anser att färdtjänsten inte för hans eller hennes del genomförs på det sätt som avses i lagen om service och stöd på grund av handikapp, har han eller hon möjlighet att yrka på att färdtjänsten ordnas på något annat sätt och utnyttja de lagstadgade metoderna för ändringssökande i ärendet. Därför föranledde ordnandet av färdtjänst inte några åtgärder från justitieombudsmannens sida. Avgörandet (dnr 489/4/03) refereras närmare nedan på s. 213.

I de handikappserviceärenden som avgjordes aktualiserades även följande frågor.

Enligt förordningen om service och stöd på grund av handikapp har en gravt handikappad person rätt till minst aderton sådana månatliga enkelresor som hör till det dagliga livet. JO ansåg dock att kommunen på basis av den handikappades omständigheter och behov av färdtjänst i enskilda fall även kan ha en mer omfattande skyldighet att ordna färdtjänstresor för en gravt handikappad person. Det är således inte fråga om tjänster som ordnas inom ramarna för de anslag kommunen anvisat för tjänsterna, utan om en persons subjektiva rätt till tilläggsresor, dvs. till mer än aderton enkelresor per månad (dnr 1633/4/04).

Enligt JO är utgångspunkten i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården att kommunen skall utarbeta en serviceplan för var och en som erhåller färdtjänst (dnr 798/4/03). JO underströk vikten av

att en serviceplan utarbetas. En korrekt uppgjord serviceplan innefattar enligt JO uppgifter om klientens individuella omständigheter och specialbehov samt tillräckligt detaljerade uppgifter om hur tjänsterna skall genomföras. Serviceplanerna främjar de handikappades faktiska jämlikhet. Kommunen kan också med hjälp av serviceplanerna kartlägga behovet av sådana tjänster och stödåtgärder som avses i lagen om service och stöd på grund av handikapp. Serviceplanen främjar klientens rätt att få information om alternativa former för tjänsterna och om deras verkningar samt om övriga faktorer som är av betydelse för honom eller henne.

Dagvårdspersonalens dimensionering

JO prövade flera klagomål där det framfördes att det inte fanns tillräckligt många anställda i vård- och uppfostringsuppgifter vid Helsingfors stads daghem. I klagomålen riktades också kritik mot uppföljningen av antalet anställda i vård- och uppfostringsuppgifter och mot statistikföringen vid Helsingfors stads socialverk. JO ansåg att det sätt på vilket socialcentralen handlat då man systematiskt hade utgått från en beläggningsgrad på 105 procent då barn antogs till områdets daghem inte överensstämde med den bestämmelse om antalet anställda i vård- och uppfostringsuppgifter som ingår i förordningen om barndagvård.

Enligt JO förutsätter bestämmelsen i förordningen om barndagvård att frågan prövas separat för varje daghems del och i varje enskilt fall då man gör en avvikelse från det relationstal som anges i förordningen. Helsingfors stads socialverks statistik över nyttjandegraden, som beskriver det kalkylerade relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda i vård- och uppfostringsuppgifter inom dagvården, och den månatliga efterhandsuppföljningen av nyttjandegraden för varje daghem gav enligt JO inte en tillräckligt noggrann bild av huruvida relationstalet iakttogs när det gällde det dagliga läget i daghemmen. Beslutet (dnr 1147/4/02) refereras närmare nedan på s. 214.

I samband med prövningen av klagomålen konstaterade JO att de bestämmelser i förordningen om barndagvård som gäller relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda i vård- och uppfostringsuppgifter och i synnerhet bestämmelsen om de förutsättningar enligt vilka man får avvika från relationstalet ger stort utrymme för tolkning. Med beaktande av det allmännas skyldighet att trygga barnets grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter bör bestämmelsen om dagvårdspersonalens dimensionering enligt JO med hänsyn till skyddsförpliktelsen vara så tydlig och exakt att inte tillgången till tillräcklig yrkeskunnig personal i vård- och uppfostringsuppgifter äventyras. Hon framförde därför för statsrådet att lagstiftningen bör preciseras i det avseende som anges ovan. Hon bad statsrådet senast 31.3.2005 meddela vilka åtgärder man vidtagit (dnr 2273/2/04).

Social- och hälsovårdsministeriet meddelade 23.3.2005 att man vid ministeriet har inlett ett lagberedningsprojekt var syfte är att förnya lagstiftningen om barndagvård. Reformarbetet skall genomföras i form av delprojekt. En viktig del av den reform som kommer att genomföras i samband med det första delprojektet utgörs av översynen och preciseringen av regleringen gällande dagvårdspersonalens dimensionering, vilken påtalats i justitieombudsmannens brev.

Klientavgifter

I vissa klagomål framfördes det att klienterna och deras anhöriga inte hade fått tillräcklig information om de grunder enligt vilka avgifterna för öppen vård och anstaltsvård fastställs. Klagandena kände inte till att det vid fastställandet av klientavgifter är avgörande huruvida vården definieras som serviceboende inom den öppna vården eller som anstaltsvård. Oklarheten berodde i synnerhet på att servicen till sitt innehåll kan vara mycket likartad inom båda serviceformerna. Eftersom man vid social- och hälsovårdsministeriet håller på att förnya bestämmelserna om avgifter inom social- och hälsovården, ansåg justitieombudsmannen inte att det fanns skäl att mer allmänt befatta sig med

grunderna för avgifterna. Hon underströk i detta skede att myndigheterna har en skyldighet att ge klienterna en tillräckligt noggrann redogörelse för hur avgifterna fastställs inom de olika serviceformerna. Justitieombudsmannen gav ett social- och hälsovårdsverk en anmärkning på grund av att man försummat att redogöra för arten av den vård klagandens moder fått vid ett vårdhem och för den betydelse vårdens art hade med tanke på hennes skyldigheter. I detta fall hade man också försummat att fatta ett skriftligt beslut om avgiften för kortvarig boendeservice. Beslutet (dnr 1118/4/02) refereras närmare nedan på s. 216.

Ett avgörande gällde den måltidsersättning som togs ut vid en skyddsarbetscentral. Länsstyrelsen hade i sitt beslut år 1989 bestämt att det i fråga om klagandens sons specialomsorger vid skyddsarbetscentralen inte skulle tas ut någon avgift för uppehället. Samkommunen hade år 1994 börjat debitera för pojkens måltider utan att det fattades något överklagbart beslut om saken.

JO konstaterade att det enligt lagen och förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården, som trädde i kraft år 1993, är möjligt att ta ut en avgift för sådant uppehälle som hör till en utvecklingsstörd persons specialomsorger. Samkommunen hade rätt att enligt den gällande lagstiftningen granska huruvida det skulle tas ut en avgift för de kostnader som orsakades av pojkens uppehälle, och länsstyrelsens beslut från år 1989 utgjorde inte i sig något hinder för fastställandet av en avgift. Ett korrekt förfarande från myndigheternas sida skulle dock i detta fall enligt JO ha förutsatt att man skulle ha fattat ett överklagbart beslut gällande fastställande av avgiften (dnr 2558/4/02).

Inspektionsverksamhet

JO fortsatte sina inspektioner av det kommunala social- och hälsovårdsväsendet. Hon utförde 3.6.2004 en inspektion vid Villmanstrand stads social- och hälsovårdsväsende. Motsvarande inspektioner hade tidigare gjorts vid Kervo och Rovaniemi stads social- och hälsovårdsväsende. Vid inspektionen i Villmanstrand var tyngdpunktsområdena för socialvårdens del bl.a. behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd och joursystemet för brådskande ansökningar, och för handikappservicens del utredningen av servicebehovet i kommunen och reserverandet av anslag för sådan service som är bunden till anslagen, uppgörandet av serviceplaner, ordnandet av tolktjänster för hörselskadade och färdtjänstarrangemangen. Mentalvårdstjänsterna och missbrukarvården utgjorde också tyngdpunktsområden. I samband med inspektionen uppdagades det inte något klandervärt inom socialvården.

JO inspekterade 26.2.2004 servicecentret Tahkokankaan palvelukeskus som upprätthålls av samkommunen för Norra Österbottens specialomsorgsdistrikt och rehabiliteringscentret Pääjärven kuntoutuskeskus som upprätthålls av Pääjärvi samkommun samt vårdhemmen Kauppilan hoitokodit som finns i anslutning till rehabiliteringscentret. Vid servicecentret Tahkokankaan palvelukeskus fäste JO uppmärksamhet vid att skyddsåtgärderna registreras på ett tydligt sätt och vid uppföljningen av deras användning samt vid att personalresurserna inom enheten för svårt autistiska personer var bristfälliga med beaktande av invånarnas stora vårdbehov.

Vid vårdhemmen Kauppilan hoitokodit framgick det att man vid vårdhemmen vårdar patienter som i vuxen ålder har blivit mentalt handikappade, för vilkas del tillgripandet av skyddsåtgärder inte klart grundar sig på lag, eftersom man på dessa patienter inte kan tillämpa lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda eller 4 a kap. i mentalvårdslagen om begränsningar medan vård och undersökning oberoende av patientens vilja pågår. JO delgav social- och hälsovårdsministeriet detta för att frågan skall beaktas i samband med revideringen av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda och de andra lagar som eventuellt ses över i samband med den.

Övriga inspektioner inom socialvården refereras i avsnittet om barnets rättigheter på s. 236.

INSPEKTIONER INOM SOCIALVÅRDEN 2004

Servicecentret Tahkokankaan palvelukeskus	26.2.2004
Social- och hälsovårdsväsendet i Villmanstrand	3.6.2004
Rehabiliteringscentret Pääjärven kuntoutuskeskus och vårdhemmen Kauppilan hoitokodit	15.6.2004

Avgöranden

DRÖJSMÅL VID BEHANDLINGEN AV ETT UTKOMSTSTÖDSÄRENDE

JO Paunio gav Esbo stads social- och hälsovårdscentraler fyra anmärkningar på grund av dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om utkomststöd. I dessa fall hade ansökningarnas behandling tagit 4–7 veckor i anspråk. Behandlingen av en ansökan fördröjdes enligt justitieombudsmannens uppfattning också i Joensuu (behandlingstiden var två veckor), i Tavastehus (behandlingstiden var 17 dagar) och i Helsingfors (behandlingstiden var 17 dagar från det att tilläggsutredningen inkommit).

JO motiverade sina avgöranden på följande sätt.

Vikten av att utkomststödsärendena behandlas snabbt underströks i den lagändring som trädde i kraft i början av april 2001, enligt vilken kommunerna skall behandla utkomststödsärendena utan dröjsmål. I lagen anges ingen tidsfrist för sådan behandling som sker utan dröjsmål, fastän social- och hälsovårdsutskottet i sitt utlåtande med anledning av lagförslaget konstaterade att en behandlingstid på högst en vecka kan betraktas som målsättning för hur snabbt sökanden skall få sitt ärende prövat. I samband med att lagförslaget godkändes förutsatte riksdagen att social- och hälsovårdsministeriet skall övervaka att man når denna behandlingstid på en vecka vid behandlingen av utkomststödsärenden.

I den regeringsproposition som gäller lagändringen konstaterades att behandlingsfaserna för utkomststödsärenden omfattar mottagandet av ansökan, utredning av ärendet, anskaffning av eventuell tilläggsutredning som klienten tillhandahåller eller som inhämtas på myndighetens initiativ samt slutligen beslutsfattandet. Enligt regeringspropositionen förutsätter lagrummet att man vid alla dessa behandlingsfaser skall sträva efter att behandlingen sker utan dröjsmål. JO konstaterade vidare att utkomstskyddsärendenas behandlingsfaser dessutom omfattar beslutets verkställighet, vilket innebär att betalningen av stödet också bör ske utan dröjsmål.

Då man beaktar att utkomststödet är en viktig penningförmån som tryggar den rätt till oundgänglig försörjning och omsorg som föreskrivs i grundlagen, kan man enligt JO:s åsikt utgå från att en ansökan skall tas till behandling senast inom en vecka för att man skall kunna anse att behandlingen sker utan dröjsmål. I de fall då det inte krävs någon tilläggsutredning för att ärendet skall kunna avgöras, skall utgångspunkten alltså enligt hennes åsikt vara att ansökan skall tas till behandling och även avgöras inom en vecka.

I de fall då det krävs tilläggsutredning för att ärendet skall kunna avgöras, skall utgångspunkten vara att utredningen skall begäras eller skaffas senast inom en vecka och att beslutet skall fattas omedelbart efter att den behövliga utredningen inkommit. Ansökningar om fortsatt utkomststöd skall enligt JO:s åsikt behandlas så att det inte förekommer något uppehåll i utkomststödet och så att utkomststödet för varje månad står till sökandens förfogande vid månadens början.

JO bad Esbo social- och hälsovårdsnämnd senast 31.5.2005 inkomma med en utredning över vilka åtgärder Esbo stad vidtagit för att rätta till situationen och hur situationen korrigerats inom de olika områdena i Esbo stad (dnr 3498/2/04). Av grundtrygghetsnämnden i Tavastehus begärde hon också en motsvarande utredning över de vidtagna åtgärderna (dnr 216/4/04).

JO Paunios beslut 30.11.2004, dnr 1147/4/03, 22.12.2004, dnr 716/4/03, 122/4/04, 138/4/04 och 2994/4/03 samt 29.12.2004, dnr 2173/4/04 (föredragande Aila Linnakangas)

ÅTERKRAV AV UTKOMSTSTÖD

Klaganden var missnöjd med att Lojo grundtrygghetscentral hade beviljat behovsprövat utkomststöd för obetalda hyror under förutsättning att klaganden varje månad skulle återbetala 100 euro av stödet. Enligt den utredning som erhållits av Lojo grundtrygghetscentral hade klaganden beviljats behovsprövat utkomststöd, vilket beviljades med klagandens samtycke under förutsättning att klaganden skulle återbetala stödet genom att det skulle dras av från de förmåner Folkpensionsanstalten betalade till klaganden. Enligt grundtrygghetscentralen var det fråga om ett liknande förfarande som långivning, genom vilket man strävade efter att trygga klientens boende.

JO Paunio ansåg i sitt beslut att Lojo grundtrygghetscentral hade handlat i strid med 19 § i lagen om utkomststöd, eftersom det hade bestämts att klagandens utkomststöd skulle återkrävas fastän det inte förelåg sådana förutsättningar för återkrav som avses i 20 § i lagen. JO motiverade sitt ställningstagande på följande sätt. I 22 och 23 § i lagen om utkomststöd föreskrivs om det sätt på vilket återkravet verkställs. Enligt 22 § fattar länsrätten beslut om återkravet på ansökan av organet i fråga. I 23 § föreskrivs om återkrav av en emotsedd förmån. Om utkomststöd antingen helt eller delvis beviljats i förskott mot emotsedda pensioner, underhållsbidrag, understöd eller andra fortlöpande eller som engångsbelopp inflytande inkomster, ersättningar eller fordringar, kan socialnämnden eller ett motsvarande organ enligt denna paragraf, utan hinder av vad som bestäms i någon annan lag, uppbära och lyfta ovan avsedda inkomster, ersättningar eller fordringar för understödstagaren för den tid stöd har betalats i förskott och använda dem för täckande av det stöd som har betalats i förskott. Om socialnämnden eller ett motsvarande organ minst två veckor före betalningsdagen meddelat den som betalar sådana inkomster, ersättningar eller fordringar att dessa inte får betalas till understödstagaren själv, kan beloppet med laglig verkan betalas endast till organet. En emotsedd förmån kan uppbäras endast till den del den gäller samma tidsperiod för vilken utkomststöd har betalats och för vilken det redan i samband med att stödet beviljades har bestämts att förmånen skall uppbäras. Bestämmelserna om återkrav av utkomststöd gäller också sådant förebyggande utkomststöd som avses i lagen om utkomstskydd.

JO konstaterade att utkomststöd får återkrävas endast på de grunder som avses i 20 § i lagen om utkomststöd. En persons samtycke utgör inte en sådan grund för återkrav av utkomststöd som anges i lagen om utkomststöd. Utkomststödet kan alltså inte återkrävas enbart på basis av klientens samtycke. I själva verket ansåg JO att det i allmänhet är osakligt att begära klientens samtycke i en sådan situation där klienten kan ha svårt att vägra ge samtycket. Enligt JO skall man också fästa uppmärksamhet vid att man bör skilja åt beviljandet av utkomststöd och sådan långivning som kan jämföras med bankverksamhet.

Enligt handlingarna var det inte fråga om sådant utkomststöd som i enlighet med 23 § i lagen om utkomststöd beviljats i förskott, eftersom det inte för sökandens del fanns någon anhängig förmån. I detta fall fanns det inte heller något sådant lagakraftvunnet återkravsbeslut av en förvaltningsdomstol som avses i 22 § i lagen om utkomststöd. Därför hade Lojo grundtrygghetscentral enligt JO:s uppfattning handlat lagstridigt i detta ärende. JO konstaterade avslutningsvis att det enligt de till buds stående handlingarna inte i detta fall var fråga om social kreditgivning, vilket kommunen kan erbjuda som en del av socialvården. JO gav med stöd av 10 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman Lojo grundtrygghetscentral en anmärkning för framtiden på grund av det lagstridiga förfarandet.

JO Paunios beslut 30.11.2004, dnr 993/4/03 (föredragande Tuula Aantaa)

FÄRDTJÄNST ENLIGT LAGEN OM SERVICE OCH STÖD PÅ GRUND AV HANDIKAPP ORDNADES SOM SAMTRANSPORTER

Flera klagande riktade kritik mot det förfarande västra socialcentralen vid Helsingfors stads socialverk iakttog vid ordnandet av färdtjänst i enlighet med lagen om service och stöd på grund av handikapp. I klagomålen betraktades det som en olägenhet att färdtjänsten för gravt handikappade personer ordnas via en samordningscentral. Den som är berättigad till färdtjänst kan med andra ord inte längre välja vilken förare som utför transporterna eftersom alla färdtjänstbeställningar sköts centraliserat via Helsingfors samordningscentral. Klagandena var också missnöjda med att transporterna skall beställas i god tid på förhand och med att det i samband med färdtjänsten inte längre finns någon möjlighet att få hjälp vid uträttandet av ärenden. I och med det nya systemet hade också tillgången till transporter enligt klagandenas åsikt försämrats avsevärt. Enligt klagandena lämpar sig samtransporter i synnerhet inte för synskadade eller för äldre människor.

JO Paunio konstaterade följande i sitt ställningstagande.

En gravt handikappad person som uppfyller de krav som anges i lagen om service och stöd på grund av handikapp har en subjektiv rätt till sådan färdtjänst som avses i lagen. Kommunen har dock inte någon lagstadgad skyldighet att genomföra färdtjänsten för gravt handikappade personer enbart i form av separata transporter, om kommunen kan ordna transporterna på något annat sätt. Kommunen kan alltså i princip också ordna färdtjänst t.ex. i form av samtransporter, genom att utnyttja servicelinjer eller genom att anlita samordningscentraler för resorna. Efter att det har fattats beslut om att färdtjänst skall beviljas, skall man vid valet av det sätt på vilket färdtjänsten ordnas utgå från mottagarens individuella behov och möjligheter. Det sätt på vilket färdtjänsten ordnas får alltså inte förhindra eller begränsa möjligheterna för den som anlitar färdtjänsten att *de facto* utnyttja den färdtjänst han eller hon är berättigad till med ett sådant fordon som lämpar sig för honom eller henne.

JO konstaterade vidare att den som är berättigad till färdtjänst har rätt att använda sina resor antingen inom sin hemkommun eller i sådana närbelägna kommuner som avses 4 § 2 mom. i förordningen om service och stöd på grund av handikapp. Den som är berättigad till färdtjänst har dessutom i princip rätt att välja tidpunkten för sina resor. Om någon anser att färdtjänsten inte för hans eller hennes del genomförs på det sätt som avses i lagen om service och stöd på grund av handikapp, har han eller hon möjlighet att yrka på att färdtjänsten skall ordnas på något annat sätt. En tjänsteinnehavares beslut kan prövas av socialnämnden eller något motsvarande organ. Över socialnämndens beslut får man vid behov anföra besvär hos förvaltningsdomstolen och över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras hos högsta förvaltningsdomstolen, som i sista hand avgöra frågan om sökandens rätt till färdtjänst.

JO konstaterade att också högsta förvaltningsdomstolen hade ansett att en gravt handikappad person inte hade rätt att själv välja vilken förare som skulle utföra transporten, utan färdtjänsten skulle beställas via en taxibeställningscentral (HFD 31.12.2003 T 3396). Enligt högsta förvaltningsdomstolen kan kommunen också ordna transporterna för gravt handikappade personer på något annat sätt än i form av taxitransporter. Om kommunen ordnar resorna som samtransporter, ansvarar kommunen för de detaljerade arrangemang som hör samman med denna transportform både när det gäller transporter inom hemkommunen och transporter som sträcker sig till närbelägna kommuner (HFD 7.3.2002 T 487). Eftersom en sökande hade beviljats ledsagarservice, måste kommunen ordna en ledsagare för servicebussresor eller ersätta de kostnader som orsakats av ledsagarservice som sökanden själv ordnat (HFD 14.11.2001 T 2831).

Enligt JO svarar alltså kommunen för att färdtjänsten ordnas på det sätt som förutsätts i lagen och förordningen om service och stöd på grund av handikapp och

kommunen skall också se till att de gravt handikappade i praktiken har tillgång till denna service. Sådan färdtjänst som ordnas med beaktande av de gravt handikappades individuella behov är av central betydelse när det gäller tryggandet av jämlikheten för de handikappade.

Av den utredning som erhållits av Helsingfors stads socialverk framgick bl.a. att man vid västra socialcentralen på basis av en behovsutredning kan bevilja en gravt handikappad person som är berättigad till färdtjänst undantag från den centraliserade beställningen av resor. Med anledning av en ansökan som gäller det sätt på vilket färdtjänsten ordnas fattas också alltid ett överklagbart beslut, vilket innebär att en gravt handikappad person, om han eller hon så önskar, har en möjlighet att i sista hand få sitt ärende avgjort av högsta förvaltningsdomstolen. Därför gav ordnandet av färdtjänst för gravt handikappade personer vid västra socialcentralen inte JO anledning att vidta åtgärder i egenskap av laglighetsövervakare.

JO Paunios beslut 31.1.2004, dnr 2680/4/02, 147/4/03, 489/4/03 och 1278/4/03 (föredragande Tuula Aantaa)

DIMENSIONERINGEN OCH UPPFÖLJNINGEN AV ANTALET ANSTÄLLDA I VÅRD- OCH UPPFOSTRINGSUPPGIFTER

I klagoskriften riktades kritik mot de planer enligt vilka västra socialcentralen vid Helsingfors stads socialverk hade för avsikt att höja daghemmens nyttjandegrad från 90 procent till 93 procent och daghemmens beläggningsgrad till 105 procent från och med hösten 2002. Enligt klagomålet skulle höjningen av beläggningsgraden till 105 procent leda till en överbeläggning av daghemmen i strid med förordningen om barndagvård. I klagomålet kritiserades också det sätt på vilket Helsingfors stad beräknade relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda. Enligt klagomålet beskrev den månatliga procentuella nyttjandegraden som använts som mätare för relationstalet inte tillräckligt väl det dagliga läget i daghemmen.

JO Paunio ansåg att det sätt på vilket västra socialcentralen vid Helsingfors stads socialverk handlat då man systematiskt hade utgått från en beläggningsgrad på 105 procent då barn antogs till områdets daghem inte överensstämde med den bestämmelse om antalet anställda i vård- och uppfostringsuppgifter som ingår i förordningen om barndagvård. Enligt hennes åsikt förutsätter bestämmelsen i 6 § 5 mom. i förordningen om barndagvård att det i varje enskilt fall och för varje daghems del utförs en separat prövning då man gör en avvikelse från det relationstal som avses i 1 och 2 mom.

I övrigt konstaterade JO att västra socialcentralen inte hade handlat i strid med bestämmelserna om barndagvård. Hon ansåg emellertid att den genomsnittliga månatliga nyttjandegraden som anger relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda i vård- och uppfostringsuppgifter inte gav en tillräckligt noggrann bild av huruvida det föreskrivna relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda iakttogs eller av det dagliga läget i daghemmen.

Bestämmelsen om personalens dimensionering och framställning till statsrådet

I 6 § 1 och 2 mom. i förordningen om barndagvård finns föreskrifter om relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda med yrkesmässig behörighet i vård- och uppfostringsuppgifter vid ett daghem. Det är möjligt att avvika från relationstalet om de genomsnittliga vårddagarna för barnen fortlöpande är betydligt färre än verksamhetsdagarna. Detta förutsätter att det inte fortlöpande vårdas fler barn samtidigt än vad relationstalet förutsätter. Bestämmelsen i förordningen hindrar enligt JO:s uppfattning inte att det görs tillfälliga och kortvariga avvikelser från relationstalet. Förordningen tillåter alltså att det vissa dagar samtidigt vårdas fler barn än vad relationstalet anger. Enligt JO:s

uppfattning ger den bestämmelse som gäller rätten att avvika från relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda i vård- och uppfostringsuppgifter emellertid mycket stort utrymme för tolkning.

I 2 § och 6 § 3 mom. i förordningen om barndagvård och i 7 a § i lagen om barndagvård finns föreskrifter om barn som är i behov av särskild vård och fostran. Av förordningen framgår det dock inte entydigt när ett barn behöver särskild vård och fostran eller hur barnets behov av särskild vård skall beaktas vid personalens dimensionering. Den inexakta bestämmelsen om beaktandet av behovet av särskild vård och fostran bidrar också till att öka mångtydigheten i fråga om den reglering som gäller personalens dimensionering.

Artikel 3.3 i konventionen om barnets rättigheter förutsätter att staten skall säkerställa att institutioner som ansvarar för vård eller skydd av barn och tjänster som gäller vård eller skydd av barn uppfyller de normer som gäller barnens säkerhet och hälsa, personalens omfattning och lämplighet samt behörig tillsyn över personalen. Enligt 19 § 3 mom. och 22 § i grundlagen åläggs det allmänna en skyldighet att aktivt främja barnens välfärd och individuella uppväxt samt en skyldighet att trygga barnens andel av samhällsmedlen. I 2 a § i lagen om barndagvård föreskrivs om målen för fostran inom dagvården. Enligt JO:s uppfattning skall kommunerna anvisa tillräckliga resurser för dagvården, så att de uppgifter som föreskrivs för dagvården i lagstiftningen kan genomföras och målen för dagvården nås.

För att barnens fysiska hälsa skall kunna tryggas och barnens grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter tillgodoses och för att de mål som uppställts för fostran i lagen om barndagvård skall nås är det nödvändigt att det finns tillräckligt med yrkeskunnig personal i vård- och fostringsuppgifter vid daghemmen. JO hänvisade till statsrådets principbeslut från 28.2.2002 om riksomfattande riktlinjer för förskoleverksamheten och konstaterade att det i framtiden troligtvis kommer att ställas fler krav än tidigare på dagvårdens innehåll och kvalitet.

Enligt JO:s uppfattning förutsätter tryggandet av barnens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter att bestämmelsen om dagvårdspersonalens dimensionering skall vara så tydlig och exakt att tillgången på tillräcklig yrkeskunnig vård- och uppfostringspersonal inte äventyras. Hon ansåg att bestämmelsen i 6 § 5 mom. i förordningen om barndagvård snabbt borde preciseras. Hon delgav statsrådet sin ovan angivna uppfattning enligt vilken bestämmelsen i 6 § i förordningen om barndagvård, som gäller relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda, lämnar alltför stort rum för tolkning och framhöll att man bör vidta åtgärder för att precisera lagstiftningen. Hon bad statsrådet senast 31.3.2005 meddela vilka åtgärder framställningen föranlett.

Dimensioneringen av personalen vid Helsingfors stads daghem

JO konstaterade att hon delade de åsikter som framförts i utlåtandena av social- och hälsovårdsministeriet och länsstyrelsens social- och hälsovårdsavdelning, där det ansågs att man vid fastställandet av relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda bör utgå från den situation där barnen antas för vård vid ett daghem. Det förfarande där daghemmen systematiskt fylls så att beläggningsgraden är över 100 procent ansågs därför strida mot 6 § i förordningen om barndagvård. Bestämmelsen i 6 § 5 mom. i förordningen om barndagvård förutsätter enligt JO att det för varje daghems del och i varje enskilt fall utförs en separat prövning då man avviker från det relationstal som anges i 6 § 1 och 2 mom. Enligt JO tillåter förordningen att det görs en avvikelse från relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda t.ex. då det vid ett daghem finns barn som kontinuerligt vårdas endast under en del av veckan, varvid deras genomsnittliga vårddagar blir betydligt färre än daghemmets verksamhetsdagar. Detta förutsätter att det inte fortlöpande vårdas fler barn samtidigt än vad relationstalet i förordningen anger.

JO:s uppfattning var att det förfarande som iakttagits vid västra socialcentralen vid Helsingfors stads socialverk och som innebar att områdets daghem systematiskt fylldes så att beläggningsgraden var 105 procent, inte överensstämde med 6 § i förordningen om barndagvård. Bestämmelsen i 6 § 5 mom. i förordningen om barndagvård förutsätter enligt henne att det i varje enskilt fall och för varje daghems del utförs en separat prövning då det görs en avvikelse från det relationstal som anges i 6 § 1 och 2 mom.

JO konstaterade däremot att den nyttjandegrad på 93 procent som socialverket uppställt som mål för daghemmen enligt hennes åsikt inte stod i strid med 6 § i förordningen om barndagvård. Hon ansåg vidare att bestämmelserna om personalens dimensionering i förordningen om barndagvård hade beaktats tillräckligt väl när det gällde de koefficienter socialverket använde för att ange relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda i vårduppgifter. I fråga om den statistikföring och uppföljning av relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda som baserade sig på ett månatligt genomsnitt konstaterade JO emellertid att statistiken över nyttjandegraden, som anger det kalkylerade relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda i vård- och uppfostringsuppgifter inom dagvården, och den månatliga efterhandsuppföljningen av nyttjandegraden för varje daghem inte gav en tillräckligt noggrann bild av huruvida relationstalet iakttogs när det gällde det dagliga läget i daghemmen. Statistikföringen borde enligt hennes åsikt utvecklas så att den blir mer flexibel och heltäckande.

JO Paunios beslut 31.8.2004, dnr 1147/4/02 (föredragande Aila Linnakangas)

BESLUT OM AVGIFTEN FÖR KORTVARIG BOENDESERVICE

Klaganden kritiserade Vanda social- och hälsovårdsverks förfarande i ett ärende som gällde klientavgifter. Enligt klagandens åsikt hade Vanda social- och hälsovårdsverk förhalat beslutsfattandet gällande en klients långvård så att klientens medel tog slut efter ett halvt års fortlöpande anstaltsvård. Beslutet om långvården fattades först på begäran, fastän man enligt klaganden allvarligt borde ha övervägt att fatta ett sådant beslut efter att vården hade fortgått i tre månader utan avbrott. Klienten var slutligen tvungen att ansöka om utkomststöd. Klaganden ansåg att det också var ett missförhållande att Vanda stad inte hade beviljat klienten frikort, fastän avgiftstaket måste ha överskridits redan flera månader innan beslutet om långvård fattades.

Enligt Vanda social- och hälsovårdsverk hade staden ordnat öppen vård för klienten genom att köpa intensifierad boendeservice hos en privat serviceproducent. Eftersom det i detta fall inte var fråga om anstaltsvård utan om kortvarig boendeservice, betraktades vården inte som sådan långvarig anstaltsvård som avses i 7 b § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården och denna bestämmelse tillämpades därför inte. Avgifterna för boendeservicen innefattades inte heller enligt 6 a § i det betalningstak som avses i lagen. Staden uppgav att det inte fattas särskilda beslut om avgiften för kortvarig boendeservice, utan denna avgift motsvarar avgiften för kortvarig anstaltsvård. Klienten skall själv anhålla om sänkning av avgiften eller om befrielse från den, om han eller hon inte klarar av att betala den med sina inkomster. Det är också möjligt att ansöka om utkomststöd. Det fattas ett skriftligt beslut med anledning av en ansökan om sänkning av avgiften och till beslutet fogas en anvisning om rättelseyrkande. Detta förfarande hade iakttagits även för klientens del.

Enligt social- och hälsovårdsministeriet är det vid fastställandet av klientavgifterna avgörande om servicen betraktas som anstaltsvård eller som boendeservice. Det finns detaljerade bestämmelser som reglerar avgifterna för anstaltsvård, medan kommunerna däremot fritt får fastställa grunderna för den avgift som tas ut för serviceboende. I dessa fall begränsas kommunernas prövningsrätt i huvudsak endast av bestämmelsen i 2 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården, enligt vilken den avgift som uppbärs för servi-

cen får vara högst lika stor som kostnaderna för serviceproduktionen. När det gäller vissa förmåner som betalas av Folkpensionsanstalten förekommer det också skillnader mellan de olika serviceformerna.

Enligt social- och hälsovårdsministeriets uppfattning var det på basis av handlingarna möjligt att betrakta servicen i fråga som boendeservice. Därför kunde avgiften fastställas utan beaktande av bestämmelsen i 15 § 3 mom. i förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården, som var gällande vid tidpunkten i fråga och där det definierades vem som anses få långvarig anstaltsvård. Enligt ministeriet bör det förfarande som iakttogs då avgiften fastställdes bedömas på basis av lagen om förvaltningsförfarande som var gällande vid den tidpunkt då avgiften fastställdes. Fastställandet av den avgift som skulle betalas av klienten innebar att det fattades ett beslut om klientens skyldigheter. Vid ministeriet ansåg man att det i synnerhet av 23 § i lagen om förvaltningsförfarande och av de bestämmelser som ersatt den framgick att ett sådant beslut borde ha fattats skriftligt.

JO Paunio konstaterade följande i sitt ställningstagande.

I lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården finns det inga uttryckliga bestämmelser om att det borde fattas ett skriftligt beslut om avgifterna för kortvarig boendeservice. I 15 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården, där det föreskrivs om sökande av ändring, förutsätts det dock att det till avgiftsbeslutet skall fogas anvisningar om hur ärendet kan föras till prövningsorganet för rättelse. För att man skall kunna bifoga anvisningar om ändringssökande till beslutet skall avgiftsbeslutet således enligt JO:s uppfattning i praktiken fattas skriftligt. I detta fall var det fråga om ett avgörande som gällde klientens skyldigheter och som också omfattades av tillämpningsområdet för lagen om förvaltningsförfarande, vilken var gällande vid tidpunkten i fråga. Lagen om förvaltningsförfarande innehöll inte heller några uttryckliga bestämmelser om beslutets form, men i praktiken har det i enlighet med kraven på god förvaltning varit en vedertagen princip att besluten fattas skriftligt.

Eftersom det inte hade fattats något skriftligt avgiftsbeslut saknade klienten enligt JO:s uppfattning väsentlig information bl.a. om att det inte var fråga om anstaltsvård utan om öppen vård. Klienten kände inte heller till att avgiften inte innefattades i betalningstaket och klienten var inte heller medveten om sin rätt att föra ärendet till prövningsorganet för rättelse. Med tanke på klientens rättsskydd skulle det enligt JO:s åsikt ha varit nödvändigt att ett skriftligt avgiftsbeslut skulle ha fattats.

JO ansåg att Vanda social- och hälsovårdsverk hade handlat i strid med god förvaltning då man inte hade fattat ett skriftligt beslut om avgiften för klientens kortvariga boendeservice och bifogat en anvisning om rättelseyrkande till beslutet. Till garantierna för god förvaltning hör rätten att söka ändring. I och med att ett beslut fattas i skriftlig form säkerställer man att den som är missnöjd med beslutet har faktiska förutsättningar att få kännedom om grunderna för beslutet och att han eller hon kan välja att föra beslutet till en besvärsmyndighet för prövning. JO konstaterade vidare att man för klientens del inte hade handlat i enlighet med lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, eftersom man inte på ett begripligt sätt hade informerat klienten eller dennes närstående om klientens rättigheter och skyldigheter.

JO gav Vanda social- och hälsovårdsverk en anmärkning för framtiden på grund av att ämbetsverket hade försummat sin skyldighet att informera klienten om vårdens art och om dess betydelse med tanke på klientens skyldigheter. Dessutom hade man försummat att fatta ett skriftligt avgiftsbeslut. JO bad social- och hälsovårdsverket senast 31.3.2005 meddela vilka åtgärder hennes uppfattning om det skriftliga avgiftsbeslutet hade föranlett.

JO Paunios beslut 30.12.2004, dnr 1118/4/02
(föredragande Iisa Suhonen)

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Allmän översikt

Till justitieombudsmannens behörighet hör laglighetsövervakningen av den offentliga hälso- och sjukvården. Däremot hör det inte till justitieombudsmannens behörighet att övervaka sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utövar sitt yrke självständigt. Justitieombudsmannens behörighet omfattar inte heller övervakningen av privata producenter av hälso- och sjukvårdstjänster, med undantag för de tjänster som kommunerna köper av dessa.

Laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården gäller i första hand tryggandet av sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som är garanterade såsom grundläggande rättigheter i 19 § 3 mom. i grundlagen. Under verksamhetsåret stiftades lagarna om den s.k. vårdgarantin (855/2004, 856/2004, 857/2004 och 858/2004), vilka träder i kraft i början av mars 2005. I lagarna preciseras hurdana hälso- och sjukvårdstjänster som skall betraktas som tillräckliga genom att det fastställs maximala väntetider för vården. Under verksamhetsåret gällde klagomålen huvudsakligen kommunernas skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster, tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster, patientens rätt till god vård, patientens självbestämmanderätt och rätt till information, mentalvårdspatienternas ställning och anteckningar i dessas patientjournaler samt utlämnande och kontroll av patientuppgifter. Liksom tidigare år behandlades också frågor som gällde förvaltningsförfarandet vid olika myndigheter och verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården.

Till justitieombudsmannens uppgifter hör också att övervaka förhållandena i s.k. slutna anstalter samt bemötandet av de intagna. Sådan psykiatrisk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja utgör således ett viktigt område inom laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården. I praktiken innebär laglighetsövervakningen framför allt inspektion av de verksamhetsenheter som ger sådan vård. Eftersom länsstyrelserna enligt mentalvårdslagen har till uppgift att särskilt övervaka i vilken mån patienternas grundläggande fri- och rättigheter begränsas medan de får vård och blir undersökta oberoende av sin vilja, har inspektionsverksamheten under de senaste åren också omfattat länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar. Liksom tidigare år inspekterades också primärvården under verksamhetsåret. Vid inspektionerna riktades uppmärksamhet mot väntetiderna vid hälsovårdscentralernas läkarmottagningar i icke-akuta fall, ordnandet av tandvård samt hälsovårdscentralernas vårdavdelningar.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen hör frågorna gällande hälso- och sjukvård till JO *Paunios* uppgifter. Äldre justitieombudsmannasekreterare *Kaija Tanttinen-Laakkonen* är huvudföredragande i dessa ärenden.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

Under verksamhetsåret avgjorde JO 243 klagomål som gällde hälso- och sjukvården och prövade på eget initiativ 10 sådana ärenden. I ca 22 % av fallen ledde avgörandena till åtgärder (tjänsteåtal, anmärkning, uppfattning, framställning). Vid laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården blir man tvungen att bedöma vården också på medicinska grunder. Innan ärendena avgörs hör JO alltid i sådana fall medicinska sakkunniga, i allmänhet från Rättsskyddscentralen för hälsovården.

I detta avsnitt refereras JO:s åtgärdsavgöranden ämnesvis. Utöver dessa kan man här nämna att JO förordnat att tjänsteåtal skulle väckas i ett ärende där en omyndig patients kroppsliga integritet hade kränkts i och med att man utan lov hade dragit ut den nedsövda patientens alla tänder. Åtalsförordnandet refereras närmare på s. 230. Under verksamhetsåret gjorde JO en framställning angående precisering av lagstiftningen om patientavgifter för sjuktransporter till social- och hälsovårdsministeriet (dnr 1618/2/02). JO hade

på eget initiativ utrett vilka problem som förekommer vid fastställandet av patientavgifter för sjuktransporter och i samband med ersättningspraxis i sådana situationer där sjuktransportbeställningen inte leder till att den sjuka personen transporteras till en verksamhetsenhet inom hälso- eller sjukvården eller till akutvårdsåtgärder, men där man trots detta inte kan betrakta beställningen som obefogad.

JO gjorde också en framställning om ändring av mentalvårdslagen. Enligt JO bör det tydligt framgå av lagen till vem anmälningarna om att en patient hålls isolerad eller fastspänd skall sändas (dnr 3071/4/02). Vid tillämpningen av den gällande lagbestämmelsen har det förekommit oklarhet när det gäller huruvida anmälan om särskilda begränsningar skall sändas till intressebevakaren också i de fall då intressebevakaren endast har förordnats för skötseln av patientens ekonomiska ärenden. JO underströk att sådana bestämmelser som gäller behandling av känsliga personuppgifter bör vara exakta.

På basis av flera klagomål som framställts hos JO under verksamhetsåret kunde man sluta sig till att folkhälsolagen vid flera hälsovårdscentraler tolkades så att det inte hörde till kommunernas skyldigheter att utfärda intyg för körkort, fastän detta är fallet. De patienter som vid hälsovårdscentralerna hade bett om intyg för körkort hade hänvisats till den privata sektorn. Eftersom det har visat sig att folkhälsolagen lämnar rum för tolkning på denna punkt, gjorde JO en framställning om precisering av lagstiftningen (dnr 1732/2/04).

KOMMUNENS SKYLDIGHET ATT ORDNA HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER

Flera klagomål och avgöranden gällde kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster samt tillgången till dessa tjänster. Under verksamhetsåret avgjordes flera klagomål som gällde kommunernas utvidgade skyldighet att ordna tandvård samt kommunernas prioriteringsbeslut i samband med tandvården (dnr 1901/4/02 Lundo, 1277/4/03 Helsingfors, 1442/4/03 Imatra, 1485/4/03 Vanda, 1721/4/03 Salo och 1780/4/03 Esbo). JO avgjorde också ett klagomål som gällde Studenternas hälsovårdsstiftelses förfarande vid ordnandet av tandvård (dnr 1317/4/03).

JO avgjorde också ett klagomål som gällde huruvida Esbo stads hjälpmedelsanvisning var lagstridig (dnr 45/4/03). Detta avgörande refereras nedan på s. 232. Under verksamhetsåret avgjordes också tre klagomål som gällde kommunernas skyldighet att utföra läkarundersökningar för bedömning av körförmågan och utfärda läkarintyg över körförmågan (dnr 1363/4/02 Jyväskylä, 2838/4/02 Kelviå och 1886/4/04 Joensuu). I dessa avgöranden ansåg JO att hälsovårdscentralerna enligt lagen inte kan vägra utföra läkarundersökningar för bedömning av körförmågan eller vägra utfärda läkarintyg över körförmågan.

JO avgjorde även ett klagomål som gällde vården av glaukompatienter i Helsingfors (dnr 676/4/02). Avgörandet refereras nedan på s. 225. Dessutom ansåg JO att den anvisning som utfärdats av ögonkliniken vid Åbo universitetscentralsjukhus var lagstridig. Enligt anvisningen krävdes det alltid att de patienter som anvisades till ögonkliniken skulle ha en läkarremiss, även när det gällde patienter som behövde akutvård (dnr 1829/4/02). Under verksamhetsåret avgjordes också ett ärende som JO utrett på eget initiativ och som gällde ordnandet av tandreglering för barn i Kihniö kommun (dnr 1288/4/02). Även detta avgörande refereras nedan på s. 229.

RÄTTEN TILL GOD VÅRD

Bl.a. följande avgöranden gällde rätten till god vård.

I ett avgörande gällande ett klagomål ansåg JO att ambulansförarna inte hade uppfyllt sina skyldigheter då de inte personligen hade utrett orsakerna till patientens förvirrade tillstånd. Ambulansförarna hade låtit en granne som var lekman svara för övervakningen av patientens tillstånd och fatta beslut om behovet av fort-

satt vård i en sådan situation där det även kunde finnas en allvarligare orsak till patientens symtom än berusning. JO riktade även kritik mot kretsalarmeringscentralens förfarande i ärendet (dnr 307/4/02). Avgörandet refereras nedan på s. 227.

I ett annat klagomål bad klaganden att man skulle undersöka den vård hennes man fått, då hans rehabilitering hade avbrutits på grund av att han var bärare av MRSA-bakterien. Mannen hade sänts till ett sjukhus där han inte undersöktes utan sändes hem inom samma dygn. JO ansåg att den hälsovårdscentralläkare enligt vars anvisningar patienten hade förts till sjukhuset inte hade handlat i enlighet med principen om god vård, då läkaren inte hade konsulterat någon inom den specialiserade sjukvården i fråga om patientens förflyttning eller på förhand informerat sjukhuset om att en patient som krävde isolering skulle hämtas dit. Om läkaren hade handlat på detta sätt, skulle man ha fått kännedom om att sjukhuset inte tar emot en patient för vård enbart på grund av att patienten är bärare av MRSA-bakterien och då hade patienten undvikit det extra sjukhusbesöket. JO uppmärksammade också sjukhuset på att sjukhuset skall informera hälsovårdscentralen om de anvisningar sjukhuset utfärdat i fråga om bärare av MRSA-bakterien (dnr 1388/4/02).

I ett klagomålsavgörande konstaterade JO att man felaktigt ansett att de svåra magsmärtor som efter en operation drabbade en patient som led av svår urinstenssjukdom berodde på tarmförlamning och på uttänjning av adhesioner. Orsaken till magsmärtorna utreddes inte tillräckligt noggrant. Därför fördröjdes den nya operationen och patienten blev tvungen att i stället för 10–14 dygn tillbringa flera månader på sjukhus (varav långa tider på intensivvårdsavdelning) och utstå oerhört lidande (dnr 2430/4/04).

PATIENTERNAS RÄTT TILL INFORMATION OCH SJÄLVBESTÄMMANDE

Under verksamhetsåret betonades liksom föregående år frågor som hör samman med patientens rätt att få information om faktorer som gäller vården. Dessutom fäste man vikt vid att vården skall genomföras i samförstånd med patienten.

En klagande ansåg att man genom att byta läkare mitt under en starroperation hade kränkt den självbestämmanderätt som tillkom klaganden i egenskap av patient. Klaganden skulle inte ha gett sitt medgivande till operationen av det andra ögat, om klaganden haft kännedom om läkarbytet. Enligt JO:s uppfattning gäller den rätt till information som föreskrivs i lagen om patientens ställning och rättigheter även information om den läkare som utför en operation. JO konstaterade i sitt avgörande att fastän en patient inom den offentliga hälso- och sjukvården i regel inte kan välja opererande läkare, kan uppgiften om vem som är opererande läkare vara av stor betydelse för patienten vid bedömningen av om han eller hon skall ge sitt medgivande till åtgärden. Detta var fallet för klagandens del. I klagandens fall var det enligt utredningen fråga om ett på förhand planerat läkarbyte som berodde på arbetspassen. Patienten borde ha informerats om läkarbytet innan operationen utfördes, så att patienten kunde ha använt sig av den självbestämmanderätt som garanteras patienter i lagen om patientens ställning och rättigheter (dnr 2373/4/02).

I ett avgörande som gällde ett annat klagomål konstaterade JO att riktlinjerna för vården borde utarbetas i samförstånd med patienten eller, om patienten inte själv förmår fatta beslut om sin vård, genom förhandlingar med patientens lagliga företrädare eller en nära anhörig till patienten. JO konstaterade också att dessa riktlinjer skall antecknas i patientjournalen. En läkare hade fattat beslut om att en patient inte skulle återupplivas ifall hjärtstillestånd inträffade. Läkaren hade emellertid inte motiverat sitt beslut och det framgick inte av handlingarna att man skulle ha diskuterat beslutet med en nära anhörig till patienten i syfte att utreda vilken patientens egen vilja var eller kunde antas vara. Enligt JO:s uppfattning hade vården till denna del inte genomförts i samförstånd med patienten eller dennes närstående (dnr 648/4/02, se även dnr 1675/4/02).

JO delgav chefsläkaren vid en hälsovårdscentral sin uppfattning enligt vilken en patient skall vårdas i samförstånd med denne. En äldre patients vilja att avstå från medicinsk rehabilitering borde ha respekterats (dnr 760/4/02). JO ansåg att ett sjukhus hade försummat sina skyldigheter i och med att man inte, efter att ha fått hälsovårdscentralens remiss gällande ögonbottenfotografering, hade informerat patienten om den långa väntetiden då patienten ställdes i kö för fotograferingen (dnr 577/4/02). Enligt JO:s uppfattning borde beslutet om undersökningen av ett barn vid den barnpsykiatriska enheten vid ett sjukhus ha fattats i samförstånd med barnets båda vårdnadshavare (dnr 290/4/02). Avgörandet refereras närmare i avsnittet gällande barnets rättigheter på s. 241.

MENTALVÅRDSPATIENTERNAS STÄLLNING

Under verksamhetsåret avgjordes flera klagomål som gällde mentalvårdspatienters ställning. JO ansåg att en hälsovårdscentralläkare hade handlat felaktigt när läkaren bestämde att klaganden skulle hämtas till hälsovårdscentralen med ambulans och bad om handräckning av polisen, vartill läkaren bestämde att dörren till klagandes bostad skulle brytas upp. Enligt JO:s uppfattning var de maktmedel som brukats inte försvarbara med beaktande av att situationen inte kunde betraktas som brådskande. JO betonade att proportionalitetsprincipen förutsätter att de maktmedel som brukas skall stå i förnuftig och rimlig proportion till de syften som eftersträvas (dnr 1135/4/02).

I avgörandet gällande ett annat klagomål ansåg JO att isolering skall betraktas som ett allvarligt ingrepp i individens självbestämmanderätt och att isolering därför skall användas i så begränsad utsträckning som möjligt. En patient får inte rutinmässigt isoleras vid ankomsten till sjukhuset, utan man skall för varje patients del särskilt bedöma och anteckna vilka omständigheter som föranlett isoleringen (dnr 957/4/02). I ett klagomålsavgörande konstaterade JO att det enligt mentalvårdslagen omedelbart borde ha fattats ett skriftligt beslut gällande begränsning av kontakterna. Beslutet hade fattats först sju dagar efter att begränsningen hade verkställts (dnr 1880/4/02).

Enligt JO:s uppfattning gäller mentalvårdslagens förbud mot begränsning av patientens kontakter till sitt rättsbiträde också den situation där patienten försöker skaffa sig ett rättsbiträde. Hon kritiserade den psykiatriska avdelningen vid ett sjukhus för att man hade förvägrat en patient rätten att använda telefon för att skaffa sig ett rättsbiträde. JO hänvisade till det beslut som Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter fattat i ärendet Golder (21.2.1975 A 18), där det ansågs att en frihetsberövad persons mänskliga rättigheter hade kränkts när personen inte hade getts tillstånd att kontakta en advokat för att inleda en rättegång (dnr 3104/4/02).

En klagande kritiserade arrangemangen i samband med anhörigas besök hos patienterna vid ett statligt mentalsjukhus. Besöksrummet var en hall där det inte fanns någon möjlighet till avskildhet. Det fanns inte heller några möjligheter för familjer att umgås utan övervakning på sjukhuset. JO konstaterade att man vid det statliga mentalsjukhuset bör sträva efter att erbjuda sådana besöksrum där en patient kan träffa sina anhöriga utan att någon utomstående har möjlighet att avlyssna förtroliga samtal mellan patienten och dennes anhöriga (dnr 529/4/03).

I ett avgörande gällande ett klagomål konstaterade JO att det inte är tillåtet att utan patientens samtycke begränsa hans eller hennes rätt att använda sin personliga egendom när det gäller en patient som av fri vilja får psykiatrisk sjukvård. När det gäller en patient som tagits in för observation eller vård är det inte heller tillåtet att utan patientens samtycke begränsa hans eller hennes rätt att använda annan egendom än den som anges i mentalvårdslagen. JO konstaterade dessutom att omhändertagandet av en mobiltelefon som tillhörde en patient som var intagen för vård oberoende av sin vilja skulle bedömas med stöd av bestämmelserna om begränsning av kontakterna (dnr 2506/4/02).

PATIENTJOURNALANTECKNINGAR SAMT UTLÄMNANDE OCH KONTROLL AV PATIENTUPPGIFTER

Frågor som gäller anteckningar i patientjournaler och utlämnande av patientuppgifter var fortsättningsvis föremål för uppmärksamhet under verksamhetsåret. I flera fall kunde det konstateras att patientjournalanteckningarna var bristfälliga. I avgörandena konstaterades att tillräckliga, sakliga och felfria patientjournaler klarlägger och förstärker patientens och vårdpersonalens rättsskydd samt främjar uppkomsten av en förtroendefull vårdrelation. I avgörandena betonades att det är viktigt att man iakttar social- och hälsovårdsministeriets förordning om upprättande av journalhandlingar samt om förvaring av dem och annat material som hänför sig till vård.

Dessa frågor behandlades bl.a. i följande avgöranden.

De anteckningar som gäller isolering av en patient skall vara sådana att åtgärdens lagenlighet utan svårighet kan bedömas på basis av dem (dnr 1304/4/02). På vårdavdelningen vid en hälsovårdscentral borde man i patientjournalen tydligt ha antecknat vilken åsikt en patient som fick terminalvård och som själv kunde ta ställning till sin vård hade i fråga om intravenös vätsketillförsel (dnr 1237/4/02). JO konstaterade också att det sjukhus från vilket en patient flyttas bär ansvaret för förflyttningen av patienten till ett annat sjukhus. JO konstaterade vidare att det borde ha gjorts anteckningar om uppföljningen av patientens hälsotillstånd samt att dessa borde ha fogats till sjukhusets patientjournal (dnr 957/4/02).

JO konstaterade att en känslig uppgift som gällde patientens religiösa övertygelse hade antecknats i ett läkarutlåtande och att uppgiften inte var nödvändig för den helhetsbedömning av patientens situation som utfördes i ett ärende som gällde ansökan om individuell förtidspension (dnr 3056/4/02). Överläkaren för vårdavdelningen vid en hälsovårdscentral hade vägrat ge en patients dotter de kopior av sjukvårdarnas anteckningar som hon bett om, eftersom överläkaren ansåg att sjukvårdarnas anteckningar inte hörde till den officiella patientjournalen. Eftersom sjukvårdarnas anteckningar hörde till patientjournalen, konstaterade JO att överläkaren borde ha gett dottern de kopior hon bett om ifall modern gett sitt skriftliga samtycke till att dottern tog del av uppgifterna i hennes patientjournal (dnr 1323/4/02).

JO ansåg att chefsöverläkaren för ett sjukvårdsdistrikt inte hade iakttagit bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet då chefsöverläkaren först över sju månader efter att en begäran om utlämnande av uppgifter hade framställts hade fattat beslut angående begäran (dnr 2164/4/02). JO kritiserade ett sjukhus för att man inte på det sätt som föreskrivs i personuppgiftslagen utan oskäligt dröjsmål hade behandlat en registrerads begäran att få ta del av sina uppgifter. Den registeransvarige har inte rätt att ta ställning till hur ofta en registrerad får använda sig av sin rätt till insyn (dnr 1748/4/02). JO kritiserade direktören för ett sjukhus för att klagandens begäran om att få ta del av handlingar inte hade behandlats på ett behörigt sätt då man inte hade iakttagit procedurbestämmelserna i personuppgiftslagen eller i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (dnr 290/4/02).

GOD FÖRVALTNING

När det gäller hälso- och sjukvårdsmyndigheternas förvaltningsåtgärder konstaterade JO brister och utvecklingsbehov bl.a. i följande fall.

Styrelsen för samkommunen för en hälsovårdscentral hade inte besvarat klagandens skriftliga förfrågan. JO konstaterade att kraven på god förvaltning förutsätter att myndigheterna inom en skälig tid besvarar sakliga skriftliga förfrågningar som riktats till dem (dnr 988/4/02 och 1195/4/02). I sitt avgörande gällande ett klagomål konstaterade JO att chefsläkaren vid en hälsovårdscentral enligt förvaltningsprocesslagen borde ha fattat ett skriftligt beslut om saken då en patient som bad om en betalningsförbindelse för anstaltsrehabilitering inte beviljades en sådan. En hälsovårdscent-

ralläkare hade försummat sin skyldighet att inom en skälig tid fatta ett beslut med anledning av en anmärkning som gjorts av en patients lagliga företrädare (dnr 760/4/02).

Behandlingen av en sjukhusremiss hade räckt för länge vid ett sjukhus. JO ansåg att man hade brustit i noggrannhet eftersom remissen uppmärksammades först nio månader efter att den hade skrivits och vidarebefordran av en ny remiss inom sjukhuset räckte över två månader (dnr 199/4/02). Ett klagomål hade varit anhängigt vid en länsstyrelse i över två år och tre månader. JO ansåg att ärendets behandling hade dröjt oskäligt länge (dnr 2115/4/02). Avgörandet refereras nedan på s. 224.

Vid Patientförsäkringscentralen hade behandlingen av ett ersättningsärende dragit ut på tiden på grund av att det inte genast skaffats tillräcklig utredning i ärendet. JO kritiserade centralens förfarande (dnr 2183/4/02). JO ansåg att Patientförsäkringscentralens förfarande stod i strid med kraven på god förvaltning, eftersom en sökandes begäran om att få kännedom om namnen på de läkare som varit närvarande vid centralens sakkunnigsammanträde hade behandlats vid centralen i över ett år (dnr 117/4/03).

Den instruktion en samkommun gett en kommuninvånare innehöll brister och skrivfel och kommuninvånaren hade inte informerats om de ändringar som gjorts i instruktionen eller om när instruktionen godkänts och trätt i kraft. JO ansåg att samkommunen inte hade iakttagit tillräcklig noggrannhet (dnr 1639/4/02). Vice ordföranden vid en hälsovårdsnämnd hade vid nämndens sammanträde deltagit i givandet av ett utlåtande i ett klagomålsärende som gällde vice ordföranden själv. JO ansåg att vice ordförandens förfarande var felaktigt (dnr 1846/4/02). JO kritiserade en docent som arbetade vid ett universitetssjukhus för att docenten såsom jävig hade behandlat ansökningar som gällde finansiering av egna forskningsgrupper (dnr 1359/4/02).

Inspektionsverksamhet

INSPEKTIONER INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN 2004

Åbo universitetscentralsjukhus, psykiatriska kliniken	12.5.2004
Åbo förvaltningsdomstol (mentalvårdsärenden)	12.5.2004
Åbo stad, Kuppis sjukhus	13.5.2004
Villmanstrand stads mentalvårdscentral och hälsovårdscentral, mottagningsverksamheten och vårdavdelningarna	3.6.2004
Länsstyrelsen i Västra Finlands län, social- och hälsovårdsavdelningen vid den regionala serviceenheten i Tammerfors	27.10.2004
Kaivanto sjukhus	27.10.2004
Tammerfors universitetssjukhus, barnpsykiatriska kliniken	28.10.2004
Pitkäniemi sjukhus, psykiatriska enheten för undersökning och vård av svårbehandlade barn (EVA) och ungdomspsykiatriska avdelningarna	28.10.2004

Vid inspektionerna av psykiatriska sjukhus övervakar JO i synnerhet förhållandena för och bemötandet av patienter som är intagna för vård oberoende av sin vilja. Detta sker genom samtal med sjukhusets ledning, patientombudsmannen, personalen och patienterna samt genom att man tar del av handlingar och inspekterar slutna avdelningar och isoleringsutrymmen.

Under verksamhetsåret har man i synnerhet granskat iakttagandet av maximitiderna för bedömningen av behovet av barn- och ungdomspsykiatrisk vård och ordnandet av sådan vård (6 a § i mentalvårdsförordningen) samt tillämpningen av 4 a kap. i mentalvårdslagen som trädde i kraft 1.6.2002. Man fäste också uppmärksamhet vid de begränsningar som gäller patienternas självbestämmanderätt och övriga grundläggande fri- och rättigheter, angående vilka det finns detaljerade bestämmelser i 4 a kap. i mentalvårdslagen. Un-

der inspektionerna uppmärksammades också patienternas övriga rättigheter, bl.a. deras möjligheter till utomhusvistelse.

Under verksamhetsåret inspekterades fem psykiatriska sjukhus: Kuppis sjukhus i Åbo, psykiatriska kliniken vid Åbo universitetscentralsjukhus, Kaivanto sjukhus, barnpsykiatriska kliniken vid Tammerfors universitetssjukhus samt den psykiatriska vårdenheten för svårbehandlade barn och ungdomspsykiatriska avdelningarna vid Pitkäniemi sjukhus. Under verksamhetsåret gjordes också en inspektion som gällde länsstyrelsen i Västra Finlands län, dvs. social- och hälsovårdsavdelningen vid dess regionala serviceenhet i Tammerfors. När det gäller verksamhetsenheterna inom primärvården inspekterade JO under verksamhetsåret mottagningsverksamheten och vårdavdelningarna vid Villmanstrand stads mentalvårdscentral och hälsovårdscentral. Vid ett inspektionsbesök som under verksamhetsåret genomfördes vid Åbo förvaltningsdomstol bekantade man sig med behandlingen av mentalvårdsärenden.

JO fäste i samband med en inspektion under verksamhetsåret uppmärksamhet vid att länsstyrelserna har en central och viktig uppgift när det gäller att övervaka begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna för patienter som mot sin vilja vårdas inom den psykiatriska sjukvården. I samband med sina inspektioner vid psykiatriska sjukhus betonade hon att det vid psykiatriska sjukhus skall finnas tillräckligt detaljerade skriftliga anvisningar om hur de begränsningar av självbestämmanderätten som avses i 4 a kap. i mentalvårdslagen skall verkställas. Hon poängterade också att reglerna för de olika avdelningarna vid psykiatriska sjukhus skall vara lagenliga. Hon uppmärksammade också sjukhusen på att de lagstadgade förutsättningarna för isolering och fastspänning avviker från varandra.

I samband med en inspektion vid Åbo universitetscentralsjukhus undersökte JO på eget initiativ om en patient som hölls fastspänd vid sjukhuset hade fått adekvat vård (dnr 1411/2/04). Vid en inspektion som gällde den primärvård som ordnats av Villmanstrand stad bestämde sig JO för att utreda lagenligheten av de direktiv som utarbetats med tanke på läkarbristen och de anvisningar som gällde beviljandet av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering (dnr 2754/2/04).

Avgöranden

DRÖJSMÅL VID LÄNSSTYRELSENS BEHANDLING AV ETT KLAGOMÅL

JO Paunio ansåg att behandlingen av ett klagomål hade dröjt oskäligt länge vid en länsstyrelse då ärendet hade varit anhängigt i över två år och tre månader. Det framgick dock av den utredning som erhållits att man vid länsstyrelsens social- och hälsovårdsavdelning med de till buds stående resurserna hade haft svårigheter att klara av att inom en skälig tid behandla de klagomål som ankom på avdelningen. Därför fattade JO på eget initiativ beslut om att hos inrikesministeriet begära en utredning över hur Länsstyrelsen i Västra Finland skall garanteras tillräckliga resurser för behandlingen av klagomål.

I sin begäran om utredning konstaterade JO att behandlingstiderna för klagomål gällande social- och hälsovårdsärenden under de senaste åren ständigt har förlängts. I synnerhet i fråga om klagomål som gäller hälso- och sjukvårdsärenden har behandlingstiderna klart överskridit de tider som uppställts som mål i resultatavtalen mellan länsstyrelserna och social- och hälsovårdsministeriet. De tider som uppställts som mål i resultatavtalen har dessutom förlängts flera gånger.

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. De klagomål som gäller social- och hälsovård kan dessutom gälla sådana tjänster eller förmåner som är avsedda att trygga den oundgängliga försörjning och omsorg som avses i 19 § i grundlagen. I dessa fall är en snabb behandling enligt JO av särskilt stor betydelse även med tanke på lagarnas materiella innehåll.

Enligt 22 § i grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I den regeringsproposition som gäller reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna konstaterades att styrningen av ekonomiska resurser hör till de centrala metoder med vilka det offentliga skall uppfylla den skyldighet som avses i paragrafen. Enligt JO:s uppfattning skall inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet se till att länsstyrelserna ges tillräckliga resurser för att klagomålen skall kunna behandlas inom de tidsfrister som uppställts i resultatavtalen.

JO Paunios beslut 30.3.2004, dnr 2115/4/02 (föredragande Håkan Stoor)

VÅRDEN AV GLAUKOM-PATIENTER I HELSINGFORS

Det hade konstaterats att klaganden hade en ögonsjukdom för vilken det ordinerats fortgående medicinering. En läkare inom den privata sektorn hade granskat patientens tillstånd med ett halvt års mellanrum. Klaganden ansåg sig dock som kommuninvånare ha rätt att få kommunal sjukvård. Patienten bad en hälsovårdscentralläkare skriva en remiss till ett ögonsjukhus inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (senare HNS).

Hälsovårdscentralläkaren skrev den remiss klaganden bad om, men biträdande överläkaren vid ögonsjukhuset återsände remissen till patienten och meddelade samtidigt att sjukhusets kapacitet inte räcker till för vården av alla glaukompatienter. Biträdande överläkaren konstaterade vidare att rådande praxis är att kontrollerna av glaukompatienternas tillstånd sker inom den privata sektorn och att eventuell laservård och eventuella operationer sker på sjukhus inom den offentliga sektorn. Biträdande överläkaren meddelade också att de sociala myndigheterna bättre kan utreda vilka patientens ekonomiska resurser är och vid behov kan hjälpa med betalningsförbindelser.

I sitt avgörande konstaterade JO Paunio bl.a. följande. Kommunerna ansvarar för ordnandet av sådana tjänster som hör till grundtryggheten inom sjuk- och hälsovården. Den offentliga sjuk- och hälsovården skall garantera tillgången till sådana tjänster. Naturligtvis kan en kommun också, om den så önskar, erbjuda mer omfattande service än vad denna förpliktelse förutsätter. Enligt lagen om specialiserad sjukvård skall vården ordnas så att kommuninvånarna, utöver den akutvård som skall ordnas för alla, även skall erbjudas sådan sjukvård som motsvarar vars och ens behov. Den praxis som iakttagits inom den offentliga sjuk- och hälsovården och som innebär att man helt uteslutit vissa sjukdomar från den specialiserade sjukvården och hänvisat patienterna att på egen bekostnad söka vård inom den privata sektorn är enligt JO:s uppfattning lagstridig. Denna praxis gäller t.ex. i fråga om vården av patienter som lider av kroniskt glaukom.

Enligt den utredning som erhållits på basis av handlingarna behövde klaganden som led av glaukom otvivelaktigt specialiserad sjukvård. Kommunen ansvarar för ordnandet av specialiserad sjukvård. Efter att klaganden vänt sig till hälsovårdscentralläkaren skrev denne en remiss till HNS ögonsjukhus. Av de orsaker som framgick av biträdande överläkarens utredning kunde ögonsjukhuset dock inte ordna sådan specialiserad sjukvård som klaganden behövde utan remissen återsändes till klaganden. Biträdande överläkaren informerade också den hälsovårdscentralläkare som sänt remissen om att remissen återsänts och om orsakerna till detta.

Biträdande överläkaren uppgav att det enligt den sedvanliga vårdkedjan för glaukompatienters del var allmän praxis att uppföljningen av glaukompatienternas tillstånd sker inom den privata sektorn och att eventuell laservård och eventuella operationer sker på sjukhus inom den offentliga sektorn. Enligt JO:s uppfattning hade biträdande överläkaren rätt att återsända remissen, eftersom det hade skett i enlighet med de anvisningar som utfärdats inom sjukvårdsdistriktet och enligt den beskrivning av vårdkedjan för glaukompatienter som man avtalat om inom sjukvårdsdistriktet och vid distriktets hälsovårdscentraler. Avsikten med

den gemensamt överenskomna vårdpraxisen för glaukompatienter har enligt JO:s uppfattning uppenbart varit att man på ett ändamålsenligt sätt skall kunna dela upp den specialiserade sjukvården i specialiserad sjukvård och primärvård, så att patienterna vårdas på rätt plats vid rätt tid.

I samband med återsändandet av remissen borde man dock ha gett klaganden råd och anvisningar tidigare än man hade gjort i detta fall. JO ansåg inte att klaganden hade getts adekvat information i och med de ensidiga uppgifterna om att uppföljningen av glaukompatienternas tillstånd sker inom den privata sektorn. Fastän informationen inte till denna del innefattade något ställningstagande angående kostnadsfrågorna, kunde man på basis av informationen enligt JO få den uppfattningen att uppföljningen av glaukompatienternas tillstånd inom den privata sektorn alltid sker på patienternas egen bekostnad. Patienten har emellertid rätt att själv välja om han eller hon utnyttjar offentliga eller privata hälso- och sjukvårdstjänster. Adekvat information borde enligt JO:s uppfattning ha innefattat anvisningar om att patienten, om han eller hon så önskar, kan vända sig t.ex. till den remitterande hälsovårdscentralläkaren för att få en betalningsförbindelse för läkarbesök inom den privata sektorn. Enligt JO:s uppfattning hade det varit ett mer tillbörligt och sedvanligt förfarande att biträdande överläkaren hade återsänt remissen till den remitterande läkaren och informerat klaganden om detta.

Enligt lagen om specialiserad sjukvård skall en persons hemkommun se till att personen får behövlig specialiserad sjukvård i enlighet med denna lag. På den verksamhet som kommunen ordnar med stöd av lagen om specialiserad sjukvård tillämpas lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården. När kommunen i enlighet med lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården t.ex. ordnar service hos en privat serviceproducent, skall samma avgifter och ersättningar som tas ut för kommunens eller samkommunens egna tjänster även tas ut för denna service.

Enligt JO:s uppfattning borde man vid Helsingfors stads hälsovårdsväsende, efter att ha fått information om att remissen återsänts, ha vidtagit åtgärder för att ordna behövlig specialiserad sjukvård för klaganden på något av de sätt som föreskrivs i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, t.ex. genom att köpa tjänster hos en privat serviceproducent.

Av det utlåtande som gavs av Helsingfors stads hälsovårdsverk framgick hälsovårdsverkets uppfattning, enligt vilken det inte var lagstridigt att uppföljningen av glaukompatienternas tillstånd styrdes till den privata sektorn. Hälsovårdsverket har sedermera korrigerat denna uppfattning och anser nu att kommunen inte när det gäller ögonsjukdomar uppfyller sin skyldighet att ordna tillräcklig service inom den specialiserade sjukvården för helsingforsarnas del, eftersom patienterna systematiskt styrs till den privata sektorn för behövlig uppföljning av en kronisk ögonsjukdom. Hälsovårdsverket konstaterar att man redan meddelat en patient som lider av en kronisk ögonsjukdom att man ersätter de extra kostnader som orsakats av vården inom den privata sektorn.

I promemorian 2003:33 ”Det nationella projektet för tryggande av hälso- och sjukvården i framtiden. Tillgång på vård och köbildningskontroll.”, som utarbetats av en arbetsgrupp vid social- och hälsovårdsministeriet, konstateras att det vid flera vårdenheter för ögonsjukdomar är vedertagen praxis att en patient endast på basis av en remiss av en privat ögonläkare har möjlighet att bli undersökt t.ex. på grund av glaukom. Enligt betänkandet har vården av glaukompatienter i en stor del av landet (över 60 000 patienter) i regel helt överförts till den privata sektorn. JO har i sitt utlåtande till social- och hälsovårdsministeriet med anledning av betänkandet konstaterat att social- och hälsovårdsministeriet och/eller länsstyrelserna med stöd av sina lagstadgade planerings-, styrnings- och övervakningsuppgifter skall ingripa i det lagstridiga förfarande som framgår av betänkandet.

Åtgärder

Eftersom det missförhållande som tagits upp i klagomålet enligt den erhållna utredningen hade korrigerats för Helsingfors stads hälsovårdsväsendes del, nöjde sig JO med att delge en av Helsingfors stads hälsovårdscentraler och HNS samt social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning gällande vården av glaukompatienter. Dessutom delgav JO chefsöverläkaren och biträdande överläkaren vid HNS sin uppfattning om sjukvårdsdistriktets skyldighet att ge patienten adekvat information och handledning i samband med att en remiss återsänds.

JO Paunios beslut 29.4.2004, dnr 676/4/02
(föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen)

PATIENTENS RÄTT TILL VÅRD

Klaganden kritiserade en ambulansenhets förfarande i samband med ordnandet av sjuktransport för en patient. Enligt den utredning som framgick av handlingarna hade en granne hittat den lättklädda och förvirrade patienten i skogen, kontaktat Kajanalands kretsalarmeringscentral och bett om sjuktransport för patienten. Kretsalarmeringscentralen förmedlade uppdraget till ambulansenheten i fråga. Då ambulansenheten gav sig iväg för att utföra uppdraget fick den dock ett nytt mer brådskande uppdrag som emellertid likaså hörde till skyndsamhetsklass C. Larmoperatören meddelade grannen att ambulansenhetens ankomst skulle komma att fördröjas.

Då ambulansförarna återvände från Kajana centralsjukhus efter att ha utfört det mer brådskande uppdraget ringde de grannen för att kontrollera patientens tillstånd. Grannen hade fört patienten till dennes bostad. Ambulansförarna fick den uppfattningen att det för patientens del inte var fråga om en sjukdomsattack utan endast om ett kraftigt berusningstillstånd och behov av avgiftning. Ambulansförarna kände patienten på basis av tidigare sjuktransportuppdrag i anslutning till patientens rikliga och långvariga alkoholbruk. Enligt ambulansförarnas plan skulle patienten själv söka vård följande morgon. De bad att grannen skulle kontrollera patientens tillstånd och vid behov på nytt kontakta kretsalarmeringscentralen. De informerade kretsalarmeringscentralen om situationen, men betraktade inte själva sitt samtal som någon uttrycklig återkallelse av uppdraget, utan enligt deras uppfattning förblev frågan oavgjord. Vid kretsalarmeringscentralen betraktades samtalet som en återkallelse av uppdraget. Ännu samma dag ringde en annan granne två gånger till kretsalarmeringscentralen och ställde frågor om patientens sjuktransport.

Grannen hittade följande dag den nakna patienten liggande död på golvet i sin tambur. En ambulans kallades till platsen och dess personal konstaterade att patienten var död. Det utfördes en fullständig rättsmedicinsk obduktion av den avlidne. Som dödsorsak fastställdes hjärtmuskelfel (förstorat hjärta). En bidragande orsak till dödsfallet utgjordes sannolikt av användningen av medicinen Tioridatsin, eftersom man känner till att denna medicin orsakar rytmstörningar även i föreskriven dosering. Den avlidnes kropp innehöll ingen alkohol. Dödsfallet klassificerades som naturlig sjukdomsdöd.

Förfarandet vid Kajanalands kretsalarmeringscentral

JO Paunio hänvisade i sitt beslut till lagen om nödcentraler och dess bestämmelser om ledningen och styrningen av nödcentralverksamheten samt om nödcentralernas uppgifter. Enligt anvisningen ”Hätäkeskuksen suorittama riskin arviointi ja vasteen määrittäminen” som utfärdats av den läkare som var ansvarig för akutvården inom samkommunen för sjukvård och specialomsorger i Kajanaland skall nödcentralen utföra en riskbedömning och fatta beslut om insatsen i enlighet med skyndsamhetsklasserna. Enligt anvisningen innebär C-klassen en liten risk och som insatstid föreskrivs 30 minuter. När det gäller denna skyndsamhetsklass larmas enligt anvisningen en enhet med vilken det ingåtts avtal inom det egna distriktet, om den når patien-

ten inom den föreskrivna insatstiden. Annars larmas den närmaste sjuktransportenhet som når patienten inom den föreskrivna insatstiden.

Riskbedömningen utfördes per telefon av Kajanalands kretsalarmeringscentral på basis av de uppgifter som erhållits av grannen. Patientens fall klassificerades enligt skyndsamhetsklass C. Kretsalarmeringscentralen gav ambulansenheten två parallella uppdrag som båda hörde till skyndsamhetsklass C, det uppdrag som gällde patienten i fråga med koden 7.4 och det andra mer brådskande uppdraget med koden 0.6. Då kretsalarmeringscentralen gav enheten sjuktransportuppdraget med koden C 0.6 var kretsalarmeringscentralen medveten om att det sjuktransportuppdrag som gällde patienten i fråga skulle komma att fördröjas och att den föreskrivna insatstiden skulle överskridas för detta uppdrags del. Enligt den permanenta sakkunniga inom sjuk- och hälsovården innebär skyndsamhetsklass C en liten risk, men förutsätter att man åtar sig uppdraget snabbt.

Enligt JO:s uppfattning försummade Kajanalands kretsalarmeringscentral sina skyldigheter när man inte, då ambulansenheten var upptagen med ett annat mer brådskande uppdrag, sände den närmaste sjuktransportenhet som kunde nå patienten inom den föreskrivna insatstiden för att utföra det sjuktransportuppdrag som klassificerats enligt skyndsamhetsklass C. Det har inte någon betydelse vid bedömningen av fallet att det sjuktransportuppdrag som gällde patienten i fråga enligt kretsalarmeringscentralens efterhandsbedömning kunde ha klassificerats enligt skyndsamhetsklass D. Då patientens transport blivit väntande överskreds den föreskrivna insatstiden mångfaldigt. Såsom den permanenta sakkunniga konstaterade, var det fråga om två samtidiga sjuktransportuppdrag som kretsalarmeringscentralen klassificerat enligt skyndsamhetsklass C och i den utredning som framgår av handlingarna nämns inte andra faktorer som eventuellt inverkat på fallet, så som undvikandet av en situation där det inte finns någon tillgänglig ambulans.

Samarbetet mellan kretsalarmeringscentralen och ambulansförarna

Enligt utredningen hade kretsalarmeringscentralen och ambulansförarna avvikande åsikter i fråga om huruvida man avstått från sjuktransportuppdraget. Enligt kretsalarmeringscentralens uppfattning hade ambulansförarna återkallat uppdraget. Ambulansförarna ansåg inte att de hade återkallat uppdraget, utan att frågan förblev öppen i väntan på att grannen eventuellt på nytt skulle kontakta kretsalarmeringscentralen. På basis av den utredning som erhållits med stöd av handlingarna och de medicinska sakkunnigutlåtandena konstaterade JO att hennes uppfattning var att informationsutbytet och samarbetet mellan kretsalarmeringscentralen och ambulansenheten till denna del fungerat bristfälligt.

Ambulansförarnas förfarande

JO hänvisade till de bestämmelser om patientens rätt till god hälso- och sjukvård som ingår i lagen om patientens ställning och rättigheter samt till de bestämmelser om de yrkesetiska skyldigheterna för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som ingår i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Hon hänvisade också till förordningen om sjuktransport, enligt vilken sjuktransporterna i medicinskt hänseende skall vara ändamålsenliga och patientsäkerheten skall beaktas i verksamheten.

På basis av den utredning som erhållits med stöd av handlingarna och de medicinska sakkunnigutlåtandena konstaterade JO att hennes uppfattning var att ambulansförarna, som i detta fall också var yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, borde ha gjort en personlig bedömning av patientens tillstånd för att man skulle ha kunnat återkalla sjuktransportuppdraget. I oklara situationer, i synnerhet när man låter bli att transportera en patient, borde ambulansförarna rådgöra med distriktets jourhavande hälsovårdscentralläkare.

Enligt den utredning som framgår av handlingarna beskrevs patientens tillstånd som förvirrat då patienten påträffades 6.11.2001. Det antogs att förvirringen berodde på alkohol, som man visste att patienten länge hade brukat. Enligt rättsskyddscentralens uppfattning hade det varit möjligt att patientens förvirrade tillstånd hade berott på abstinenssymtom orsakade av att långvarigt rikligt alkoholbruk upphört, dvs. delirium. Av patientjournalanteckningarna framgår det att patienten flera gånger hade fått vård för svåra alkoholabstinenssymtom som uppfyllde kriterierna på delirium. Delirium är ett allvarligt störningstillstånd i kroppen, vilket är förknippat med en ökad risk för plötslig död.

JO ansåg att ambulansförarna inte hade uppfyllt sina skyldigheter då de inte personligen hade utrett orsakerna till patientens förvirrade tillstånd, utan lät en granne som var lekman svara för övervakningen av patientens tillstånd och fatta beslut om behovet av fortsatt vård i en sådan situation där det även kunde finnas en allvarligare orsak till patientens symtom än alkoholberusning.

Åtgärder

JO gav Kajanalands kretsalarmeringscentral och ambulansförarna en anmärkning för framtiden på grund av att de försummat sina skyldigheter. Dessutom delgav hon dem sin uppfattning om bristerna i informationsutbytet och samarbetet mellan kretsalarmeringscentralen och ambulansförarna.

JO Paunios beslut 30.8.2004, dnr 307/4/02
(föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen)

TANDREGLERING FÖR BARN I KIHNIÖ KOMMUN

JO Paunio hade på eget initiativ prövat lagenligheten av den praxis som iakttogs i fråga om tandregleringen för barn i Kihniö kommun (se JO:s berättelse för år 2002, s. 152).

Enligt Kihniö kommunstyrelses utlåtande beviljade kommunen bidrag för kostnaderna för privat tandläkarvård till den del kostnaderna översteg den s.k. självriskandel som kommunen fastställt. Kommunstyrelsen meddelade att kommunen fortsättningsvis skulle iaktta samma praxis tills det utfärdades nya bestämmelser om ersättningsgrunderna och om kommunens betalningsskyldighet. Enligt kommunstyrelsens uppfattning garanterades alla patienter i och med detta förfarande högklassig vård. När det gäller kostnaderna var systemet dessutom skäligt och jämlikt för patienterna.

Enligt den utredning som erhållits av social- och hälsovårdsnämnden i Kihniö kommun hade nämnden 1.10.1999 godkänt de ersättningsprinciper som skulle tillämpas vid tandreglering för barn. Enligt beslutet ersattes kostnaderna för funktionell tandreglering för dem som inte fyllt 19 år bl.a. enligt följande principer. De som inte fyllt 19 år och som var i behov av tandreglering som utfördes av en specialisttandläkare sändes till Tammerfors universitetssjukhus eller till en privat tandreglerare eller till båda för vård. Om kunden var tvungen att låta utföra funktionellt nödvändig tandreglering eller tandreglering som krävde specialiserad sjukvård hos en privat tandreglerare, ersatte Kihniö kommun för sådana personers del som inte fyllt 19 år de vårdkostnader som översteg 3 000 mk/hushåll/år på basis av poängtalet 7 på behovsskalan för tandreglering. På basis av poängtalet 8–10 på behovsskalan för tandreglering (de svåraste fallen) ersattes de vårdkostnader som översteg 4 000 mk/hushåll/år.

De principer som godkänts av social- och hälsovårdsnämnden i Kihniö kommun innebar enligt JO:s uppfattning att kommunen beslutat att inte ordna sådan tandreglering som utförs av specialisttandläkare, med undantag för den mest krävande tandregleringen. Kommunen hade undandragit sig ansvaret för vården och helt överlåtit vården till den privata sektorn. En persons hemkommun skall emellertid se till att personen också får sådan behövlig tandreglering som utförs av specialisttandläkare. De undersökningar och den vård som patienten inte kan erbjudas vid en hälsovårdscentral skall ordnas på det sätt som anges i 4 § 1 mom. 2–4

punkten i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, t.ex. genom att tjänsterna skaffas hos en privat serviceproducent. De principer som hade godkänts av nämnden var således lagstridiga.

JO gav social- och hälsovårdsnämnden vid Kihniö kommun en anmärkning för framtiden på grund av det lagstridiga förfarandet. Hon bad Kihniö kommun senast 31.12.2004 meddela vilka åtgärder beslutet gett upphov till.

JO Paunios beslut 31.8.2004, dnr 1288/2/02 (föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen)

Social- och hälsovårdsnämnden i Kihniö kommun meddelade att nämnden 5.10.2004 beslutat att självriskandelarna för hushållen, vilka grundade sig på behovsskalans poängtal skulle slopas fr.o.m. 1.1.2005. Nämnden beslutade också att tillgången till tandreglering skall grunda sig på det vårdbehov som baserar sig på patientens hälsotillstånd, vilket fastställs av en tandläkare vid hälsovårdscentralen på basis av konsultation av en tandreglerare. Tandregleringstjänsterna köps antingen av en privat tandreglerare eller av sjukvårdsdistriktet eller av den tandreglerare som eventuellt senare anställs av Luoteis-Pirkanmaan seutukunta. Nämnden beslutade också att den tidiga tandregleringen för barn skall effektiveras genom att nya vårdmetoder tas i bruk. Nämnden meddelade vidare att budgeten för år 2005, som godkänts av kommunfullmäktige 13.12.2004, innehåller anslag för kostnaderna för tandregleringen.

EN OMYNDIG PATIENTS RÄTT TILL PERSONLIG INTEGRITET

Klaganden kritiserade förfarandet vid Vasa centralsjukhus då klagandens år 1960 födda dotters tänder dragits ut. För klagandens dotter, som vårdades på Gamla Vasa sjukhus, skrevs enligt utredningen på Gamla Vasa sjukhus en remiss till Vasa centralsjukhus för planering och genomförande av tandvård. Enligt uppgifterna i remissen motsatte sig dottern ovillkorligen lokalbedövning och tandläkarbesök. På grund av dotterns dåliga psykiska tillstånd måste hennes tänder enligt den remitterande läkarens uppfattning repareras under narkos. Vid Vasa centralsjukhus sköttes dottern av en specialisttandläkare som var specialiserad inom oralkirurgi. Efter att ha undersökt dotterns tänder under narkos drog tandläkaren ut alla tänder, utan att höra dotterns lagliga företrädare eller en nära anhörig och utan en sådan persons samtycke. Före åtgärden togs inga röntgenbilder av dotterns tänder. I remissen hade hennes föräldrar antecknats som hennes närmaste anhöriga.

JO Paunio bad inrikesministeriets polisavdelning utföra en förundersökning i ärendet. JO förordnade att åtal skulle väckas i ärendet och konstaterade bl.a. följande i åtalsförordnandet.

Enligt ett sakkunnigutlåtande av Rättsskyddscentralen för hälsovården borde man före vården eller senast under vården ha skaffat samtycke till åtgärden genom att försöka utreda ståndpunkten hos den lagliga företrädaren eller en nära anhörig till den fullvuxna patienten som var oförmögen att fatta beslut om sin vård. Om man inte hade kunnat erhålla samtycket under den tid narkosen varade, borde man enligt rättsskyddscentralens uppfattning ha övervägt att avbryta åtgärden eller narkosen eller ha dragit ut tänderna endast i den omfattning det var nödvändigt med hänsyn till munhälsan. Enligt rättsskyddscentralens uppfattning kan avlägsnandet av alla tänder betraktas som ett viktigt vårdbeslut.

Specialisttandläkaren i oralkirurgi hade vid förundersökningen medgett att man inte hade förhandlat om saken med patientens lagliga företrädare före ingreppet, eftersom specialisttandläkaren inte visste att patienten hade en sådan. Specialisttandläkaren konstaterade att det inte framgick av remissen att patienten hade en tjänsteförmyndare.

Enligt 6 § 1 mom. i lagen om patientens ställning och rättigheter skall vården ges i samförstånd med patienten. Med patientens självbestämmanderätt avses i bestämmelsen patientens rätt att själv fatta beslut om in-

grepp i hans eller hennes personliga integritet. Avsikten med bestämmelsen är att patientens samtycke i enlighet med principen om självbestämmanderätt skall utgöra en förutsättning för lovlig vård. En patient har rätt att neka till all vård som planerats eller som redan påbörjats för hans eller hennes del.

Bestämmelsen i 6 § 2 mom. i lagen om patientens ställning och rättigheter gäller situationer där en patient som har uppnått myndighetsåldern t.ex. på grund av en mental störning inte kan fatta beslut om sin vård. Patienten är i detta fall antingen varaktigt eller under en längre tid *de facto* oförmögen att bruka sin självbestämmanderätt. Man skall även vid vården av en patient som förlorat förmågan att fatta beslut om sin vård eller förmågan att uttrycka sitt beslut sträva efter att beakta hans eller hennes personliga åsikter och de faktorer han eller hon skulle ge företräde. I förarbetena till lagen om patientens ställning och rättigheter (RP 185/1991 rd, s. 17) konstaterades att man skall sträva efter att vårda patienten i enlighet med vad han eller hon skulle besluta om han eller hon i sunt tillstånd kunde fatta beslut om saken och ge uttryck för beslutet. Sådan information på basis av vilken patientens eventuella sunda vilja kan utredas är viktig i denna situation. Patientens självbestämmanderätt borde i dessa fall tillgodoses genom att man utreder saken med patientens lagliga företrädare eller nära anhöriga.

Enligt Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och biomedicin kan man ingripa i en handikappad patients integritet endast med samtycke av patientens lagliga företrädare eller någon annan i lag angiven aktör. Enbart det hörande som avses i 6 § 2 mom. i lagen om patientens ställning och rättigheter har inte ansetts uppfylla konventionens krav. Därför kompletterades 6 § i lagen om patientens ställning och rättigheter med ett nytt 3 mom. genom den lag som stiftades 9.4.1999 (489/1999). När det är fråga om ett viktigt vårdbeslut förutsätter den vård som ges en handikappad patient enligt detta moment att patientens lagliga företrädare eller en nära anhörig eller någon annan närstående person samtycker till vården.

Av den remiss som skrevs vid Gamla Vasa sjukhus framgick det att patientens sjukdomsbild var synnerligen svår. På basis av dessa uppgifter fanns det anledning att anta att hon på grund av sin mentala störning inte kunde fatta beslut om sin tandvård. Enligt uppgifterna i remissen var patientens tänder svårt angripna av karies. Av uppgifterna framgick det också att patienten ovillkorligen hade nekat till lokalbedövning och till att besöka en tandläkare. Specialisttandläkaren var medveten om att patientens tänder i enlighet med den remitterande läkarens uppfattning skulle komma att granskas och åtgärdas under narkos. Specialisttandläkaren var också medveten om att det inte var möjligt att ta röntgenbilder av patientens tänder före narkosen och inte heller under narkosen. Specialisttandläkaren hade i sin utredning konstaterat att sådan vård som ges under narkos är radikalare än vid normal bastandvård.

JO ansåg att specialisttandläkaren efter att ha tagit emot remissen borde ha varit beredd på att ställas inför en situation där det krävdes ett viktigt vårdbeslut i samband med patientens tandvård. Därför borde tandläkaren före vården eller senast under vården, i enlighet med vad som förutsätts i 6 § 2 och 3 mom. i lagen om patientens ställning och rättigheter, ha hört patientens lagliga företrädare eller en nära anhörig eller någon annan närstående person och av en sådan person ha fått samtycke till att tänderna drogs ut.

Det är således av betydelse att specialisttandläkaren inte före ett viktigt vårdbeslut, dvs. innan patientens alla tänder drogs ut, på det sätt som förutsätts i 6 § 2 mom. i lagen om patientens ställning och rättigheter hade hört patientens förmyndare eller en nära anhörig för att utreda vilken vård som bäst motsvarade patientens vilja. Det var likaså av betydelse att specialisttandläkaren drog ut patientens alla tänder utan att ha fått samtycke till detta av förmyndaren eller en nära anhörig. Enligt 6 § 3 mom. i lagen om patientens ställning och rättigheter förutsätts det att det föreligger ett samtycke i ett sådant fall. På ovan nämnda grunder ansåg JO att specialisttandläkaren i oralkirurgi hade handlat på ett sådant sätt som bör tillräknas specialisttandlä-

karen såsom brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet enligt 40 kap. 11 § i strafflagen. Med hänsyn till arten av specialisttandläkarens gärning var enbart en anmärkning av justitieombudsmannen enligt JO:s uppfattning inte tillräcklig i ärendet. Avlägsnandet av patientens alla tänder var ett ingrepp som var oåterkalleligt för patienten.

JO förordnade att statsåklagaren vid Vasa tingsrätt skulle väcka åtal mot specialisttandläkaren för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet, eftersom specialisttandläkaren i sin tjänsteutövning vid Vasa centralsjukhus av vårdslöshet eller oaktsamhet hade underlåtit att uppfylla sin tjänsteplikt som baserar sig på de bestämmelser som skall iakttas i tjänsteutövningen i och med att tandläkaren drog ut patientens alla tänder utan att höra patientens lagliga företrädare eller en nära anhörig och utan att ha fått samtycke till åtgärden av en sådan person. Med beaktande av den olägenhet och skada gärningen medfört och de övriga omständigheterna i anslutning till den kan gärningen på basis av en helhetsbedömning inte betraktas som ringa.

JO Paunios brev till riksåklagaren 16.9.2004, dnr 2447/2/04 (föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen)

ESBO STADS HJÄLPMEDELS-ANVISNING VAR LAGSTRIDIG

Klaganden kritiserade förfarandet inom social- och hälsovårdsväsendet vid Esbo stad då hjälpmedel för medicinsk rehabilitering inte beviljades. Det framgick av klagomålet att den behöriga hälsovårdscentralläkaren hade konstaterat att klaganden led av sjukdomen Alopecia universalis (dg L63.1 total hårlöshet/avsaknad av all kroppsbehåring) och i sin remiss till stadens enhet för medicinsk rehabilitering hade rekommenderat att klaganden skulle få en peruk som ett hjälpmedel vid den medicinska rehabiliteringen. Klaganden förvägrades emellertid hjälpmedlet, eftersom klaganden inte motsvarade de förutsättningar som fastställts för beviljande av detta hjälpmedel i Esbo stads hjälpmedelsanvisning från år 2002. Enligt anvisningen beviljades endast personer som inte fyllt 18 år peruk som hjälpmedel vid medicinsk rehabilitering. Enligt det brev från patientföreningen Iholiitto ry som fogats till klagomålet hade Esbo stad även uteslutit andra hjälpmedel än peruker från den medicinska rehabiliteringen för personer som fyllt 18 år.

Esbo stads social- och hälsovårdsnämnd konstaterade i sitt utlåtande med anledning av klagomålet att hjälpmedelsanvisningen, förutom när det gällde peruker, endast i fråga om fabrikstillverkade specialskodon innefattade ett krav på att personen i fråga skulle vara under 18 år. Dessa undantag kunde enligt nämndens uppfattning motiveras bl.a. med att de som fyllt 18 år har större möjligheter att prioritera användningen av sina egna inkomster. Nämnden ansåg att Esbo stads hjälpmedelsanvisning inte stod i strid med JO Paunios beslut från 5.6.2003 om ordnande av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering (dnr 1803/4/00).

Med anledning av Iholiitto ry:s brev konstaterade nämnden att förbundet borde vända sig till social- och hälsovårdsministeriet för att få till stånd en lagändring om förbundet ansåg att det föreligger en s.k. subjektiv rätt till hjälpmedel. Ifall det förelåg en sådan rätt skulle alla vars funktionsförmåga är nedsatt på det sätt som avses i lagen på grund av sjukdom, handikapp, försenad utveckling eller åldrande ha rätt att på kommunens bekostnad få ett hjälpmedel som skulle öka eller förbättra funktionsförmågan.

JO Paunio konstaterade bl.a. följande i sitt beslut.

Skyldigheten att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och att reservera tillräckliga resurser för tjänsterna

Det råder felaktiga uppfattningar om förhållandet mellan de lagar som gäller skyldigheten att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och lagen om patientens ställning och rättigheter samt dess 3 § som innehåller ett omnämnande av de resurser som står till hälso- och sjukvårdens förfogande. Man föreställer sig nämligen

ibland att kommunernas lagstadgade skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster endast gäller akutvård, som var och en anses ha en subjektiv rätt till. Så är dock inte fallet. Den lagstadgade skyldigheten att ordna hälso- och sjukvård gäller också vård som inte är brådskande, vilket innebär att kommunerna inte kan underlåta att reservera tillräckliga resurser för skötseln av denna uppgift. Det omnämnande av resurserna som ingår i lagen om patientens ställning och rättigheter innebär inte att skyldigheten att ordna hälso- och sjukvårdstjänster är begränsad till de resurser som står till förfogande vid respektive tidpunkt. Genom lagen om patientens ställning och rättigheter har man inte ingripit i kommunernas lagstadgade skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster. Denna skyldighet åläggs kommunerna i folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård. Enligt dessa lagar skall vården ordnas så att kommuninvånarna, utöver den akutvård som skall ordnas för alla, även skall erbjudas sådan behövlig vård som inte är brådskande.

Denna ståndpunkt har också under den senaste tiden fastställts i flera av högsta förvaltningsdomstolens avgöranden och i rättslitteraturen. Kaarlo Tuori konstaterar i sitt verk Sosiaalioikeus 2004 (s. 274–278) följande: Man kan med fog anse att indelningen av hälso- och sjukvårdstjänsterna i tjänster som man har en subjektiv rättighet till och i tjänster som är beroende av anslag samt särskiljandet av kommunens särskilda och allmänna skyldighet att ordna tjänster inte kan användas för att gestalta det juridiska läget. Kommunerna har en skyldighet att ordna sådan vård som en kommuninvånares hälsotillstånd kräver och som baserar sig på en individuell behovsprövning, vare sig det gäller brådskande eller icke-brådskande vård. Därför skulle det vara vilseledande att säga att rätten till akutvård har garanterats som en subjektiv rättighet, medan det i fråga om sådan vård som inte är brådskande skulle vara fråga om tjänster som är beroende av de anslag som budgeterats för detta.

Med beaktande av vad som anförts ovan konstaterade JO att hennes uppfattning var att Esbo stads social- och hälsovårdsnämnd i sitt ovan nämnda utlåtande hade gjort en felaktig bedömning av kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster (i detta fall skyldigheten att erbjuda hjälpmedel för medicinsk rehabilitering) och av omfattningen av skyldigheten att reservera resurser för tjänsterna.

Lagligheten av Esbo stads hjälpmedelsanvisning

Det allmänna åläggs i 22 § i grundlagen en skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I 19 § i grundlagen åläggs det allmänna en skyldighet att, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Den medicinska rehabiliteringen utgör en del av den sjukvård som avses i folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård och det hör således till kommunens skyldighet att ordna medicinsk rehabilitering. De uppgifter som ankommer på kommunen hör enligt JO:s uppfattning till de grundläggande tjänsterna inom hälso- och sjukvården och tillgången till sådana tjänster skall garanteras inom den offentliga hälso- och sjukvården.

Kommunerna har prövningsrätt när det gäller tillämpningen och verkställigheten av den lagstiftning som gäller ordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster. Genom kommunernas interna anvisningar angående ordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster kan man förenhetliga tillämpningspraxis. Anvisningarna har således en viktig betydelse i och med att de ökar jämlikheten kommuninvånarna emellan. Utgångspunkten är därför att anvisningarna är behövliga och motiverade. Anvisningarna är dock till sin karaktär endast avvägningsnormer som omfattar de synpunkter som skall beaktas vid beslutsfattandet, medan den inbördes avvägningen av synpunkterna varierar från fall till fall (detta konstaterar Tuori i det ovan nämnda verket, s. 143). JO underströk i detta sammanhang att anvisningarna således endast kan komplettera bestämmelserna i lagar och förordningar. Med hjälp av anvisningarna kan man inte begränsa eller utesluta sådana rättig-

heter som garanterats i lag eller förordning. Till den del anvisningarna inte tillåter att man tar hänsyn till de individuella behoven hos den som behöver tjänsterna, står anvisningarna i strid med den ovan nämnda lagstiftningen. Sådana anvisningar som innebär att t.ex. personer i en viss ålder eller vissa hjälpmedel kategoriskt utesluts från den medicinska rehabiliteringen är lagstridiga.

Enligt den utredning som erhållits på basis av handlingarna framgick det att Esbo stads hjälpmedelsenhet vid beviljandet av hjälpmedel hade iakttagit de anvisningar som utarbetats för Jorvs sjukvårdsdistrikt. Den gällande anvisningen gällde åren 2003 och 2004. På grund av anvisningen kunde patienter som fyllt 18 år inte få de peruker eller fabrikstillverkade specialskodon som de behövde som hjälpmedel vid den medicinska rehabiliteringen. I fråga om dessa hjälpmedel var anvisningen till sitt innehåll identisk med den anvisning som gällde år 2002 då det fall som avses i klagomålet inträffade.

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen (1 mom). Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas t.ex. på grund av ålder eller hälsotillstånd (2 mom.). Diskrimineringsbestämmelsen förbjuder inte all slags särbehandling av människor fastän särbehandlingen grundar sig på en sådan faktor som uttryckligen nämns i bestämmelsen. Det väsentliga är om särbehandlingen kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. När det är fråga om de förbjudna grunder för särbehandling som uppräknats i bestämmelsen ställs det dock höga krav på motiveringen för godtagbar särbehandling (Regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna 309/1993 rd, s. 48). Hälso- och sjukvårdstjänsterna skall alltså tillhandahållas så att ingen utan godtagbart skäl särbehandlas t.ex. på grund av ålder. I 3 § i lagen om patientens ställning och rättigheter föreskrivs också att patienten har rätt att utan diskriminering få sådan hälso- och sjukvård som hans eller hennes hälsotillstånd förutsätter.

Esbo stads social- och hälsovårdsnämnd motiverade ålderskriteriet för peruker och fabrikstillverkade specialskodon med att personer som fyllt 18 år har en större möjlighet att prioritera användningen av sina egna inkomster. Enligt JO:s uppfattning är detta inte, med beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, en godtagbar motivering.

JO baserade sin uppfattning på att patientens rätt till kommunala hälso- och sjukvårdstjänster och således också till medicinsk rehabilitering enligt gällande lagstiftning inte är beroende av patientens disponibla inkomster eller förmögenhet. Det avgörande kriteriet när det gäller rätten till dessa tjänster är däremot att det på basis av patientens hälsotillstånd föreligger ett medicinskt grundat behov av hälso- och sjukvård.

Inom hälso- och sjukvården utgör förbudet mot diskriminering i samband med vårdbeslut en viktig rättvisefråga som hör samman med tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. I samband med enskilda vårdbeslut är enligt JO:s uppfattning inga andra prioriteringar lagliga än sådana som grundar sig på sjukdomen, behovet av vård och verkningarna av vården.

Med beaktande av vad som anförts ovan ansåg JO att Esbo stad inte hade lagt fram någon sådan godtagbar grund för ålderskriteriet i hjälpmedelsanvisningen som krävs enligt 6 § 2 mom. i grundlagen. Därför stod anvisningen enligt hennes uppfattning i strid med den grundlagsbestämmelse som förbjuder åldersdiskriminering. Då kommunen utfärdar interna anvisningar angående ordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster bör kommunen också ta hänsyn till 22 § i grundlagen, enligt vilken det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta innebär att den lagstiftning som gäller ordnandet av kommunala hälso- och sjukvårdstjänster och som ger kommunerna en viss prövningsrätt skall tolkas på ett sätt som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I fråga om peruker och fabrikstillverkade specialskodon innebar Esbo stads hjälpmedelsanvisning att staden begränsade sitt ansvar för ordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster så att det inte omfattade patienter som fyllt 18 år och som behövde peruk eller fabrikstillverkade specialskodon som hjälpmedel vid den medicinska rehabiliteringen. I anvisningen lämnades inte rum för beaktande av det individuella behovet hos den som är i behov av ett hjälpmedel. En patient kan inte förvägras sådan medicinsk rehabilitering som han eller hon behöver, i detta fall ett hjälpmedel, och som kommunen är skyldig att ordna, enbart på den grunden att patienten hör till en viss åldersgrupp. Tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster skall enligt JO:s uppfattning grunda sig på att det föreligger ett medicinskt grundat vårdbehov som baserar sig på patientens hälsotillstånd.

Åtgärder

JO delgav Esbo stads social- och hälsovårdsnämnd sin uppfattning om att stadens hjälpmedelsanvisning var lagstridig. Hon uppmärksammade också nämnden på sin uppfattning gällande skyldigheten att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och skyldigheten att anslå tillräckliga resurser för tjänsterna. Hon bad social- och hälsovårdsnämnden senast 31.3.2005 meddela henne vilka åtgärder hennes uppfattning har föranlett.

JO Paunios beslut 30.12.2004, dnr 45/4/03
(föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen)

BARNETS RÄTTIGHETER

Aktuellt om barnets rättigheter

Riksdagen antog i december 2004 en lag om barnombudsmannen (1221/2004 rd). Lagen träder i kraft 1.9.2005 . I likhet med flera andra aktörer har den kommitté för barnets rättigheter som övervakar iakttagandet av FN:s konvention om barnets rättigheter i sina rekommendationer gällande Finland föreslagit att en sådan tjänst borde inrättas. Reformen kan även av denna orsak anses viktig med tanke på barnets rättigheter. Enligt lagen har barnombudsmannen till uppgift att främja barnens intressen och ta tillvara barns rättigheter i samarbete med andra myndigheter samt organisationer och övriga liknande aktörer inom sitt verksamhetsområde (2 §). Med beaktande av verksamhetens mål har det i statsbudgeten för år 2005 anslagits förhållandevis små medel för inledandet av verksamheten, men avsikten är uppenbarligen att denna nivå skall höjas under de kommande åren.

Övervakningen av barnets rättigheter har sedan år 1998 varit ett av tyngdpunktsområdena inom justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Genom lagen om barnombudsmannen har man inte haft för avsikt att ingripa i denna uppgift. I regeringens proposition med förslag till lag om barnombudsmannen har man utgått från att justitieombudsmannens och barnombudsmannens uppgifter kommer att komplettera varandra (RP 163/2004, s. 8). Barnombudsmannen kommer t.ex. inte enligt lagens motivering att behandla frågor som gäller enskilda personer eller ärenden, utan barnombudsmannen kommer i sin verksamhet att koncentrera sig på att bevaka barnets intressen på ett mer allmänt plan, t.ex. i samband med förslag till nya lagar och andra samhälleliga reformer (s. 9).

Under den senare delen av verksamhetsåret avläts regeringens proposition med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen (RP 225/2004 rd) till riksdagen. Lagförslaget gäller de bestämmelser i barnskyddslagen med stöd av vilka det är möjligt att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för barn som omhändertagits och placerats i vård utom hemmet. Efter att den nya regleringen gällande de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft (1.8.1995) har JO i flera sammanhang fäst uppmärksamhet vid att bestämmelserna i barnskyddslagen inte har uppfyllt de krav som nuförtiden ställs på sådana lagbestämmelser som gäller begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. I samband med sitt beslut om tillgodoseendet av vissa grundläggande fri- och rättigheter för barn som placerats i statens skolhem, vilket fattades 31.12.2002 (dnr 3170/2/01), påtalade hon senast att barnskyddslagen i brådskande ordning borde revideras. Med anledning av lagförslaget hördes JO 8.12.2004 av grundlagsutskottet. Ärendets behandling fortsätter vid riksdagen under år 2005.

AVGÖRANDEN OM BARNETS RÄTTIGHETER

År 2004 avgjordes sammanlagt drygt hundra ärenden som gällde barnets rättigheter. Dessa ärenden har nedan statistikförts på basis av vem klagomålet riktar sig mot och de syns därför inte som en separat kategori i berättelsens statistik. De ärenden som gäller barnets rättigheter avgörs i huvudsak av JO *Paunio*. BJO *Rautio* och BJO *Jääskeläinen* har också avgjort enstaka ärenden som gäller barnets rättigheter. Justitieombudsmannasekreterare *Kirsti Kurki-Suonio* var även under detta verksamhetsår huvudföredragande i dessa ärenden.

Största delen av klagomålen gällande barnets rättigheter riktade sig under verksamhetsåret mot socialmyndigheternas verksamhet. Oftast var det fråga om föräldrarnas missnöje i ärenden som hörde samman med barnskydd eller vårdnad om barn och umgängesrätt. I vissa fall har även andra barnet närstående personer varit missnöjda myndigheternas förfarande. Klagomål angående förfarandet i ärenden som gäller barn har också riktats bl.a. mot hälso- och sjukvårdsmyndigheterna, undervisningsväsendet, polisen och Folkpensionsanstalten. Aktuella ärenden har en sär-

skild vikt. Under den senare delen av verksamhetsåret rapporterade massmedierna om den rättegång som gällde återsändandet av två amerikansk-finska barn och om de olika faserna vid verkställandet av beslutet. Hos justitieombudsmannen framställdes sammanlagt elva klagomål angående myndigheternas förfarande i anslutning till detta ärende och hon fick även mycket annan respons från medborgarna i samband med ärendet.

Eftersom flera olika myndigheter således kan vara föremål för klagomål som gäller barnets rättigheter, har dessa avgöranden i viss mån refererats också i samband med övriga kategorier av ärenden. T.ex. BJO Rautios beslut, som gällde en skolas ansvar för elevernas säkerhet vid s.k. gulnäbbsintagning som gymnasieeleverna ordnar för nya elever, behandlas i samband med undervisningsärendena (dnr 2678/2/02). BJO Jääskeläinen har avgjort ett klagomål som gällde tullens förfarande vid granskning av ett barn. Detta avgörande refereras i samband med de ärenden som gäller tullen (dnr 256/4/03). I det avsnitt som gäller socialförsäkring finns ett avgörande som gäller ett barns rehabilitering (dnr 2068/4/03).

Största delen av JO Paunios ställningstaganden angående barnets rättigheter gällde iakttagandet av den grundlagsenliga principen om god förvaltning (21 § i grundlagen). Nedan refereras vissa av dessa ställningstaganden i korthet.

Enligt JO:s uppfattning hade en barnatillsyningsman inte – i enlighet med vad som förutsätts i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården – för föräldrarna redogjort för olika alternativ och deras verkningar eller för andra omständigheter som var av betydelse för deras sak (5 §). I detta fall var det fråga om erkännande av faderskap, då barnet hade fötts med hjälp av sådan fertilitetsvård där man använt en utomstående mans könsceller. Den gällande lagen om faderskap innehåller inga föreskrifter om ställningen för barn som fötts med hjälp av sådan fertilitetsvård. Barnatillsyningsmannen hade emellertid som tillförlitlig information uppgett för föräldrarna att det inte skulle förekomma problem vid erkännandet av faderskapet. Tingsdomaren hade dock inte godkänt mannens erkännande av faderskapet (dnr 1698/4/02). Man väntar sig att ställningen för de barn som fötts med hjälp av fertilitetsvård kommer att förbättras efter att den lagstiftningsreform som för tillfället är under beredning har blivit klar och godkänts av riksdagen.

Det var också fråga om huruvida en klient getts korrekt handledning i det fall där klaganden misstänkte att kommunens utlänningssekreterare hade gett klagandens förra make råd om att resa till sitt hemland med barnet utan att få tillstånd till detta av klaganden som var barnets andra vårdnadshavare. Den utredning som erhållits i ärendet utvisade inte att detta skulle ha hänt. I den utredning som utlänningssekreteraren lämnat hänvisades det emellertid inte i något sammanhang till att internationell barnkapning strider mot lag. Det hänvisades inte heller till den internationella konventionen om bortföranden av barn som också makens hemland ratificerat. Eftersom det hörde till utlänningssekreterarens uppgifter att ge klienterna råd och handledning i internationella familjefrågor, delgav JO utlänningssekreteraren sin uppfattning om att internationell barnkapning kan innebära en allvarlig kränkning av barnets och förälderns grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter (dnr 1808/4/02).

God förvaltning innebär också att klienterna inom socialvården skall ges information om sitt ärende. JO ansåg att det inte var fråga om god förvaltning då ett omhändertaget barns förälder först två dagar före sammanträffandet fick information om att övervakat umgänge skulle ordnas, eller då föräldern inte alls fick något meddelande med bekräftelse av tidpunkten för umgänget, såsom avtalats (dnr 1625/4/02). JO ansåg det också motiverat att en förälder utan begäran skall delges planen för barnets vård och eftervård, även då samarbetet mellan socialarbetarna och föräldrarna enligt utredningen i övrigt löper väl i det ärende som gäller barnet (dnr 318/4/03 och 70/4/03). Detsamma gällde den situation där en förälder hade begärt en skriftlig utredning om sitt barns behandling vid ett daghem. Föräldrarna hade endast fått en kallelse att

komma och reda ut ärendet muntligt, vilket de inte gjorde. Med beaktande av kraven på god förvaltning skulle det enligt JO:s uppfattning i denna situation ha varit motiverat att utredningsbegäran skulle ha besvarats skriftligt (dnr 316/4/02). I två andra ställningstaganden av JO var det också fråga om huruvida en handling till sin utformning motsvarade kraven på god förvaltning (dnr 2975/4/02 och 2759/4/03). I båda fallen behandlades dessutom frågor som gällde hemlighållande av uppgifter om familjelivet.

Ärendena gällande barnets rättigheter föranledde i två fall åtgärder som innebar att en myndighet gavs en anmärkning på grund av lagstridigt förfarande. Nedan refereras JO Paunios avgörande med anledning av ett klagomål som gällde isolering vid ett skolhem (dnr 868/4/02). BJO Rautio gav också en anmärkning i ett avgörande som gällde polisens förfarande vid gripandet av barn som misstänktes för snatteri av sötsaker. Även detta avgörande refereras nedan (dnr 249/4/03). Rautio avgjorde också andra klagomål som föranledde åtgärder i ärenden som gällde gripande av barn och barnens ställning som misstänkta för brott (dnr 64/4/02, 1416/4/02, 2260/4/02, 2526/4/02, 508/4/02). Nedan refereras dessutom JO Paunios avgörande gällande båda vårdnadshavarnas rätt att delta i beslutsfattandet angående undersökning och vård av ett barn (dnr 290/4/02).

ÅTGÄRDER JUSTITIEOMBUDSMANNEN VIDTAGIT PÅ EGET INITIATIV

Den särskilda betydelse övervakningen av barnets rättigheter getts yppar sig bl.a. i att JO i mån av möjlighet även på eget initiativ har behandlat frågor som gäller barnets rättigheter. Detta har ansetts viktigt eftersom barnen inte har motsvarande möjligheter som vuxna att övervaka tillgodoseendet av sina rättigheter. Av de ärenden som under verksamhetsåret behandlades vid kansliet finns det skäl att nämna det projekt som inleddes på JO:s eget initiativ och som syftar till att utreda vilken handlingsberedskap myndigheterna har när det gäller utredning, hantering och förebyggande av situationer där barn blir utsatta för våld inom familjen. I detta sammanhang har man särskilt undersökt de lokala socialvårdsmyndigheternas, hälso- och sjukvårdsmyndigheternas, undervisningsmyndigheternas och polisens verksamhet.

Enligt JO har familjevåldet förödande verkningar på barn. Det kan kräva större aktivitet än normalt från myndigheternas sida för att sådant familjevåld som sker i hemmet skall uppdagas och för att man skall kunna reda ut situationen. Under senare tid har man även i offentligheten fäst uppmärksamhet vid detta. Rådet för brottsförebyggande vid justitieministeriet har i december 2004 godkänt ett utkast till ett nationellt program för att minska våldet, vilket också innefattar förebyggande av våld som riktar sig mot barn och unga. JO Paunio har i flera sammanhang fäst uppmärksamhet vid myndigheternas skyldighet att agera vaksamt och frimodigt i dessa situationer. Man kan t.ex. nämna JO:s anförande i verksamhetsberättelsen för år 2002 samt ett föredrag från år 2004 (JO Paunios fest-föredrag vid 25-årsjubileumsseminariet för Förbundet för mödra- och skyddshem 15.10.2004, se *www.oikeusasiamies.fi*).

Vid JO:s kansli har man bl.a. genom inspektioner av det kommunala socialväsendet undersökt hur myndigheterna utreder, åtgärdar och förebygger sådant familjevåld som riktar sig mot barn. I samband med inspektionerna har man bl.a. kunnat iaktta att det kommunala socialväsendet får relativt få barnskyddsanmälningar från de lokala hälso- och sjukvårdsenheterna, trots att de anställda inom denna sektor enligt barnskyddslagen har en skyldighet att under de förutsättningar som anges i lagen göra en sådan anmälan (40 §). Hälsovårdscentralerna och de övriga enheterna inom hälso- och sjukvården står ofta i en nyckelposition när det gäller uppdagandet av våld som riktar sig mot barn. Eftersom antalet anmälningar i förhållande till detta verkade vara litet, bad JO 30.6.2004 alla länsstyrelser utreda hur man inom sjukvårdsdistrikten och vid hälsovårdscentralerna inom området handlat i de situationer där man misstänkt att ett barn blivit offer för våld i familjen. Hon bad samtidigt länsstyrelserna ut-

reda bl.a. vilka direktiv som finns vid enheterna och hurdan beredskap enheterna har att samverka med andra myndigheter. Länsstyrelsens utredningar och de utlåtanden som hör samman med dem har tillställts justitieombudsmannens kansli före utgången av januari 2005.

I samband med sina inspektioner vid polisinrättningar och åklagarmyndigheter fäste också BJO Rautio särskild uppmärksamhet vid uppdagandet och åtgärdandet av familjevåld som riktar sig mot barn samt vid vilka fortsatta åtgärder som vidtagits. Frågan om hur familjevåld som riktar sig mot barn kan uppdagas och åtgärdas bl.a. genom samarbete mellan olika myndigheter togs också upp vid de inspektioner han företog inom undervisningsväsendet och i skolor.

Under verksamhetsåret avgjordes också två ärenden som hade undersökts på eget initiativ. Som resultat av dem delgav JO statsrådet en framställning som gällde ordnande av övervakat umgänge mellan föräldrar och barn (dnr 2752/2/04). Hon delgav också social- och hälsovårdsministeriet samt justitieministeriet sina iakttagelser om de medlings- och rådgivningstjänster för-äldrarna erbjuds i samband med konflikter gällande barn (dnr 2059/2/03). Dessa beslut refereras närmare nedan.

Inspektionsverksamhet

I den kategori av ärenden som gäller barnets rättigheter hörde justitieombudsmannens inspektionsverksamhet under verksamhetsåret i stor utsträckning samman med de ovan nämnda egna initiativen. Initiativen behandlades framför allt i samband med de inspektioner som gällde socialväsendet i Joensuu och social- och hälsovårdsväsendet i Villmanstrand. JO inspekterade dessutom bl.a. barnpsykiatriska kliniken och psykiatriska enheten för undersökning och vård av svårbehandlade barn vid Tammerfors universitetssjukhus samt en privat barnskyddsanstalt.

INSPEKTIONER ÅR 2004

Socialväsendet i Joensuu	5.5.2004
Joensuu familjecentral	5.5.2004
Social- och hälsovårdsväsendet i Villmanstrand	3.6.2004
Villmanstrand stad, barnhemmet Leirin lastenkoti	3.6.2004
Villmanstrand stads skyddshem och ungdomsgrupphem	3.6.2004
Kyröskartano privata barnskyddsanstalt	13.10.2004
Tammerfors universitetssjukhus, barnpsykiatriska kliniken	28.10.2004
Pitkäniemi sjukhus, psykiatriska enheten för undersökning och vård av svårbehandlade barn (EVA) och ungdomspsykiatriska avdelningarna	28.10.2004

Avgöranden

ÖVERVAKAT UMGÄNGE MELLAN FÖRÄLDRAR OCH BARN SAMT KOMMUNERNAS MEDLINGS- OCH RÅDGIVNINGSTJÄNSTER

JO Paunio företog under åren 2002–2004 sammanlagt tio inspektioner som gällde det kommunala socialväsendet. I samband med inspektionerna diskuterade hon med representanter för socialväsendet bl.a. om vilka medlings- och rådgivningstjänster föräldrarna har möjlighet att få i samband med sina inbördes konflikter gällande barn. Man diskuterade också huruvida kommunen kan ordna övervakat umgänge mellan föräldrar och barn samt under vilka förutsättningar detta kunde ske. På basis av sina iakttagelser gjorde JO 30.11.2004 en framställning till statsrådet om ordnande av övervakat umgänge mellan föräldrar och barn (dnr 2752/2/04). De iakttagelser som hörde samman med medlings- och rådgivningstjänsterna delgav hon social- och hälsovårdsministeriet (lakttagelser om de medlings- och rådgivningstjänster föräldrarna erbjuds i konflikter gällande barn, dnr 2059/2/03). JO tog båda

dessa ärenden till behandling eftersom de gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som hör samman med barnets och föräldrarnas familjelivsskydd.

Övervakat umgänge (dnr 2752/2/04)

I sådana fall där det är fråga om umgängesrätt med barn och där barnets vårdnadshavare fruktar att barnets säkerhet kan vara hotad under umgänget, har domstolen kunnat förordna att umgänget skall ske under övervakning. I lagstiftningen finns det inga särskilda bestämmelser om ordnande av övervakat umgänge. Det allmänna har en skyldighet att främja kontakterna mellan barnet och föräldrarna, vilket utgör en del av barnets och föräldrarnas familjelivsskydd som baserar sig på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. JO påpekade också att artikel 19 i konventionen om barnets rättigheter förutsätter att konventionsstaternas myndigheter bl.a. skall vidta alla lämpliga åtgärder inom lagstiftnings-, förvaltnings- och utbildningssektorn för att skydda barnet mot alla former av våld, misshandel eller utnyttjande.

På basis av sina iakttagelser konstaterade JO att många kommuner själva ordnar övervakat umgänge eller skaffar sådan service i form av köptjänster t.ex. av organisationer som erbjuder sådan service. Utsikterna för att övervakat umgänge skall kunna ordnas verkar dock för närvarande vara beroende av om det finns tillgång till övervakat umgänge på barnets hemort. Även i de fall då det finns tillgång till övervakat umgänge kan det dock förekomma stora skillnader i fråga om villkoren för att övervakat umgänge skall ordnas. JO föreslog att statsrådet skall utreda om tillgodoseendet av barnets och föräldrarnas grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter kan främjas genom att det i lag föreskrivs om rätten att i vissa situationer få utomstående övervakning vid umgänget mellan barnet och föräldern.

JO Paunios brev till statsrådet 30.11.2004, dnr 2752/2/04 (föredragande Kirsti Kurki-Suonio)

Social- och hälsovårdsministeriet meddelade 16.3.2005 att tjänstemän vid justitieministeriet och social- och hälsovårdsministeriet samarbetar för att före utgången av år 2005 kartlägga de behov av utveckling av lagstiftningen som ärendet föranleder.

Medlings- och rådgivningstjänster vid konflikter mellan föräldrarna (dnr 2059/2/03)

I bakgrunden till de klagomål som gällde barn fanns ofta föräldrarnas kontinuerliga gräl om barnet. Enligt JO:s uppfattning skulle en minskning av konflikterna mellan föräldrarna främja barnets intresse på det sätt som avses i artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter. Även äktenskapslagen och den lagstiftning som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt baserar sig på målsättningen att konflikterna inom familjen i första hand skall kunna lösas genom förhandlingar. För att detta mål skall nås skall kommunerna ordna medling i familjefrågor (20–23 a § i äktenskapslagen). Rådgivning och medling samt övrig handledning kan också ges i uppfostrings- och familjefrågor (17 § i socialvårdslagen). Det skall även i vissa andra sammanhang ges handledning och hjälp för att avtal skall nås.

De tjänster som hör samman med medling och rådgivning i familjefrågor har ordnats på olika sätt i kommunerna, vilket innebär att det för föräldrarna är svårt att skapa sig en bild av de alternativa tjänsterna samt att bedöma dem och jämföra dem med varandra. Det sätt på vilket medlings- och rådgivningstjänsterna ordnats verkade också inverka på fastställandet av sekretessen i anslutning till tjänsterna. Med beaktande av alla dessa omständigheter ansåg JO att denna praxis ur föräldrarnas synvinkel var onödigt invecklad. Det är kanske inte i alla kommuner möjligt att tillfredsställa behovet av medlings- och rådgivningstjänster för föräldrar. Det finns också risk för att man kan få vänta på tjänsterna oskäligt länge. JO ansåg att detta var oroväckande med tanke på tillgodoseendet av barnets grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, eftersom syftet med tjänsterna i fråga är att

minska sådana konflikter föräldrarna emellan som också är skadliga för barnen.

I detta sammanhang fäste JO också uppmärksamhet vid att föräldrarna skall bemötas på ett opartiskt och jämlikt sätt. Hon ansåg att en sådan arbetstagare som på domstolens begäran sammanställer en utredning i ett ärende som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt skall vara fri från sådana förhandsuppfattningar som kan uppkomma i samband med medlings- och rådgivningstjänsterna. De krav på god förvaltning som avses i 21 § i grundlagen förutsätter att förfarandet är opartiskt och jämlikt i dessa situationer. JO delgav social- och hälsovårdsministeriet och justitieministeriet de slutledningar hon gjort på basis av sina iakttagelser. Hon bad ministerierna senast 31.8.2005 meddela henne vilka åtgärder de anser att slutledningarna föranleder.

JO Paunios beslut 30.12.2004, dnr 2059/2/03 (föredragande Kirsti Kurki-Suonio)

DEN ANDRA VÅRDNADSHAVARENS RÄTT ATT DELTA I BESLUTSFATTANDET

Klaganden kritiserade Jorvs sjukhus vid Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt bl.a. för att man beslutat undersöka hans tioåriga barn vid enheten för barnpsykiatri utan att höra honom i egenskap av barnets andra vårdnadshavare. Barnets mor, skolan och omsorgsbyrån hade begärt att undersökningen skulle genomföras. Vid sjukhuset hade man med barnets mor avtalat om att barnet fem gånger skulle besöka enheten för barnpsykiatri för att undersökas närmare.

Sjukhuset framförde i sin utredning att det i detta skede inte var fråga om vård utan endast om att barnet genomgått en undersökning. Det hade avtalats om separata feedback-samtal med vardera föräldern. Vid feedback-samtalen hade man för avsikt att redogöra för undersökningen och vårdrekommendationerna. Det ingår i principerna för den barnpsykiatriska enheten att samarbeta med vårdnadshavarna.

JO Paunio konstaterade att en minderårig patient som inte själv kan fatta beslut om sin vård enligt 7 § i lagen om patientens ställning och rättigheter skall vårdas i samråd med sin vårdnadshavare. I detta fall var båda föräldrarna barnets vårdnadshavare. Det var inte fråga om en sådan situation som det föreskrivs om i 5 § 2 mom. i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983), där den ena vårdnadshavaren ensam kan fatta sådana beslut som gäller barnet. Enligt 2 § i lagen om patientens ställning och rättigheter avses med hälso- och sjukvård bl.a. åtgärder för fastställande av patientens hälsotillstånd. Därför är utgångspunkten att också ett beslut som gäller undersökning av ett barn skall fattas i samförstånd med barnets vårdnadshavare.

Enligt JO:s åsikt kan man inom hälso- och sjukvården i allmänhet utgå från att vårdnadshavarna verkar i samförstånd i de ärenden som gäller barnets vård. Därför behöver man inte separat utreda den andra vårdnadshavarens åsikt om det inte finns en särskild orsak till det. I detta fall kände man dock vid sjukhuset till konflikterna mellan vårdnadshavarna och man kunde inte utgå från att den vårdnadshavare som hämtade barnet till sjukhuset handlade med den andra vårdnadshavarens samtycke. Med tanke på att det var fråga om en undersökning som omfattade fem besök och vars syfte var att utreda barnets behov av psykiatrisk vård, ansåg JO att man borde ha fattat beslut om undersökningen i samförstånd med barnets båda vårdnadshavare. JO delgav överläkaren vid barnpsykiatriska enheten sin ovan angivna uppfattning.

JO Paunios beslut 5.3.2004, dnr 290/4/02 (föredragande Håkan Stoor)

ÖVERSKRIDANDE AV DEN LAGSTADGADE MAXIMITIDEN FÖR ISOLERING

En vårdnadshavare hade framställt klagomål gällande placeringen och behandlingen av dennes barn vid skolhemmet Limingan koulutuskeskus. Barnet hade två

gånger hållits isolerad vid skolhemmet. Isoleringen hade enligt JO Paunios uppfattning båda gångerna varit särskilt motiverad på det sätt som avses i 32 § 2 mom. i barnskyddslagen. Enligt samma lagrum får isoleringen dock inte utan nytt beslut fortgå längre än 24 timmar åt gången. Innan ett nytt beslut fattas skall barnet enligt 10 § 3 mom. i barnskyddsförordningen undersökas av en läkare, såvida detta inte är uppenbart obehövligt. Andra gången hade barnets isolering emellertid fortgått längre än 24 timmar och det hade inte fattats något nytt beslut om isoleringen. Barnet hade inte heller undersökts av en läkare.

Skolhemmets tf. föreståndare och biträdande föreståndare konstaterade i sin utredning att det skett ett fel i förfarandet. Detta berodde enligt dem på att den krisvård som planerats för barnet efter isoleringen inte kunde ordnas så att vården skulle ha kunnat inledas tidigare än vad som var fallet. De handledare som behövdes för vården kunde enligt dem inte tidigare befrias från sina andra uppgifter och de handledare som var lediga kunde inte nås. Krisvården kunde därför inledas först en och en halv timme senare än planerat. I utredningen uppgav man inte varför det inte hade fattats ett nytt beslut om barnets isolering. Innan det nya beslutet kunde ha fattats borde barnet ha blivit undersökt av en läkare, såvida det inte i enlighet med den ovan avsedda bestämmelsen i barnskyddsförordningen kunde anses uppenbart obehövligt. JO ansåg att orsakerna till att det inte hade gjorts en läkarundersökning borde ha antecknats i motiveringen till det nya beslutet om isolering.

JO ansåg därför att man hade handlat lagstridigt vid isoleringen av barnet. Förfarandet var särskilt klandervärt på grund av att det kränkte barnets rätt till personlig frihet, vilken garanterats som en grundläggande rättighet (7 § i grundlagen). Enligt 10 § 2 mom. i barnskyddsförordningen skall ett beslut om isolering fattas av föreståndaren för anstalten. JO ansåg att tf. biträdande föreståndaren som undertecknat beslutet samt tf. föreståndaren som tillsammans med denne undertecknat den utredning som gavs till JO båda var ansvariga för det lagstridiga förfarandet. JO gav dem med anledning av detta en anmärkning för framtiden.

JO bedömde i samma beslut också hur kontakterna mellan barnet och dess vårdnadshavare upprätthölls då barnets placeringsort låg mycket långt från föräldrarnas hemort. JO ansåg att barnets och föräldrarnas rätt att hålla kontakt med varandra garanteras som en grundläggande fri- och rättighet och mänsklig rättighet i artikel 9 i konventionen om barnets rättigheter, artikel 8 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och i 10 § i grundlagen. Med tanke på tillgodoseendet av denna rättighet är det enligt JO inte önskvärt att ett omhändertaget barn placeras mycket långt från sina föräldrar. Kontakten kan dock även under sådana omständigheter upprätthållas på det sätt som barnskyddslagen kräver och i enlighet med barnets och föräldrarnas grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, om myndigheterna erbjuder tillräckligt med stöd för kontakterna. Enligt utredningen hade man handlat på detta sätt och upprätthållandet av kontakterna mellan barnet och föräldern gav inte anledning till några åtgärder från JO:s sida.

JO Paunios beslut 2.4.2004 dnr 868/4/02
(föredragande Kirsti Kurki-Suonio)

TRANSPORT AV MINDERÅRIGA TILL EN POLISSTATION OCH INLÅSNING I ”FINKAN”

Klaganden kritiserade förfarandet vid polisinrättningen i Björneborgs härad i ett ärende som gällde utredning av klagandens minderåriga sons snatteribrott. Klaganden riktade i synnerhet kritik mot att polisen grep de 8-, 12- och 15-åriga barnen och låste in dem i ”finkan” utan att först informera vårdnadshavarna eller socialvårdsmyndigheterna om saken.

Enligt utredningen misstänktes tre minderåriga pojkar ha gjort sig skyldiga till snatteri i affären City-Market i Björneborg. En polispatrull anlände till platsen, där det framgick att pojkarna hade lagt sötsaker i en påse och

vägt dem, men efter vägningen lagt mer sötsaker i påsen. Pojkarna hade försökt betala de vägda karamellerna, men kassabiträdet i affären hade märkt att det också fanns ovägda sötsaker i påsen. I detta skede lämnade pojkarna påsen vid kassan och sprang iväg. Affärens väktare grep pojkarna och överlämnade dem till polisen. Polispatrullen förde pojkarna till polisinrättningen i Björneborg för att reda ut vad som hänt. På polisstationen placerade polismännen pojkarna i de utrymmen som är avsedda för gripna personer under den tid ärendet utreddes. Föräldrarna till de 8- och 12-åriga barnen hämtade sina barn från polisstationen och 15-åringen avlägsnade sig på egen hand från polisstationen.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande i sitt ställningstagande.

Gripandet och transporten till polisstationen

Polispatrullen hade med stöd av 10 § i polislagen rätt att utreda barnens identitet och med stöd av 19 § i förundersökningslagen kunde barnen också höras med anledning av gärningen (vilket även var tillbörligt). Med hänsyn till omständigheterna i fallet var det uppenbart att det skulle gå bäst att på ett tillförlitligt sätt utreda personuppgifterna på polisstationen. Därför var det med beaktande av 10 § i polislagen motiverat att pojkarna efter gripandet fördes till polisstationen.

BJO konstaterade att det över lag ges mycket stort utrymme för tolkning när det gäller att fastställa barnets intresse i samband med enskilda tjänsteuppdrag. Åtminstone i vissa fall torde det ligga i barnets intresse att ett dylikt ärende inte utreds på platsen om det finns flera åskådare, utan att utredningen sker på en plats där utomstående inte kan betrakta skeendet. Enligt BJO:s åsikt är det också av betydelse hur det barn åtgärden riktar sig mot upplever situationen, dvs. om barnet visar rädsla för polismännen och om transporten i polisbilen orsakar ångest eller om barnets förhållningssätt är tillitsfullt. Den utredning som erhållits i fallet gav vid handen att utomstående personer åtminstone inte hade iakttagit någon rädsla hos pojkarna.

BJO konstaterade att polispatrullen inte hade handlat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter när det gällde pojkarnas transport till polisstationen. BJO ansåg att det med tanke på proportionalitetsprincipen i och för sig var problematiskt att 8-åringen fördes till polisstationen, men att saken inte med beaktande av händelseförloppet som helhet föranledde några åtgärder.

Placeringen av pojkarna i ”finkan”

Efter att pojkarna hade förts till polisstationen, hade de för en kort tid placerats i ett låst utrymme. Av polismännens utredning framgick det att den huvudsakliga orsaken till att pojkarna placerades i ”finkan” var att man ville lugna ner situationen.

BJO konstaterade att det enligt 6 kap. 1 § i tvångsmedelslagen inte fanns förutsättningar för att låsa in barnen i ”finkan”. För att man skall få hålla en person inlåst förutsätts det enligt lagrummet att det är nödvändigt för att förhindra att personen avlägsnar sig. Enligt BJO är det inte med stöd av lagen möjligt att placera en person i ”finkan” för att lugna ner situationen. BJO ansåg att man handlat felaktigt och lagstridigt då barnen låstes in i ”finkan”. Förfarandet var särskilt klandervärt i och med att de yngsta barnen endast var 8 och 12 år gamla. Man kan i synnerhet ifrågasätta huruvida ett 8-årigt barn över huvud taget skall förvaras i ett sådant utrymme. Vid bedömningen av åtgärden tog BJO i betraktande att barnen endast hölls i ”finkan” en kort stund och att det i och för sig inte var lagstridigt att föra pojkarna till polisstationen.

BJO gav de två polismännen i polispatrullen en anmärkning för framtiden på grund av det lagstridiga förfarandet.

BJO Rautios beslut 15.4.2004, dnr 249/4/03 (föredragande Mikko Eteläpää)

INTRESSEBEVAKNING

I intressebevakningsärenden är det i första hand fråga om magistraternas och kommunernas allmänna intressebevakares förfarande när de sköter uppdrag enligt lagen om förmyndarverksamhet (442/1999). Andra viktiga författningar som gäller intressebevakning är förordningen om förmyndarverksamhet (889/1999) och lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten (443/1999).

Från början av 2005 kommer även klagomål som gäller de allmänna domstolarnas förfarande att behandlas som intressebevakningsärenden, när det är fråga om förordnande eller byte av intressebevakare eller skiljande av en intressebevakare från uppdraget eller begränsning av en persons handlingsbehörighet. Som intressebevakningsärenden kommer i framtiden likaså att behandlas klagomål som gäller förvaltningsdomstolarnas förfarande när de behandlar besvär över beslut som magistraterna fattat i egenskap av förmyndarmyndigheter. Under verksamhetsåret statistikfördes intressebevakningsärendena inte ännu på ovan beskrivet sätt som en egen ärendegrupp, utan ändringen trädde i kraft från ingången av 2005.

Enligt ärendefördelningen ankommer klagomål som gäller intressebevakning på BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande under verksamhetsåret var justitieombudsmannasekreterare *Mikko Sarja*.

Allmänt

Under verksamhetsåret anhängiggjordes 30 ärenden som gällde intressebevakning. Det kan visserligen hända att intressebevakningsfrågor tangerats även i klagomål som gällt t.ex. socialvården eller hälso- och sjukvården, varvid de har behandlats – och även statistikförts – i samband med huvudsaken, och intressebevakningsfrågan har inte avskiljts till ett eget klagomål. De ärenden som avgjordes under verksamhetsåret gällde bl.a. summan av de disponibla medlen, upprättande av egendomsförteckning, nödvändigheten av att förordna en intressebevakare och begränsa handlingsbehörigheten, utlämnande av uppgifter om huvudmannen, huvudmannens självbestämmanderätt, utredande av huvudmannens åsikt och dess betydelse, överföring av intressebevakarens ställföreträdares befogenheter på en befullmäktigad och behandlingstiden för en anmälan som gällde en person i behov av intressebevakning.

Bland annat ett klagomål där det är fråga om Helsingfors stads resurser för förmyndarverksamheten är på den nivå som lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten förutsätter är fortfarande föremål för undersökning.

Under verksamhetsåret inspekterade BJO Jääskeläinen Helsingfors magistrat och Esbo stads intressebevakningsbyrå.

INSPEKTIONER ÅR 2004

Helsingfors magistrat	10.12.2004
Esbo stads intressebevakningsbyrå	17.12.2004

Avgöranden

INTRESSEBEVAKARENS BEFOGENHETER OCH HUVUDMANNENS SJÄLVBESTÄMMANDERÄTT

I klagomålet ombads att det skulle undersökas bl.a. om den allmänna intressebevakaren hade handlat i strid med huvudmannens rätt att besluta om sin egendom. Enligt klaganden hade hans mor velat ge sina tre barn förskott på arv, men intressebevakaren hade inte gått med på att överföra den begärda summan till sin huvudmans konto. Intressebevakaren hade motiverat sitt förfarande med å ena sidan förbudet mot att skänka bort egendomen och å andra sidan med att han inte varit övertygad om att huvudmannens viljebildning var äkta. Han hade dragit denna slutsats av den anled-

ningen att klaganden upprepade gånger hade varit i kontakt med honom och begärt att pengarna skulle fördelas i form av förskott på arv. Även huvudmannen, vars handlingsbehörighet inte varit begränsad, hade själv varit i kontakt med intressebevakaren i saken.

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

Enligt 14 § i lagen om förmyndarverksamhet utgör ett förordnande av en intressebevakare inget hinder för huvudmannen att själv förfoga över sin egendom eller företa rättshandlingar, om inte något annat bestäms i lag. Rätten för en huvudman med rättshandlingsförmåga att ge gåvor är inte heller på samma sätt som i fråga om en omyndig huvudman begränsad till gåvor som med hänsyn till omständigheterna är sedvanliga och av ringa ekonomisk betydelse. Intressebevakaren har i princip samma behörighet som huvudmannen att agera i dennes ekonomiska angelägenheter. Enligt 32 § i lagen om förmyndarverksamhet får intressebevakaren ändå inte skänka bort egendom som tillhör huvudmannen.

En person som inte står under intressebevakning eller för vilken har förordnats endast en intressebevakare vid sidan om utan att hans eller hennes handlingsbehörighet har begränsats kan i princip om han eller hon så vill företa även rättshandlingar som är ofördelaktiga för honom eller henne själv. En intressebevakare vid sidan om som stödjer huvudmannen är däremot skyldig att ta reda på om huvudmannen har förstått saken och försäkra sig om att huvudmannens viljebildning inte har påverkats osakligt i detta avseende. I praktiken begränsar detta alltså huvudmannens fullständiga självbestämmanderätt, på samma sätt som intressebevakning i allmänhet.

Intressebevakaren berättade i sin utredning att han upprepade gånger diskuterat frågan om förskott på arv med huvudmannen. Enligt BJO gavs det ändå inget svar på frågan om intressebevakaren uttryckligen hade frågat huvudmannen om hon hade utsatts för påtryckning eller om hon eventuellt upplevde att hon hade blivit utsatt för påtryckning. Enligt det tillgängliga materialet hade intressebevakarens slutsats grundat sig på kontakter från klagandens och huvudmannens sida.

BJO konstaterade att det inte finns någon rättsnorm för hur huvudmannens vilja i praktiken skall utredas. Intressebevakaren blir tvungen att använda sin prövningsrätt och bedöma betydelsen av huvudmannens vilja och åsikter med hänsyn till huvudmannens hela situation. Intressebevakaren blir tvungen att avväga olika verksamhetsprinciper, som det inte nödvändigtvis är lätt att samordna i praktiken. Det blir åtminstone fråga om respekt för huvudmannens självbestämmanderätt, dvs. hans eller hennes åsikter och önskemål, skyddande av huvudmannen och bevakande av huvudmannens intressen, dvs. exempelvis att sköta egendomen objektivt och rationellt.

BJO konstaterade också att fast huvudregeln för intressebevakaren enligt 43 § i lagen om förmyndarverksamhet är att fråga efter huvudmannens åsikt innan intressebevakaren fattar beslut i ett ärende som hör till uppdraget, är huvudmannens vilja eller åsikt ändå inte nödvändigtvis bindande för intressebevakaren (se t.ex. Helin, Markku: Edunvalvojan päätösvallan rajoista. Lakimies 6–7/2001, s. 1072). Ur intressebevakarens aspekt måste man också beakta att han kan bli skadeståndsskyldig, om han sköter huvudmannens egendom vårdslöst.

BJO:s slutsats var att det inte kunde påvisas att intressebevakaren skulle ha förfarit lagstridigt eller använt sin prövningsrätt fel på ett sätt som skulle ha förutsatt åtgärder från BJO:s sida. BJO bedömde ytterligare frågan om intressebevakaren i en dylik konfliktsituation borde ha ansökt om begränsning av huvudmannens handlingsbehörighet. Allmänt taget anser BJO att det inte är godtagbart att intressebevakaren i själva verket begränsar handlingsbehörigheten för en huvudman med rättshandlingsförmåga i praktiken utan att det finns ett domstolsbeslut om saken. Begränsning av handlingsbehörigheten hör nämligen uteslutande till domstolens behörighet. För att intressebevakarens befogenheter skall vara ordnade på behörigt sätt ur juri-

disk synvinkel och med avseende på laglighetsövervakningen, vore det enligt BJO:s åsikt adekvat att intressebevakaren i uppenbara och upprepade konfliktsituationer inte anser att tröskeln är för hög för att föra saken till domstol när intressebevakaren anser att huvudmannen genom sitt agerande klart skadar sina intressen eller misstänker att huvudmannens viljebildning inte är äkta och frivillig.

BJO:s slutsats till denna del var att det var en juridisk tolkningsfråga hur den aktuella konfliktsituationen borde ha avgjorts. Av denna anledning och då förmyndarmyndigheten inte har behövt ingripa i intressebevakarens förfarande och det inte har kunnat påvisas att magistraten skulle ha försummat sin övervakningsskyldighet, framkom i ärendet inga grunder till stöd för att intressebevakaren skulle ha kunnat anses överskrida sin prövningsrätt.

I det aktuella fallet var det också fråga om resurserna för intressebevakningsverksamheten. Klaganden hade i flera sammanhang upplevt att skötseln av hans mors ärenden hade präglats av bl.a. dröjsmål och försummelser. Som exempel nämnde han bl.a. att betalningen av en telefonräkning hade försenats vilket hade lett till att telefonen hade stängts av. Av intressebevakarens utredning framgick att så hade varit fallet. I stället för att det skulle ha varit fråga om en enskild tjänstemans försummelse av sina tjänsteplikter på grund av uppsåtlighet eller oaktsamhet, ansåg BJO att det snarare varit fråga om en resursfråga. Intressebevakarna blir ofta tvungna att placera åtgärderna i skyndsamhetsordning och därvid använda sig av ändamålsenlighetsprövning.

Trots att de framförda påståendena inte föranledde några åtgärder, betonade BJO ändå att underlåtenhet att sköta huvudmännens telefon- eller andra räkningar på grund av resursbrist inte kan anses godtagbart. Trots att det är möjligt att beakta eventuella dröjsmålsräntepåföljder och extra kostnader för öppnande av telefonen på nytt som avdrag från intressebevakningsarvodet, kan telefonen – framför allt för äldre – ofta vara av mycket stor betydelse för att sköta sociala kontakter och i eventuella nödsituationer. Sålunda kan intressebevakningens resursbrist i värsta fall ha allvarliga följder för huvudmannens grundtrygghet, och därför är det skäl att förhålla sig allvarligt till saken.

I förmyndarverksamheten är det fråga om uppdrag som i mycket hög grad hänför sig till människors rättsskydd och i synnerhet till de grundläggande rättigheterna och därför måste också de till buds stående resurserna vara sådana att det allmänna på behörigt sätt förmår fullgöra de uppgifter som ålagts det. BJO betonade också att enligt etablerad laglighetsövervakningspraxis kan dröjsmål i myndighetsverksamheten eller annat förfarande i strid med god förvaltning, som garanteras i 21 § i grundlagen, inte motiveras med omständigheter i anslutning till organisationen eller resurserna. Magistraten hade enligt sin utredning känt till problemen med intressebevakningen och fört diskussioner med staden, till följd av vilka resurserna för intressebevakningen hade förstärkts redan en gång. Man väntade sig också att det samarbete som inletts mellan stadens och grannkommunens intressebevakningsväsenden skulle lätta upp situationen.

Situationen beträffande intressebevakningens resurser såväl på riksnivå som i kommunerna och vid magistraterna har utretts som ett led i en mera omfattande utvärderingsrapport om förmyndarverksamheten som beställts av inrikesministeriet och blev klar våren 2003. Saken behandlades också i den rapport som styrgruppen för den uppföljande undersökningen av reformen av förmyndarverksamheten utarbetade utgående från den förstnämnda rapporten (inrikesministeriets publikation 26/2003). Dessutom färdigställdes en separat utredning om magistraternas resurser 2004. Därför anser BJO att det inte var nödvändigt att desto mera ingripa i saken i detta skede. Han beslöt ändå att följa med hur situationen utvecklas och den aktuella frågan med hjälp av den information som kommer via behandlingen av klagomål och vid inspektioner.

BJO Jääskeläinen beslut 17.6.2004, dnr 2253/4/02 (föredragande Mikko Sarja)

DRÖJSMÅL MED FÖRORDNANDE AV INTRESSEBEVAKARE

I klagomålet kritiserades magistraten för att behandlingen av en anmälan som gällde en person som eventuellt var i behov av intressebevakare hade dragit ut på tiden.

BJO konstaterade att frågan om förordnande av en intressebevakare är så pass central med avseende på faktorer som hänför sig till människans grundtrygghet, att det finns motiv för en mera brådskande behandlingsordning än behandling utan dröjsmål enligt 21 § i grundlagen. I lagen om förmyndarverksamhet föreskrivs emellertid inte om några särskilda tidsfrister för behandlingen. Å andra sidan konstaterade BJO att eftersom intressebevakning även i sin lindrigaste form alltid innebär ett ingrepp i en persons självbestämmanderätt, är det viktigt att dessa ärenden bereds och behandlas omsorgsfullt. Det kan nämligen inte betraktas som korrekt att en människa på lättvindiga grunder utsätts för processen med förordnande av intressebevakare. En å ena sidan omsorgsfull och å andra sidan snabb behandling av ett ärende är förfaringsprinciper som inte är lätta att samordna.

Det aktuella intressebevakningsärendet hade varit anhängigt nästan sju månader i magistraten. Det framgick emellertid ingen orsak att misstänka att det inte skulle ha varit fråga om ett sådant krävande enskilt fall där behandlingstiden på ett godtagbart sätt kunde vara längre än normalt. Det framgick inte heller att den fördröjda behandlingen skulle ha föranlett någon konkret skada. Det var också fråga om magistratens resurser. BJO konstaterade att vid skötseln av förmyndarverksamheten är det fråga om ett uppdrag som staten ansvarar för och som i hög grad hänför sig till människors rättsskydd och grundläggande rättigheter, varvid också de till buds stående resurserna bör vara sådana att det allmänna klarar av sina uppgifter på behörigt sätt.

BJO Jääskeläinens beslut 26.5.2004, dnr 2984/4/03 (föredragande Mikko Sarja)

EN ALLMÄN INTRESSEBEVAKARES FÖRFARANDE VID FÖRSÄLJNINGEN AV EN UTMÄTT FASTIGHET

Den allmänna intressebevakaren hade förordnats till ställföreträdare för intressebevakaren vid en fastighetsaffär, där en fastighet som ägdes av klagandens minderåriga barn såldes. Som befullmäktigat ombud för intressebevakarens ställföreträdare fungerade den biträdande utmätningsman som hade mätt ut fastigheten. Intressebevakarens ställföreträdare hade inte rett ut fastighetens gängse värde innan fullmakten gavs. Om den frivilliga affären inte hade blivit av, skulle fastigheten ha sålts på exekutiv auktion, vilket i allmänhet leder till ett lägre pris. Under dessa omständigheter kunde det inte ställas särskilt stora krav på utredningsskyldighet. Den utredning som inhämtades hos häradsfogden först efter försäljningen för magistratens tillstånd borde dock enligt BJO Jääskeläinen ha inhämtats redan innan fullmakten gavs.

Om jäv för intressebevakaren föreskrivs i 32 § 2 och 3 mom. i lagen om förmyndarverksamhet. Bestämmelsen gäller jäv för den som förordnats till intressebevakare eller dennes ställföreträdare, och den kan inte direkt tillämpas på en person som intressebevakaren befullmäktigat. Däremot kan man utgående från bestämmelsen bedöma om den befullmäktigade har varit lämplig person att företräda huvudmannen vid rättshandlingen.

BJO konstaterade att den biträdande utmätningsmannens intressen, som hade befullmäktigats av intressebevakarens ställföreträdare, kunde ha hamnat i konflikt med huvudmännens intresse, eftersom han hade verkställt utmätningen av den aktuella fastigheten. När utmätningsmannen skötte indrivningen av barnens vårdnadshavares och lagstadgade intressebevakares skulder skulle han agera så att indrivningsuppgiften blev effektivt skött. I detta syfte hade han verkställt utmätning av en fastighet som var i barnens namn, vilket åtminstone hade kunnat äventyra barnens intresse i den mening som avses i lagen om förmyndarverksamhet. Enligt lagrummet orsakas jäv av en möjlig risk, och nå-

gon konkret risk behöver inte föreligga. Sålunda borde enligt BJO intressebevakarens ställföreträdare inte ha befullmäktigat biträdande utmätningsmannen att göra fastighetsaffären. Vidare konstaterade BJO att intressebevakarens ställföreträdare över huvud taget inte hade haft rätt att överföra intressebevakarens ställföreträdares befogenheter på en befullmäktigad person. När intressebevakarens ställföreträdare gav fullmakten borde han sålunda ha preciserat villkoren för fastighetsaffären på det sätt som han ansett motiverat med beaktande av barnens intresse.

I samband med behandlingen av klagomålet framgick också att intressebevakarens ställföreträdare inte hade ansökt om magistratens tillstånd för fastighetsaffären. Det kan anses att utgångspunkten i lagen om förmyndarverksamhet är att tillstånd söks på förhand. Det är skäl att anhängiggöra tillståndsansökan så snabbt som möjligt, eftersom rättshandlingsparten inte har rätt att ansöka om tillstånd. Sålunda är det inte skäligt för honom att han blir tvungen att vänta länge på magistratens tillståndsbeslut.

När man beaktade den tid som gått från affären och tills tillståndsansökan gjordes och att tillstånd söktes först sedan saken kommit fram i samband med undersökningen av detta klagomål, ansåg BJO att den allmänna intressebevakaren förfarit i strid med sin tjänsteplikt när han underlåtit att utan dröjsmål ansöka om magistratens tillstånd till försäljning av fastigheten.

BJO delgav den allmänna intressebevakaren sin åsikt om dennes felaktiga förfarande vid inhämtandet av utredning, givande av fullmakt och begäran om magistratens tillstånd.

BJO Jääskeläinens beslut 3.12.2004, dnr 674/4/03 (föredragande Riitta Länsisyrjä)

SOCIALFÖRSÄKRING

Allmän översikt

I 19 § i Finlands grundlag föreskrivs om rätten till social trygghet. Enligt dess 2 mom. skall var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödsel och förlust av en försörjare. Med socialförsäkring avses sådan obligatorisk försäkring som enligt lag ordnats med avseende på dessa risker. I de avgöranden som gäller socialförsäkring är det ofta också fråga om rätten till arbete samt om de grundläggande fri- och rättigheter som hör samman med rättsskyddet.

Detta avsnitt handlar om laglighetsövervakningen i dessa ärenden, med undantag för frågor som gäller utkomstskyddet för arbetslösa, fastän detta utgör ett viktigt delområde inom socialförsäkringen. De ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa behandlas separat på s. 261, i det avsnitt som gäller arbetskraftsförvaltningen och arbetarskyddsmyndigheternas förfarande.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdanden justitieombudsmännen ankommer socialförsäkringsärendena på JO *Paunio*. Huvudföredragande i dessa ärenden var referendarieråd *Lea Haapkylä*.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN I SOCIALFÖRSÄKRINGSÄRENDEN

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 281 klagomål som gällde socialförsäkring samt tre ärenden som JO tagit till prövning på eget initiativ. I ungefär 16 % av fallen ledde avgörandena till åtgärder, i dessa fall till att JO gav anmärkningar eller i klandrande eller handledande syfte meddelade sin uppfattning. Liksom tidigare år gällde en stor del av de klagomål som hörde samman med socialförsäkring invalidpensioner, bostadsbidrag, dagpenning enligt sjukförsäkringslagen, läkemedelsersättningar, rehabilitering samt övriga förmåner som avses i lagen om olycksfallsförsäkring och folkpensionslagen. Under verksamhetsåret framställdes också klagomål gällande studiestöd. Dessutom framställdes ett antal klagomål som gällde ersättningar enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst. Internationaliseringen medför nya inslag också i den sociala tryggheten. Under verksamhetsåret framställdes fler klagomål än förut gällande social trygghet för personer som vistas utomlands samt för personer som flyttat till Finland.

Klagomålen i socialförsäkringsärenden gällde ofta förfarandet och över lag de krav som kan ställas på god förvaltning och på rättskipningsförfarandet. Flera klagomål gällde dröjsmål vid behandlingen av förmåner, beslutens knapphändiga motivering, brister i aktsamheten och betjäningen samt övriga frågor som hör samman med rättsskyddet. Det riktades också kritik mot att klaganden inte hade beviljats den förmån han eller hon enligt sin egen åsikt var berättigad till och mot att den förmån klaganden beviljats inte var tillräckligt stor.

GOD FÖRVALTNING I SOCIALFÖRSÄKRINGSÄRENDEN

I dessa ärenden gällde JO:s ställningstaganden framför allt det långsamma förfarandet, beslutens knapphändiga motivering, försummelser av rådgivnings- och informationsskyldigheten samt övriga brister i rättsskyddet. Nedan finns en kort beskrivning av några exempel på sådana ärenden.

Behandlingstider

JO fäste i flera avgöranden uppmärksamhet vid ärendenas långa behandlingstider. I klagomålen uppmärksammades särskilt den långsamma behandlingen vid de av Folkpensionsanstaltens byråer som är belägna i tillväxtcentrum. Problemet har också behandlats i massmedierna. Eftersom utvecklingen i viss mån ver-

kade vara negativ tog JO på eget initiativ saken till prövning. Det avgörande som föranleddes därav refereras närmare nedan (dnr 2017/2/03). Efter att detta beslut gavs har det bl.a. i samband med inspektionsbesök framgått att behandlingstidernas längd vid Folkpensionsanstalten i allt högre grad är ett problem som gäller Helsingfors försäkringsdistrikt. Därför undersökte JO på eget initiativ behandlingstidernas längd i Helsingfors försäkringsdistrikt. Hon kommer att ta ställning till frågan efter att ha fått tillräcklig utredning i ärendet.

Vid försäkringsdomstolen var behandlingstiderna så långa att de enligt JO:s uppfattning innebar ett rättsskyddsproblem. År 2004 var den genomsnittliga behandlingstiden 13 månader. JO ansåg att i synnerhet besvär som gäller socialförsäkringsärenden borde behandlas snabbt. I dessa ärenden är det ofta fråga om en förmån som beviljas på basis av en sjukdom, ett lyte eller en skada som försämrar en persons hälsotillstånd. Beslutet har dessutom stor ekonomisk betydelse för den som ansöker om en förmån. JO gav en lagman, en försäkringsrättsdomare och en föredragande vid försäkringsdomstolen en anmärkning på grund av alltför långa behandlingstider (dnr 563/4/02, 669/4/03 och 1331/4/02).

Även vid Folkpensionsanstaltens byrå i Tölö, If skadeförsäkring Ab och Skadeförsäkringsaktiebolaget Pohjola hade behandlingen av enskilda ärenden som gällde social trygghet räckt så länge att JO gav anmärkningar i ärendena (dnr 680/4/03, 1022/4/02 och 1122/4/04). JO har ytterligare i flera fall i klandrande och handledande syfte meddelat sin uppfattning med anledning av att behandlingstiderna vid vissa av Folkpensionsanstaltens byråer var för långa. I ett avgörande kritiserade JO det långsamma förfarandet vid Folkpensionsanstaltens byrå i Åbo då det gällde behandlingen av ansökningar om rehabilitering och vårdbidrag för en 11-årig pojke. På grund av den långsamma behandlingen hade klaganden blivit tvungen att fatta beslut om att pojkens rehabiliterande vård skulle fortgå utan att ha visshet om huruvida Folkpensionsanstalten skulle ersätta vården. Detta avgörande refereras närmare nedan (dnr 2068/4/03). Folkpensionsanstaltens byråer i Gamlas och Malm hade försummat att utan ogrundat dröjsmål behandla ansökningar om sjukdagpenning. Behandlingstiden hade i två fall varit över sju veckor, då den i genomsnitt är två veckor (dnr 1840/4/03 och 2065/4/03). JO kritiserade dessutom Folkpensionsanstalten och Pensionsskyddscentralen för dröjsmål i ett internationellt pensionsärende där behandlingen sammanlagt hade räckt över tre år (dnr 1206/4/02).

Beslutens motivering

Kritik riktades även mot beslutens knapphändiga motivering och mot bristerna i beslutens klarhet och begriplighet. I ett avgörande ansåg JO att prövningsnämnden även skall motivera beslut som gäller undanröjande av ett beslut (dnr 1627/4/03). Ett beslut som fattats av besvärsnämnden för studiestöd borde enligt JO ha motiverats noggrannare (dnr 1495/4/03). I ett annat beslut kritiserade JO Folkpensionsanstaltens beslut för att de var oklara. På grund av databehandlingssystemet motsvarade beslutens rubriker och innehåll inte varandra. Detta avgörande refereras närmare nedan (dnr 1124/4/02).

Aktsamhet

I flera fall konstaterades det brister i myndigheternas aktsamhet och i iakttagandet av rådgivnings- och informationsskyldigheten samt betjäningsprincipen (dnr 620/4/02, 1356/4/02, 1361/4/02 och 2807/4/02). I ett beslut uppmärksammade JO Folkpensionsanstalten på att en byrå inte på ett tillbörligt sätt hade tillställt prövningsnämnden klagandens besvär i ett sjukdagpenningsärende. Byrån hade också underlåtit att uppställa en tidsfrist för komplettering av handlingarna (dnr 1409/4/03 och 332/4/04). I vissa avgöranden ansåg JO att tjänstemännens brev eller utlåtanden inte var utformade på ett tydligt eller opartiskt sätt (dnr 2365/4/02, 2975/4/02 och 1647/4/03). JO konstaterade också att kraven på god förvaltning förutsätter att en skriftlig förfrågan skall besvaras skriftligt (dnr 3012/4/02).

Övrigt rättsskydd

I vissa avgöranden fäste JO uppmärksamhet vid att det fanns risk för att klagandens rättsskydd kunde äventyras på grund av myndigheternas förfarande. I tre beslut ansåg JO att en av Folkpensionsanstaltens byråer, med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, borde ha anvisat klaganden att anmäla sig som arbetssökande för att säkerställa rätten till olika förmåner (dnr 33/4/03, 222/4/03 och 2466/4/03). Det meddelande om överbetalning som delgetts i samband med ett av Folkpensionsanstaltens beslut uppfyllde enligt JO:s åsikt inte de krav på hörande av en part som föreskrevs i lagen om förvaltningsförfarande (dnr 3096/4/02). I ett avgörande riktade JO kritik mot att Folkpensionsanstalten felaktigt hade behandlat en ansökan om militärunderstöd som ett sådant ärende som avses i lagen om studiestöd (dnr 1917/4/02).

JO uppmärksammade dessutom Folkpensionsanstalten på att erhållandet av pension enligt lagen inte förutsätter att pensionstagaren har ett bankkonto. Folkpensionsförordningens bestämmelser om pensionens betalningssätt borde enligt hennes åsikt tolkas så att tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna främjas (dnr 1102/2/02). Prövningsnämnden borde enligt JO:s åsikt ha sänt ett beslut på den adress ändringssökanden uppgett i besvärsskriften (dnr 1702/4/02). JO kritiserade också prövningsnämnden för att bestämmelserna om delgivning av beslut inte hade tillämpats på ett lagenligt sätt. Detta avgörande refereras närmare nedan (dnr 1382/4/02).

Inspektionsverksamhet

Folkpensionsanstaltens långa behandlingstider har under de senaste åren aktualiserats i flera klagomål och även i massmedierna. Vid inspektionerna koncentrerade sig JO därför under verksamhetsåret särskilt på Folkpensionsanstaltens byråer.

INSPEKTIONER INOM SOCIALFÖRSÄKRINGEN 2004

Folkpensionsanstalten/byrån i Tölö	23.3.2004
Folkpensionsanstalten/byrån i Malm	5.3.2004
Folkpensionsanstalten/byrån i Nummi-Pusula	6.10.2004
Folkpensionsanstalten/byrån i Grankulla	6.10.2004
Folkpensionsanstalten/byrån i Åbo	3.11.2004
Folkpensionsanstalten/byrån i Kråkkärret	3.11.2004
Folkpensionsanstalten/Sydvästra Finlands kretscentral	3.11.2004

Före byråerna inspekterades arrangerade JO sammankomster både med Folkpensionsanstaltens ledning och med ledningen för Södra Finlands kretscentral och Helsingfors försäkringsdistrikt. Vid inspektionerna koncentrerade man sig på de krav som den nya förvaltningslagen och språklagen samt kraven på god förvaltning ställer på Folkpensionsanstalten. Man diskuterade ansökningarnas behandlingstider, beslutsmotiveringarnas klarhet och begriplighet samt kundbetjäning och rådgivning. Ett särskilt tema för inspektionerna utgjordes av Folkpensionsanstaltens nya elektroniska dokumenthanteringssystem (SAHA), som möjliggör en utjämning av arbetet mellan olika försäkringsdistrikt och byråer.

Vid Folkpensionsanstaltens byråer övergick man till det elektroniska dokumenthanteringssystemet före ingången av april 2004. Avsikten är att behandlingstiderna skall förkortas och förenhetligas inom olika försäkringsområden och senare även mellan de olika områdena. Detta är viktigt med tanke på att sökandena skall behandlas jämlikt. Enligt JO:s iakttagelser hade övergången till det elektroniska dokumenthanteringssystemet emellertid till en början i viss mån fördröjt ärendenas behandling. Enligt Folkpensionsanstalten berodde detta delvis på att det alltid förekommer svårigheter vid övergången till ett nytt system och på att man hade varit tvungen att mata in en stor mängd gamla arkivuppgifter i systemet, vilket var tidskrävande. Vid de byråer

som inspekterades uppskattade man att detta skede skulle räcka ungefär sex månader. Efter de inledande problemen kommer det elektroniska dokumenthanteringssystemet enligt byråernas och kretscentralens uppfattning att underlätta och försnabba ansökningarnas behandling.

Vid justitieombudsmannens inspektioner framgick det att man har fäst uppmärksamhet vid beslutsmotiveringarnas klarhet och begriplighet. Enligt de byråer som inspekterades har beslutens motiveringar också förbättrats i och med att det nya elektroniska dokumenthanteringssystemet tagits i bruk, bl.a. på grund av att sakkunnigläkarna i det nya adb-systemet skrivit mer omfattande motiveringar för sina ståndpunkter än tidigare. Vid de byråer som inspekterades betonade man att upprätthållandet av ett heltäckande nätverk av byråer utgör en grundpelare inom kundbetjäningen. Kunderna anser fortfarande att den personliga kontakten till byråpersonalen är viktig. Man har vid alla de byråer som inspekterades sett till att svenskspråkiga kunder har kunnat erbjudas service på sitt modersmål. På de minsta orterna, såsom i Nummi-Pusula, har t.ex. byrån i Lojo kunnat bistå med svenskspråkig sakkunskap. Personer som använder främmande språk finns främst i större städer såsom i Helsingfors och Åbo. Man har strävat efter att ordna tolkning då sådana personer har uträttat sina ärenden.

JO fortsätter med inspektionerna av Folkpensionsanstaltens byråer under detta år. JO kommer fortsättningsvis att granska det elektroniska dokumenthanteringssystemets funktion och iakttagandet av kraven på god förvaltning.

Avgöranden

ANSÖKNINGARNAS BEHANDLINGSTIDER OCH INFORMERANDET OM DEM

Under sommaren 2003 fäste man i offentligheten uppmärksamhet vid att behandlingstiderna vid Folkpensionsanstalten särskilt i de största städerna hade förlängts. Folkpensionsanstalten hade i ett tillkännagivande i maj 2003 meddelat att man har som mål att klart förkorta behandlingstiderna för de viktigaste förmånerna. Eftersom utvecklingen i fråga om behandlingstiderna emellertid verkade vara negativ, undersökte JO Paunio saken på eget initiativ.

Folkpensionsanstalten redogjorde i sin utredning för de mål som uppställts för de olika förmånsansökningarnas behandlingstider för år 2003, dvs. de s.k. genomloppstiderna, och för metoderna för uppföljning av tiderna. Folkpensionsanstalten lade också fram statistik över hur väl man hade nått de uppställda målen under årets första tio månader:

Förmån	Mål	Utfall
Utkomstskydd för arbetslösa	6 dagar	7,7 dagar
Sjukdagpenning	13 dagar	15,2 dagar
Allmänt bostadsbidrag	21 dagar	26,9 dagar
Studiestöd	15 dagar	15,1 dagar

Som orsak till att behandlingstiderna för sjukvårdsersättningar hade förlängts uppgav Folkpensionsanstalten den avsevärda ökningen av antalet ansökningar i jämförelse med föregående år. I synnerhet de ersättningsansökningar som gällde tandvård hade ökat betydligt, antalet ansökningar hade vuxit med 58 % i jämförelse med föregående år. Vid Folkpensionsanstalten hade man väntat sig att antalet ansökningar skulle öka till följd av de ändringar som gjorts i lagstiftningen, men ökningen var större än man kunnat förutse. Folkpensionsanstalten nämnde också att det för vissa ansökningars del förekommer säsongväxlingar som yppar sig som tillfälliga anhopningar av ärenden. För studiestödsärendenas del förekommer det t.ex. anhopningar vid terminsstarten och för bostadsbidragsärendenas del vid årsskiftet.

För att förbättra kundservicen i sjukvårdsersättningsärenden uppgav man vid Folkpensionsanstalten att

man tillsammans med de intresseorganisationer som företräder serviceproducenterna har utvecklat ett adb-baserat fullmaktsavtalsförfarande, som kommer att försnabba ansökningarnas behandling då det tas i bruk mer allmänt. Under våren 2002 började Folkpensionsanstalten med hjälp av det elektroniska dokumenthanteringssystemet överföra behandlingen av ansökningar från sådana verksamhetsställen där ärendena hopade sig till andra verksamhetsställen. År 2004 borde det elektroniska dokumenthanteringssystemet enligt Folkpensionsanstalten ha tagits i bruk i alla försäkringsdistrikt. Folkpensionsanstalten uppgav att man inom de olika försäkringsdistrikten dessutom inlett andra projekt med hjälp av vilka behandlingstiderna kan förkortas. Man uppgav att utvecklingen av behandlingsprocesserna och arbetsmetoderna betraktades som den centrala utmaningen för år 2004.

Folkpensionsanstalten uppgav också att man strävar efter att öppet informera om behandlingstiderna, så att kunderna kan förutse hur länge behandlingen av deras ärenden kommer att räcka och utvärdera Folkpensionsanstaltens verksamhet. I detta syfte gav Folkpensionsanstalten ett tillkännagivande i maj 2003. Enligt Folkpensionsanstalten kunde man i efterskott konstatera att ansökningarna om sjukvårdsersättning och i synnerhet ansökningarna om tandvårdsersättning hade ökat mer än man kunnat förutse.

JO Paunio underströk i sitt avgörande Folkpensionsanstaltens betydande roll som garant för människors grundläggande utkomst. Folkpensionsanstaltens beslut och de förmåner som betalas av Folkpensionsanstalten är viktiga med tanke på människors alldagliga liv. Därför är det enligt JO viktigt att Folkpensionsanstalten klarar av att sköta sina uppgifter på ett behörigt sätt och i enlighet med 21 § 1 mom. i grundlagen utan ogrundat dröjsmål. JO ansåg också att det är viktigt att FPA övervakar ansökningarnas behandlingstider och strävar efter att utveckla behandlingsprocesserna.

Enligt JO var de behandlingstider Folkpensionsanstalten uppställt som mål och de reella behandlingstiderna inte generellt sett så långa att de krävde åtgärder från hennes sida. Folkpensionsanstalten hade dock inte nått den eftersträvade genomloppstiden i en enda förmånskategori, men överskridningarna var mycket små (0,1–2,2 dagar). JO ansåg dock att det är viktigt att Folkpensionsanstalten även vid behandlingen av ansökningar om bostadsbidrag så fort som möjligt når den eftersträvade behandlingstiden och i framtiden ytterligare skulle lyckas förkorta behandlingstiden för dessa ansökningar. JO betonade att avsikten med bostadsbidraget är att utjämna boendekostnaderna för personer med låga inkomster genom att dessa beviljas ett bidrag för en skälig del av boendekostnaderna. Bidraget är bundet till hushållets inkomster, så det är fråga om personer vars ekonomiska situation är svag.

De behandlingstider Folkpensionsanstalten uppställt som mål hade nåtts sämst i fråga om sjukvårdsersättningar. Man hade väntat sig att antalet ansökningar skulle öka med 45 %. Enligt JO är det ofta svårt att förutse vilken effekt lagändringar kommer att ha på antalet ansökningar och JO ansåg inte att Folkpensionsanstalten bör kritiseras för att man inte hade kunnat göra en riktig uppskattning av antalet ansökningar.

JO betonade också i sitt avgörande vikten av att myndigheterna öppet informerar om sin verksamhet, vilket ökar förtroendet för myndigheterna. Då myndigheterna öppet informerar om sin verksamhet är det möjligt att få en begriplig bild av verksamheten och även förstå utvecklingen av samhällsförhållandena. Vid informationsförmedlingen bör man ta hänsyn till målgruppen och dess behov. Enligt JO hade man vid Folkpensionsanstalten redan i maj 2003 fått kännedom om den avsevärda ökningen av antalet ansökningar om sjukvårdsersättning och insett att behandlingstiderna för dessa ansökningar skulle förlängas. Enligt JO hade Folkpensionsanstaltens kunder varit bättre betjänta av att man redan då tydligt hade klargjort att behandlingstiderna för ansökningarna om sjukvårdsersättning skulle förlängas.

JO delgav Folkpensionsanstalten sin uppfattning om bristerna i informationen gällande behandlingstiderna. För att kunna följa upp utvecklingen av behandlingsti-

derna bad hon dessutom Folkpensionsanstalten inkomma med en utredning angående genomloppstiderna för förmånsansökningarna under de två första kvartalen av år 2004 så fort statistiken över behandlingstiderna blir klar.

JO Paunios beslut 30.1.2004, dnr 2017/2/03 (föredragande Juha Niemelä)

Folkpensionsanstalten tillställde 9.7.2004 justitieombudsmannen en utredning angående genomloppstiderna för förmånsansökningarna under januari–juni 2004. Målen och utfallet såg ut på följande sätt:

Förmån	Mål	Utfall
Utkomstskydd för arbetslösa	7 dagar	7,9 dagar [1)] 7,4 dagar [2)]
Sjukdagpenning	13 dagar	15,4 dagar [1)] 15 dagar [2)]
Allmänt bostadsbidrag	22 dagar	24,3 dagar [1)] 22,4 dagar [2)]
Studiestöd	15 dagar	14,5 dagar [1)] 14,2 dagar [2)]

[1)] januari–mars [2)] april–juni

Beträffande ansökningarna om sjukvårdsersättning meddelade Folkpensionsanstalten att ansökningarnas genomloppstid i april 2004 var i genomsnitt 22,3 dagar. Målet är en behandlingstid som understiger tre veckor. För att behandlingen skulle försnabbas överfördes enligt Folkpensionsanstalten i april 2004 över 50 000 ansökningar om sjukvårdsersättning från Helsingfors försäkringsdistrikt till byråer i andra delar av landet.

KLARHETEN OCH BEGRIPLIGHETEN I FRÅGA OM FOLKPENSIONSANSTALTENS BESLUT

Klaganden hade av Folkpensionsanstaltens byrå i Pieksämäki fått flera beslut som gällde bostadsbidrag för pensionstagare. Alla beslut var rubricerade på olika sätt: som beslut om invalidpension, folkpension samt pension. I ett beslut beviljades och kvittades bostadsbidraget utan att det tydligt specificerades vilken form av bostadsbidrag det var fråga om. I ett annat beslut som hade rubricerats som ett beslut om folkpension, konstaterades bl.a. att beloppet av klagandens pension fr.o.m. början av år 2001 var 105 mark. I det tillkännagivande för pensionstagare som byrån sänt till klaganden och som var daterat samma dag som det nämnda pensionsbeslutet, konstaterade man att betalningen av klagandens folkpension helt skulle upphöra vid årsskiftet.

Enligt den utredning som erhållits av Folkpensionsanstalten tillät dess databehandlingssystem inte att beslutens rubriker omformades. Pensionstagarnas bostadsbidrag var inom datasystemet bundet till pensionen och därför rubriceras bostadsbidragsbesluten som pensionsbeslut. Däremot var det enligt utredningen möjligt att bearbeta beslutens innehåll.

JO Paunio konstaterade följande i sitt ställningstagande.

Enligt 23 § i lagen om förvaltningsförfarande, som var gällande vid den tidpunkt då de beslut klagan riktar sig mot fattades, skall det tydligt framgå av beslutet vad en part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars har avgjorts. I lagens förarbeten uppställdes krav på att ett förvaltningsbeslut till sitt innehåll skall vara exakt och entydigt. Beslutet skall enligt förarbetena vara tydligt avfattat, vilket innebär att ärendets avgörande skall refereras så att det tankemässigt och språkligt sett är begripligt. Förvaltningslagen som trädde i kraft i början av år 2004 innehåller motsvarande bestämmelser om att besluten skall vara tydligt utformade och i dess 9 § föreskrivs dessutom särskilt att myndigheterna skall använda ett sakligt, klart och begripligt språk.

Det är viktigt att parten förstår innehållet i de förvaltningsbeslut som gäller hans eller hennes förmåner, rättigheter och skyldigheter. Därför skall besluten till

sitt innehåll och sin språkdräkt vara tillräckligt klara och entydiga. Med tanke på de garantier för god förvaltning som avses i 21 § i grundlagen är det viktigt att språkbruket är tydligt och begripligt. De beslut klagomålet riktade sig mot innehöll uppgifter om vilka förmåner, rättigheter eller skyldigheter besluten gällde samt uppgifter om vilka lagrum som tillämpats. Det fanns dock sådana brister i beslutens innehåll och språkdräkt som gjorde det svårt att förstå beslutens innebörd. Uppgifterna om klagandens rättigheter och skyldigheter framgick därför inte av besluten så klart och entydigt som lagstiftningen och kraven på god förvaltning förutsatte.

Oklarheterna i fråga om beslutens rubricering berodde på att Folkpensionsanstaltens databehandlingssystem inte möjliggjorde en bearbetning av rubrikerna. När det gäller förvaltningsbeslut skall utgångspunkten enligt JO dock vara att besluten ur klientens synvinkel är begripliga och ändamålsenliga. Därför uppmanades Folkpensionsanstalten så fort som möjligt utveckla databehandlingssystemet så att de beslut som sänds till klienterna kan utformas så att de motsvarar lagstiftningens krav både när det gäller att besluten skall vara tydliga till sin språkliga avfattning och begripliga till sitt innehåll. Det hade emellertid i det aktuella fallet varit möjligt att bearbeta beslutens innehåll så att de hade varit mer lättförståeliga. JO uppmärksammade därför Folkpensionsanstaltens byrå i Pieksämäki på att besluten skall avfattas på ett tydligt sätt. Vid bedömningen av personalens utbildningsbehov uppmanades byrån fästa uppmärksamhet vid kravet på att besluten skall vara tydligt utformade.

JO delgav Folkpensionsanstalten sin uppfattning och bad Folkpensionsanstalten senast 30.11.2004 meddela vilka åtgärder man vidtagit för att utveckla databehandlingssystemet. JO delgav också byrån i Pieksämäki sin uppfattning angående byråns förfarande.

JO Paunios beslut 9.3.2004, dnr 1124/4/02
(föredragande Leila Andersin)

DELGIVNING AV ETT BESLUT OCH ÄNDRINGSSÖKANDE

Klaganden kritiserade bl.a. prövningsnämnden för att den hade avvisat klagandens besvär i ett sjukdagpenningsärende på grund av att besvären inkommit för sent. Klaganden hade enligt sin redogörelse för fallet i besvärsskriften meddelat att delfåendet av socialförsäkringsnämndens beslut hade skett först efter återvändandet från en lång utlandsresa. Klaganden ansåg att detta borde ha utgjort ett vägande skäl för att ta besvären till prövning.

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 53 § 1 mom. i sjukförsäkringslagen får den som är missnöjd med socialförsäkringsnämndens beslut söka ändring i det hos prövningsnämnden. Enligt 3 mom. skall besvärsskriften lämnas in till Folkpensionsanstalten inom 30 dagar från det ändringssökanden fick del av beslutet. Enligt 55 § i sjukförsäkringslagen anses ändringssökanden ha fått del av beslutet den sjunde dagen efter den då beslutet postades under den adress han eller hon uppgivit, om inte något annat visas. Enligt 54 a § i samma lag kan prövningsnämnden trots förseningen ta upp besvären till prövning, om det finns vägande skäl till förseningen.

Prövningsnämndens syn på saken

Prövningsnämnden hade inte prövat klagandens besvär på grund av att de inkommit för sent. I motiveringen till beslutet hade nämnden konstaterat att ändringssökanden ansågs ha fått del av socialförsäkringsnämndens beslut den sjunde dagen efter den då det postades, eftersom inget annat hade visats i samband med besvären. Nämnden konstaterade också att den utlandsresa som ändringssökanden åberopade inte kunde betraktas som ett sådant av besväranden oberoende vägande skäl som skulle ha möjliggjort att besvären kunde ha tagits till prövning trots förseningen.

JO bad prövningsnämnden ge ett utlåtande i ärendet och bifogade till begäran om utlåtandet ett beslut av försäkringsdomstolen, där försäkringsdomstolen hade ansett att besväranden hade fått del av arbetslöshetsnämndens beslut först efter att ha återvänt från en utlandsresa. Prövningsnämnden uppgav i sitt utlåtande att man tolkade förhållandet mellan 54 a § och 55 § i sjukförsäkringslagen så att delgivningstidpunkten inte blev föremål för särskild prövning eftersom den resa som klaganden åberopat inte betraktades som ett vägande skäl. Enligt prövningsnämnden skall besväranden se till att han eller hon ordnar sina angelägenheter under en resa så att han eller hon får information om viktig post. Enligt nämndens åsikt kunde besväranden också informera besvärsinstansen om sina längre resor, varvid postningen av beslutet kunde skjutas fram.

Enligt nämnden hade klagandens utlandsresa varit en vanlig turistresa och nämnden hade ansett att klaganden hade kunnat ordna sina angelägenheter på det sätt som anges ovan. Enligt prövningsnämnden var det på basis av det beslut av försäkringsdomstolen som bifogats till begäran om utlåtandet svårt att sluta sig till vilka riktlinjer försäkringsdomstolen följer, eftersom försäkringsdomstolen inte hade motiverat sin ståndpunkt närmare och eftersom besvären i varje fall avvisades såsom försenade.

Ställningstagande

JO Paunio ansåg att det sätt på vilket prövningsnämnden enligt utlåtandet hade tillämpat bestämmelserna inte var lagenligt. Enligt JO:s uppfattning gäller 55 § i sjukförsäkringslagen endast delgivning av beslut. Lagrummet innehåller inget omnämnande av vägande skäl och enligt JO bör man inte vid dess tillämpning beakta 54 a § i lagen, vilket prövningsnämnden uppger att man gjort.

Då besvärsinstansen bedömer om sådana besvär som avses i sjukförsäkringslagen har inkommit inom utsatt tid, skall man enligt JO först avgöra när besväranden skall anses ha fått del av det överklagade beslutet. Utgångspunkten vid denna bedömning är det s.k. delgivningsantagande som avses i 55 § i sjukförsäkringslagen och som innebär att besväranden antas ha fått del av beslutet den sjunde dagen efter den då beslutet postades under den adress han eller hon uppgivit. Det är dock fråga om ett antagande som besväranden kan omintetgöra genom den bevisning han eller hon lägger fram. Detta framgår enligt JO av den sista satsen i bestämmelsen, *”om inte något annat visas”*.

Vid ingången av år 2004 ändrades vissa procedurbestämmelser i anslutning till de förmåner Folkpensionsanstalten svarar för. En väsentlig ändring utgjordes av att det i lagen togs in ett uttryckligt omnämnande av att besluten gällande de förmåner som Folkpensionsanstalten svarar för, i avvikelse från vad som föreskrivs i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen, fortsättningsvis får sändas som vanliga brev.

I den regeringsproposition som gäller denna fråga (RP 160/2003 rd) konstateras att bevislig delgivning, dvs. delgivning som sker mot mottagningsbevis, motiveras med att personen i fråga ges möjlighet att reagera på en eventuell tidsfrist. Beslut som gäller Folkpensionsanstaltens förmåner är enligt propositionen alltid personliga. I ett förmånsbeslut anges alltid datumet för när beslutet gavs och postades och till beslutet fogas alltid en besvärsanvisning. Enligt propositionen *kan fristen för anförande av besvär vid behov bedömas på nytt om besväranden kan ge en tillräcklig förklaring till att han eller hon inte har fått del av beslutet*. Regeringens proposition innefattade ursprungligen inte någon ändring av 55 § i sjukförsäkringslagen, men slutligen ändrades också denna paragraf i enlighet med social- och hälsovårdsutskottets betänkande (ShUB 29/2003 rd) så att paragrafen överensstämde med propositionens innehåll.

Enligt JO framgår det av den nämnda propositionen att besvärsinstansen först skall avgöra när ett beslut delgivits. JO anser vidare att personens beteende saknar betydelse när det gäller bedömningen av huruvida delgivningsantagandet omintetgörs eller inte. T.ex. sådana omständigheter som vilken slags resa personen

gjort samt huruvida han eller hon borde ha informerat om sin resa saknar betydelse. Det som är avgörande är när personen *de facto* har fått del av beslutet.

Först efter att det avgjorts när delgivningen skett blir det enligt JO:s uppfattning aktuellt att avgöra huruvida besväranden har lämnat in sin besvärsskrift till Folkpensionsanstalten inom 30 dagar från det han eller hon fick del av beslutet (53 § i sjukförsäkringslagen). Om besvären har lämnats in för sent kan besvärsinstansen dock ta upp besvären till prövning om det finns vägande skäl till förseningen. Enligt JO blir det först i detta skede aktuellt att bedöma huruvida det föreligger sådana vägande skäl som avses i 54 a § i sjukförsäkringslagen. Bedömningen av huruvida det föreligger vägande skäl omfattar i allmänhet tiden mellan beslutets delgivning och den dag då besvären inkommit.

Prövningsnämnden är högsta besvärsinstans i de ärenden som avses i sjukförsäkringslagen. Prövningsnämnden utövar alltså den högsta beslutanderätten även när det gäller tillämpningen av lagens processuella bestämmelser. I detta fall var det fråga om sådana processuella bestämmelser som är allmänna inom socialförsäkringslagstiftningen. Enligt JO skall också prövningsnämnden följa de avgöranden som ges av försäkringsdomstolen som är den högsta besvärsinstansen i socialförsäkringsärenden. I försäkringsdomstolens offentliggjorda beslutspraxis fanns inga avgöranden som gällde denna situation. Det opublicerade avgörande av försäkringsdomstolen (dnr 3541/2001) som presenterades för prövningsnämnden följde dock enligt JO de principer som beskrivits ovan.

Enligt JO kan de nämnda riktlinjerna för lagtillämpningen betraktas som vedertagen rättspraxis i socialförsäkringsärenden. I Pensionsskyddscentralens rättsfallsregister finns t.ex. ett motsvarande beslut som försäkringsdomstolen gett med stöd av lagen om pension för arbetstagare redan år 1985 (försäkringsdomstolens avgörande 19.12.1985, dnr 1550/85). Pensionsskyddscentralen har också i sina cirkulär (bl.a. A 45/1994 och A 27/2001) hänvisat till detta avgörande och konstaterat att utlandsvistelse har utgjort en grund för att delgivningstidpunkten skjutits fram.

JO underströk i sitt avgörande att de processuella bestämmelser som gäller ändringssökandet har en viktig betydelse när det gäller tillgodoseendet av det rättsskydd som avses i 21 § i grundlagen. Därför är det enligt JO viktigt att de besvärsinstanser som behandlar socialförsäkringsärenden följer gemensamma riktlinjer vid tillämpningen av sådana processuella bestämmelser som till sitt innehåll är identiska. Enligt JO:s uppfattning avviker prövningsnämndens förfarande vid tillämpningen av sjukförsäkringslagens ovan nämnda bestämmelser från det förfarande som allmänt omfattats i socialförsäkringsärenden. Prövningsnämndens förfarande är således enligt JO ägnat att äventyra ändringssökandenas rättsskydd.

JO har emellertid inte i sitt avgörande tagit ställning till huruvida den bevisning klaganden hade lagt fram var tillräcklig för att omintetgöra delgivningsantagandet. Bedömningen av denna fråga ankom enligt JO på prövningsnämnden. Enligt JO hörde det likaså till prövningsnämndens uppgifter att avgöra frågan om huruvida det förelåg lagstadgade förutsättningar för att upphäva det beslut genom vilket nämnden hade avvisat klagandens besvär. JO framförde dock som sin egen ståndpunkt att prövningsnämndens felaktiga förfarande vid tillämpningen av sjukförsäkringslagens processuella bestämmelser samtidigt innebar att nämndens beslut var uppenbart lagstridigt. JO konstaterade i sitt avgörande att klaganden kan få sitt ärende behandlat hos prövningsnämnden genom att tillställa prövningsnämnden en skriftlig ansökan om att beslutet i fråga skall undanröjas. JO delgav prövningsnämnden sin uppfattning om tillämpningen av sjukförsäkringslagens bestämmelser.

JO Paunios beslut 8.6.2004, dnr 1382/4/02 (föredragande Juha Niemelä)

Klaganden ansökte hos prövningsnämnden om att nämndens beslut skulle undanröjas och krävde att sjukdagpenning skulle beviljas. Med anledning av an-

sökan om undanröjandet av beslutet ansåg prövningsnämnden att dess tidigare beslut uppenbart stod i strid med lag och behandlade klagandens ärende på nytt. Nämnden ansåg att klaganden hade fått del av socialförsäkringsnämndens beslut först efter att ha återvänt från resan och således hade klagandens besvär inkommit i tid. Nämnden fann däremot att klaganden inte var oförmögen att utföra sitt vanliga arbete eller därmed jämförbart arbete och förkastade således klagandens besvär.

DRÖJSMÅL VID BEHANDLINGEN AV ANSÖKNINGAR OM REHABILITERING OCH VÅRDBIDRAG

Klaganden kritiserade det långsamma förfarandet vid Folkpensionsanstaltens byrå i Åbo när det gällde behandlingen av ansökningar om rehabilitering och vårdbidrag för klagandens 11-åriga pojke. Klaganden uppgav att ansökningarna hade behandlats vid byrån i fem månader. Klaganden hade varit tvungen att fatta beslut om att pojkens rehabiliterande vård skulle fortgå utan att ha visshet om huruvida Folkpensionsanstalten skulle ersätta vården.

Efter drygt fem månader fattade Folkpensionsanstalten sitt beslut med anledning av ansökningarna. Enligt beslutet var ansökningarna inte bristfälliga och de behövde inte kompletteras med någon tilläggsutredning. I sin utredning medgav Folkpensionsanstalten att behandlingstiden för ansökningarna hade varit oskäligt lång. Som orsak till att ansökningarnas behandling hade fördröjts uppgav Folkpensionsanstalten att ansökningarna hopat sig, att de till buds stående resurserna för rehabilitering var små samt att det endast fanns ett litet antal anställda som kunde handlägga dessa ärenden. Ibruktagandet av det nya elektroniska dokumenthanteringssystemet i oktober 2002 fördröjde också till en början i viss mån ärendenas behandling. Enligt Folkpensionsanstalten bidrog också semestrarna till dröjsmålet vid behandlingen. År 2003 var den genomsnittliga behandlingstiden för rehabiliterings- och vårdbidragsansökningar enligt Folkpensionsanstalten längre vid byrån i Åbo än på andra orter i Finland. Behandlingstiden för de ansökningar klagomålet gällde översteg dock klart även den genomsnittliga behandlingstiden vid byrån i Åbo. Folkpensionsanstalten meddelade att man var medveten om de långa behandlingstiderna vid byrån i Åbo och att man hade vidtagit åtgärder för att förkorta dem. Som åtgärder nämndes en ökning av den personal som bereder ärendena, övertidsarbete samt överföring av ansökningar till byråer som inte var lika tungt belastade. Enligt Folkpensionsanstalten hade man lyckats förkorta behandlingstiderna vid byrån i Åbo.

JO Paunio bedömde förfarandet vid byrån i Åbo på följande sätt.

JO ansåg att behandlingen av ansökningar skall vara snabb i synnerhet när det gäller socialförsäkringsärenden. Dessa ansökningar gäller nämligen ofta förmåner som beviljas på basis av en sjukdom, ett lyte eller en skada som försämrar en persons hälsotillstånd. Besluten har ofta också en stor ekonomisk betydelse för den som ansöker om en förmån. I rehabiliteringsärenden föreligger det dessutom i allmänhet ett omedelbart behov av rehabilitering, vilket innebär att det även av denna orsak är viktigt att ansökningarna kan behandlas utan dröjsmål. När det gäller rehabilitering som pågår under en längre tid är det naturligtvis viktigt att rehabiliteringen kan fortgå utan störande avbrott.

JO ansåg att behandlingstiden för klagandens vårdbidrags- och rehabiliteringsansökningar var oskäligt lång. Klaganden hade blivit tvungen att fatta beslut om att pojkens terapi skulle fortgå utan att ha visshet om huruvida Folkpensionsanstalten skulle betala ersättning för den. Detta hade naturligtvis ökat klagandens osäkerhet i en situation som även annars var svår. Dröjsmålet vid behandlingen av vårdbidragsansökan orsakade dessutom klaganden och klagandens familj betydande ekonomiska svårigheter. Byrån i Åbo beviljade slutligen förhöjt vårdbidrag till ett belopp av ca 180 euro per månad. För familjen skulle det även med tanke på tryggandet av den grundläggande utkomsten ha varit viktigt att få bidraget utan ogrundat dröjsmål. Den

dröjsmålsränta som byrån i Åbo betalade på den retroaktiva ersättningen räckte inte nödvändigtvis till för att täcka de kostnader som orsakats av att betalningen försenats.

Enligt JO fanns det inte anledning att misstänka att byrån i Åbo uppsåtligen hade förhalat behandlingen av ansökningarna. Vid bedömningen av huruvida behandlingen av ansökningarna hade skett "utan ogrundat dröjsmål" på det sätt som avses i grundlagen, skulle man enligt JO granska de orsaker som hade lett till att ansökningarna hopades vid byrån i Åbo. Dessutom skulle man granska vilka åtgärder Folkpensionsanstalten hade vidtagit för att förhindra och avhjälpa stockningen av ärenden. Folkpensionsanstalten nämnde inte i sin utredning att ärendenas behandling skulle ha fördröjts på grund av att antalet ansökningar hade ökat. Som orsaker till anhopningen uppgavs däremot att det endast fanns få anställda som kunde behandla de ärenden som gällde förmånerna i fråga, att kunnig personal gått i pension eller flyttat till andra byråer, att det tagit tid att bekanta sig med den nya tekniken samt att det förekommit plötsliga och långvariga sjukledigheter bland personalen.

När det gäller denna fråga ansåg JO att byråerna bör se till att de alltid har tillräckligt med personal för att ansökningarna skall kunna behandlas snabbt. Det är i allmänhet möjligt att förbereda sig på att en förmånshandläggare går i pension. Sjukledigheter, semesterperioder och personalväxlingar kan enligt JO medföra ett litet dröjsmål i ansökningarnas behandling, men målsättningen skall naturligtvis vara att ansökningarnas behandling inte av dessa orsaker fördröjs oskäligt mycket i någon av förmånskategorierna. Antalet ansökningar kan även tidvis variera i de olika förmånskategorierna. Byråerna skall snabbt reagera på detta och vid behov överföra personal från en förmånskategori till en annan.

JO poängterade att byrån också skall informera försäkringsdistriktet och kretscentralen ifall byrån har problem med att behandla ansökningarna på ett tillbörligt sätt. Vid kretscentralen och inom försäkringsdistriktet skall man naturligtvis också övervaka att förmånsansökningarnas behandling framskrider på ett behörigt sätt vid distriktets byråer samt vid behov ingripa i eventuella problem och reda ut problemen.

Enligt JO hade problemen vid behandlingen av ansökningar vid byrån i Åbo lett till att den genomsnittliga behandlingstiden för vårdbidrags- och rehabiliteringsansökningar var betydligt längre än på andra orter i Finland. Därför hade också behandlingen av klagandens ansökningar fördröjts oskäligt mycket. Enligt JO:s uppfattning var dröjsmålet åtminstone i viss mån ogrundat, eftersom Folkpensionsanstalten borde ha reagerat snabbare på de faktorer som orsakade anhopningen av ansökningar. Därigenom kunde man ha förhindrat att behandlingstiderna blev för långa. För att förebygga anhopningar av ärenden skall byrån och försäkringsdistriktet i tillräckligt god tid reagera på faktorer som eventuellt kan störa behandlingen av förmånsansökningar. Enligt JO är det i sista hand kretscentralen som ansvarar för detta, eftersom kretscentralen skall övervaka att behandlingen av förmånsansökningar framskrider på ett tillbörligt sätt vid distriktets byråer.

JO Paunio ansåg att Folkpensionsanstaltens byrå i Åbo hade försummat sin skyldighet att på det sätt som avses i grundlagen behandla rehabiliterings- och vårdbidragsansökningarna utan ogrundat dröjsmål. JO delgav Folkpensionsanstalten och dess kretscentral i Sydvästra Finland, Åbo försäkringsdistrikt och byrån i Åbo sin uppfattning.

JO aktualiserade också i sitt avgörande de stockningar vid behandlingen av förmånsansökningar som diskuterats i offentligheten och de förlängda behandlingstider som stockningarna föranlett särskilt i de försäkringsdistrikt som omfattar tillväxtcentrum. JO hade på eget initiativ undersökt behandlingstidernas utveckling (dnr 2019/2/03). Den allmänna förlängningen av behandlingstiderna var enligt den utredning JO erhållit en följd av att i synnerhet ansökningarna om ersättning för tandvård hade ökat kraftigt.

JO redogjorde dessutom för den inspektionsrunda hon inlett vid Folkpensionsanstaltens byråer under våren 2004. I anslutning till den utförde hon 3.11.2004 en inspektion vid Folkpensionsanstaltens kretscentral i Sydvästra Finland och vid byråerna i Åbo och i Kråkkärret. I samband med inspektionen vid byrån i Åbo fäste JO bl.a. uppmärksamhet vid hur de åtgärder som nämndes av Folkpensionsanstalten (personalökning, övertidsarbete och överföring av ansökningar) har genomförts och vilken effekt åtgärderna har haft på behandlingstiderna för ansökningarna vid byrån.

JO Paunios beslut 5.10.2004, dnr 2068/4/03 (föredragande Juha Niemelä)

I samband med inspektionen vid Folkpensionsanstaltens byrå i Åbo uppgav byråns chef att en bidragande orsak till anhopningen av ärenden år 2003 utgjordes av att arbetsmängden hade ökat mer än man kunnat förutse. Utjämningen av arbetet hade dessutom inte genomförts enligt planerna och övergången till det elektroniska dokumenthanteringssystemet hade lett till att outtagna semestrar måste tas ut. Arbetssituationen vid byrån hade också påverkats av att byrån i S:t Karins, som likaså hörde till Åbo försäkringsdistrikt, varit stängd under ett halvt år på grund av en vattenskada. Byrån hade emellertid även enligt den statistik chefen lagt fram klarat av att avhjälpa de stockningar som uppkommit för ansökningarnas del under år 2003, varefter behandlingstiderna hade normaliserats.

ARBETSKRAFTEN OCH UTKOMSTSKYDDET FÖR ARBETSLÖSA

Allmän översikt

Denna kategori av ärenden omfattar arbetskraftsförvaltningen, utkomstskyddet för arbetslösa, arbetarskyddet samt ärenden som gäller civiltjänst. Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har BJO *Rautio* under verksamhetsåret avgjort de ärenden som gäller arbetskraftsförvaltningen, utkomstskyddet för arbetslösa och arbetarskyddet. BJO *Jääskeläinen* har avgjort de ärenden som gäller civiltjänst. Huvudföredragandena i denna kategori av ärenden var justitieombudsmannasekreterarna *Kari Muukkonen* och *Juha Niemelä*.

Av de ärenden som hör till denna kategori utgör utkomstskyddet för arbetslösa en del av socialförsäkringen. De övriga klagomål som gäller socialförsäkring behandlas i avsnitt 5 på s. 249. Utkomstskyddet för arbetslösa utgör en del av den grundläggande försörjning som enligt 19 § 2 mom. i grundlagen skall garanteras genom lag. När det gäller utkomstskyddet för arbetslösa är det således fråga om tillgodoseendet av en lagstadgad grundläggande rättighet. Enligt 109 § i Finlands grundlag hör det till justitieombudsmannens uppgifter att övervaka att även denna grundläggande rättighet tillgodoses.

LAGSTIFTNING

Lagen om likabehandling trädde i kraft 1.2.2004. Genom denna lag och de lagändringar som hör samman med den sattes Europeiska unionens råds direktiv om likabehandling (2000/43/EG) och Europeiska unionens råds direktiv om likabehandling i arbetslivet (2000/78/EG) i kraft. Syftet med lagen om likabehandling är att trygga och främja jämlikheten inom olika samhällsområden. I lagen förbjuds t.ex. diskriminering på grund av ålder, etniskt eller nationellt ursprung, nationalitet, åsikt, hälsotillstånd eller sexuell läggning. Lagen tillämpas bl.a. i fråga om anställningskriterier, arbetsförhållanden, anställningsvillkor, avancemang, erhållande av utbildning samt i fråga om villkoren för självständig yrkes- eller näringsutövning eller stödjande av näringsverksamhet. I lagen förbjuds både direkt och indirekt diskriminering. Arbetarskyddsmyndigheterna övervakar att lagen följs i samband med arbetsavtalsförhållanden och offentligrättsliga anställningar. Minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden övervakar att förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung följs inom andra sektorer. Tills vidare har det inte framställts klagomål gällande arbetarskyddsmyndigheternas förfarande i frågor som berörs i lagen om likabehandling.

Under verksamhetsåret trädde också den totalreviderade lagen om integritetsskydd i arbetslivet (759/2004) i kraft. Den förnyade lagen har utökats med bestämmelser om skydd för arbetstagarens elektroniska meddelanden, kameraövervakning och behandling av uppgifter gällande narkotikabruk. Arbetarskyddsmyndigheterna övervakar tillsammans med dataombudsmannen att lagen följs. Under år 2004 gjordes det även ändringar i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Av dessa ändringar kan man nämna de nya bestämmelserna om preskription av återkravsfordringar och frångående av återkrav som gäller överbetalda förmåner. Med anledning av den reform av arbetspensionslagstiftningen som trädde i kraft vid ingången av år 2005 gjordes behövliga ändringar bl.a. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om arbetslöshetskassor och arbetsavtalslagen. Lönegarantilagen, lagen om offentlig arbetskraftsservice och vissa lagar som gäller arbetarskyddsmyndigheternas verksamhet ändrades också under verksamhetsåret.

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under verksamhetsåret avgjordes 130 klagomål som gällde denna kategori av ärenden. Avgörandena föranledde åtgärder i 23 fall. Åtgärderna innebar oftast att en myndighet i handledande eller klandrande syfte

delgavs justitieombudsmannens uppfattning eller uppmärksammades på något missförhållande som uppdagats till följd av ett klagomål. En myndighet gavs också en anmärkning under verksamhetsåret. De ärenden som behandlades gällde oftast bedömning av de krav som ställs på god förvaltning och på förvaltningsprocessen. Det var t.ex. fråga om långa behandlingstider för ansökningar och besvär, bristfälliga motiveringar samt misstänkta försummelser av rådgivnings- och aktsamhetsskyldigheten.

Utkomstskyddet för arbetslösa

En stor del av klagomålen gällde i sista hand 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 besvärsinstanserna, dvs. arbetslöshetsnämnden och försäkringsdomstolen. Justitieombudsmannen har emellertid i regel inte möjlighet att ingripa i det materiella innehållet i ett avgörande. Justitieombudsmannen kan inte ändra eller upphäva myndigheters eller domstolars beslut 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 ännu inte avgjorts eller i ärenden som fortfarande kan överklagas.

I en stor del av de klagomål (ca 30 %) som under verksamhetsåret framställdes i fråga om denna kategori av ärenden konstaterade man att det förelåg sådana faktorer som begränsade justitieombudsmannens behörighet att behandla ärendet. I vissa fall hade klagomål anförts redan i det skede då arbetskraftsbyrån eller arbetskraftskommissionen gett sitt arbetskraftspolitiska utlåtande om huruvida personen i fråga var berättigad till en förmån. I detta skede hade varken arbetslöshetskassan eller Folkpensionsanstalten ännu fattat sitt beslut i det ärende som gällde utkomstskydd för arbetslösa. Ett arbetskraftspolitiskt utlåtande kan inte överklagas. Ändring kan sökas först i det beslut som fattas av arbetslöshetskassan eller Folkpensionsanstalten. Det verkar vara relativt vanligt att de som ansöker om utkomstskydd för arbetslösa inte känner till systemet, utan skriver till justitieombudsmannen efter att de fått ett negativt utlåtande. Det arbetskraftspolitiska utlåtande som ges i ett ärende som gäller utkomstskydd för arbetslösa är av stor betydelse för sökanden, eftersom arbetslöshetskassorna och Folkpensionsanstalten är bundna av utlåtandet när de avgör förmånsfrågan. Därför är det viktigt att arbetskraftsbyråerna och arbetskraftskommissionerna handlar korrekt då de ger sådana utlåtanden och att de som ansöker om förmånerna uppfattar förfarandet som opartiskt och rättvist.

Också under detta verksamhetsår uppmärksammades behandlingstiderna för ansökningar om utkomstskydd för arbetslösa och behandlingstiderna för besvär. Ärendets sammanlagda behandlingstid kan bli oskäligt lång särskilt i de fall då en person blir tvungen att söka ändring i ett beslut, fastän det inte vid någon enskild myndighet eller domstol skulle förekomma något ogrundat dröjsmål vid behandlingen.

I ett av BJO Rautios avgöranden var det fråga om en alltför lång behandlingstid (dnr 2284/4/03). Klaganden hade i detta fall blivit tvungen att vänta på att få arbetsmarknadsstöd i 2,5 år. Ärendets behandling hade dragit ut på tiden på grund av flera på varandra följande arbetskraftspolitiska utlåtanden som utgjorde hinder för betalningen av arbetsmarknadsstöd. Eftersom Folkpensionsanstaltens byråer inte är behöriga att bedöma riktigheten av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande, kunde byrån inte bevilja klaganden arbetsmarknadsstöd innan den hade fått ett positivt arbetskraftspolitiskt utlåtande. Ärendets långa behandlingstid berodde i stor utsträckning på detta och det framgick inte att man vid arbetskraftsbyrån heller skulle ha förhalat ärendets behandling. Trots detta fäste BJO uppmärksamhet vid att var och en med stöd av grundlagen har rätt att få sitt ärende behandlat utan oskäligt dröjsmål och konstaterade att det inte var skäligt att tvingas vänta på en förmån i 2,5 år.

Ett ärende gällde dröjsmål vid behandlingen av en dagpenningsansökan (dnr 1517/4/03). I detta fall hade ansökan behandlats vid arbetslöshetskassan i över fem veckor. Behandlingstiden översteg klart den genomsnittliga behandlingstiden vid kassan, som även den var förhållandevis lång jämfört med behandlingstiderna vid andra kassor. BJO Rautio ansåg att fem veckor var en alltför lång behandlingstid för en ansökan om arbetslöshetsdagpenning. I ett annat ärende var det fråga om förfarandet då en av Folkpensionsanstaltens byråer behandlade en ansökan om arbetsmarknadsstöd (dnr 1727/4/03). BJO Rautio ansåg att en behandlingstid på 2,5 månader inte kunde betraktas som skälig och han delgav byrån sin uppfattning om detta.

Ett klagomål (dnr 1004/4/02) gällde huruvida Folkpensionsanstaltens byrå hade förhalat betalningen av dagpenning med en månad från det att beslutet gavs. Orsaken till att betalningen sköts upp var byråns felaktiga uppfattning om att man skulle utreda hur många dagar klaganden vistats utomlands innan dagpenningen betalades. BJO Rautio delgav byrån sin uppfattning om den alltför långa behandlingstiden.

I ett ärende aktualiserades det krav på sakligt språkbruk som hör samman med god förvaltning (dnr 185/4/03). Vid en av Folkpensionsanstaltens byråer hade man vid behandlingen av det ärende som gällde klagandens arbetsmarknadsstöd försökt lätta upp en kundbetjäningssituation med hjälp av humor, vilket emellertid hade misslyckats. BJO Rautio ansåg att byrån delvis hade försummat att iaktta kravet på sakligt språkbruk vid behandlingen av klagandens ärende. I ett annat avgörande (dnr 2053/4/03) ansåg BJO Rautio att förfarandet vid en arbetskraftsbyrå stred mot kraven på god förvaltning, då byråns utlåtande angående utbildningsstöd innehöll ett fel som korrigerades först efter att klaganden själv reagerat på saken. Under verksamhetsåret delgav BJO Rautio i ett avgörande (dnr 1121/4/03) en arbetskraftsbyrå sin uppfattning enligt vilken arbetskraftsbyrån hade försummat sin skyldighet att informera klaganden om ett avbrott i utbetalningen av det arbetsmarknadsstöd klaganden beviljats. Detta fall refereras nedan på s. 265.

Övriga ärenden

De avgöranden som gällde den övriga arbetskraftsförvaltningen berörde utöver arbetskraftsbyråerna även arbetskrafts- och näringscentralerna samt arbetarskyddsdistrikten. Ett allmänt förekommande tema i klagomålen utgjordes av kritiken mot arbetskraftsbyråernas verksamhet för att sysselsätta arbetslösa arbetssökande. Missnöjet riktades mot allt från tjänstemännens uppträdande till att klaganden inte ansett sig ha blivit erbjuden lämpligt arbete eller lämplig utbildning. I största delen av avgörandena kunde biträdande justitieombudsmannen inte konstatera att det skulle ha förekommit några lagstridigheter eller någon försummelse av skyldigheterna.

I ett av BJO Rautios avgöranden aktualiserades betydelsen av god dokumentförvaltning (dnr 1346/4/02). En arbetskraftsbyrå hade i detta fall försummat att registrera ett bemötande som inkommit. BJO ansåg att arbetskraftsbyrån hade handlat i strid med kraven på god dokumentförvaltning i ärendet.

En arbetskrafts- och näringscentrals förfarande i lönegarantiärenden föranledde i tre fall kritik från BJO Rautios sida. I ett avgörande (dnr 1024/4/03) var det fråga om motiveringen till ett lönegarantibeslut. Det sätt på vilket arbetskrafts- och näringscentralen motiverade lönegarantibesluten motsvarade enligt BJO inte de krav som uppställdes i grundlagen och i lagen om förvaltningsförfarande. Enligt ett av BJO Rautios avgöranden (dnr 1002/4/03) hade arbetskrafts- och näringscentralen motiverat sitt negativa lönegarantibeslut genom att upprepa ordalydelsen i den tillämpade bestämmelsen. Enligt BJO motsvarade motiveringen inte de krav som uppställdes i grundlagen och i lagen om förvaltningsförfarande. Enligt ett annat avgörande (dnr 576/4/02) stod arbetskrafts- och näringscentralens förfarande i strid med kraven på god förvaltning och gav anledning till kritik, eftersom man inte i klagandens lönegarantibe-

slut hade tagit ställning till fordringarnas preskription med avseende på lönegarantin innan man anvisade sökanden att väcka talan vid tingsrätten. Fallet refereras nedan på s. 266.

Enligt ett av BJO Rautios avgöranden (dnr 390/4/02) omfattar myndigheternas rådgivningsskyldighet också förhandsinformation om sådana ändringar i lagstiftningen som med säkerhet kommer att genomföras. Enligt BJO kan det i vissa situationer även vara motiverat att informera om ändringar som det inte råder säkerhet om, så att klienterna får en möjlighet att bereda sig på eventuella förändringar i omständigheterna, fastän man inte har noggrann information om ändringarnas innehåll. BJO delgav arbetsministeriet sin uppfattning om detta.

Inspektionsverksamhet

Österbottens arbetskrafts- och näringscentral	7.10.2004
Vasa arbetskraftsbyrå	7.10.2004

Avgöranden

UTREDNING AV ARBETSKRAFTSPOLITISKA FÖRUTSÄTTNINGAR OCH MOTIVERING AV ETT UTLÅTANDE

Klaganden kritiserade arbetskraftskommissionens förfarande, eftersom kommissionen enligt klaganden hade gett ett arbetskraftspolitiskt utlåtande som närmast grundade sig på rykten. Klaganden misstänkte att arbetskraftskommissionen hade försummat att på ett sakligt sätt utreda det skeende som lett till anställningsförhållandets upphörande innan arbetskraftskommissionen gav sitt utlåtande. Arbetskraftskommissionen hade inte heller motiverat sitt arbetskraftspolitiska utlåtande.

Enligt den utredning som erhållits hade det arbetskraftspolitiska utlåtande som gällde klaganden grundat sig på uppgifter som arbetsgivaren gett per telefon. I utlåtandet ansågs klaganden själv ha varit orsak till att anställningsförhållandet upphörde. Innan arbetsgivaren kontaktades hade arbetskraftsmyndigheterna skriftligen frågat klaganden om orsaken till att anställningsförhållandet upphörde.

Däremot hade arbetskraftsmyndigheterna inte gett klaganden tillfälle att yttra sig om de orsaker som enligt arbetsgivaren hade lett till att anställningsförhållandet upphörde, fastän klagandens uppfattning skiljde sig skarpt från arbetsgivarens. Arbetskraftskommissionen hade på basis av arbetsgivarens utredning antagit att klaganden kände till de orsaker som hade lett till att anställningsförhållandet upphörde, fastän klaganden i den utredning som lämnats till arbetskraftskommissionen inte hade framfört något som tydde på detta. Orsakerna framgick inte heller av klagandens arbetsintyg.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande i sitt ställningstagande.

Myndigheterna har en allmän skyldighet att se till att ett ärende utreds tillräckligt och på ett behörigt sätt. Ur en enskild tjänstemans synvinkel är det fråga om en skyldighet som föreskrivs i 14 § 1 mom. i statstjänstemannalagen. Ett ärende skall utredas så grundligt att man når det bästa möjliga lagenliga avgörandet i ärendet. Att höra parten är en metod för att utreda ärendet och hörandet utgör också en av de viktigaste garantierna för god förvaltning och för att rättsskyddet tillgodoses. Genom hörandet av parterna betonas det föregripande rättsskyddet.

Man kan göra avsteg från skyldigheten att höra parterna endast i de situationer som särskilt anges i lag. I detta fall förelåg det enligt BJO:s uppfattning inte grunder för det. Arbetskraftskommissionen hade baserat sin uppfattning om situationen på ett antagande om att klaganden kände till orsakerna till att anställningsförhållandet upphörde. Arbetskraftskommissionens uppfattning hade enligt BJO således i praktiken ensidigt

grundat sig endast på uttalandet av arbetsgivarens representant. Detta kunde inte betraktas som en saklig utredning av ärendet, i synnerhet som det hade framförts allvarliga påståenden gällande klagandens handlande.

Arbetskraftskommissionens förfarande främjade således inte på det sätt som avses i 22 § i grundlagen klagandens rätt att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt, vilket garanterats som en grundläggande rättighet i 21 § i grundlagen. BJO ansåg att arbetskraftskommissionen framför allt hade handlat i strid med den skyldighet att höra parterna som föreskrevs i 15 § i lagen om förvaltningsförfarande, som var gällande vid tidpunkten i fråga. Genom att försumma hörandet hade arbetskraftskommissionen samtidigt handlat i strid med 17 § 1 mom. i lagen om förvaltningsförfarande, som förpliktar myndigheterna att svara för utredningen av ett ärende.

BJO konstaterade att arbetskraftskommissionen också hade handlat felaktigt i och med att det arbetskraftspolitiska utlåtandet saknade motivering. Eftersom de arbetskraftspolitiska utlåtanden som gäller de arbetskraftspolitiska förutsättningarna är bindande för arbetslöshetskassorna och Folkpensionsanstalten, finns det enligt JO:s uppfattning skäl att ställa lika höga kvalitetskrav på deras motivering som på de egentliga beslutens motivering. Detta innebär samtidigt att motiveringen kan utelämnas endast i de situationer som särskilt anges i lag. I klagandens ärende fanns det inte någon sådan grund för att utelämna motiveringen.

BJO gav arbetskraftskommissionen en anmärkning för framtiden på grund av att skyldigheterna att höra parten och motivera beslutet hade försummats.

BJO Rautios beslut 12.2.2004, dnr 869/4/04 (föredragande Mikko Sarja)

AVBROTT I UTBETALNINGEN AV ARBETSMARKNADSSTÖD OCH INFORMATION OM AVBROTTET

En arbetskraftsbyrå hade anvisat klaganden arbete. Eftersom det emellertid inte uppkom något anställningsförhållande, sände byrån en begäran om utredning till klaganden. Byrån sände samtidigt till Folkpensionsanstalten ett meddelande om att betalningen av det arbetsmarknadsstöd klaganden beviljats skulle avbrytas. Vid byrån gjorde man dock ett misstag och glömde i brådskan att också sända detta meddelande till klaganden, vilket man normalt gör.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande i sitt ställningstagande.

Enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa kan utbetalningen av en arbetslöshetsförmån tillfälligt avbrytas eller beloppet av den förmån som skall betalas minskas, om det på grundval av ändrade förhållanden eller någon annan orsak är uppenbart att mottagaren inte längre har rätt till förmånen eller att förmånsbeloppet borde minskas. Förmånstagaren skall omedelbart underrättas om avbrottet eller minskningen, och beslutet om förmånen skall meddelas utan dröjsmål. I regeringens proposition (RP 115/2002) motiverades bestämmelsen med att man på detta sätt undviker återkrav som belastar dem som betalar förmånerna och besvärsinstanserna.

Enligt BJO Rautio konstateras det varken i bestämmelsen eller i regeringens proposition uttryckligen vem som har till uppgift att meddela arbetssökanden om avbrottet i utbetalningen. Folkpensionsanstalten och arbetskraftsmyndigheterna har emellertid i sina utlåtanden med anledning av klagomålet konstaterat att saken i praktiken har ordnats så att arbetskraftsbyråerna meddelar arbetssökanden om avbrottet i utbetalningen samtidigt som meddelandet om avbrottet sänds till Folkpensionsanstalten. Arbetsministeriet har dessutom gett byråerna direktiv om att de skall handla på detta sätt. Arbetskraftsbyrån försummade alltså denna

skyldighet, vilket ledde till att klaganden fick information om avbrottet i utbetalningen av stödet först ungefär två veckor senare på basis av sitt kontoutdrag.

BJO ansåg denna praxis motiverad. Han fäste dock i sitt avgörande uppmärksamhet vid att ett beslut om en förmån enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa alltid skall meddelas utan dröjsmål. I regeringens proposition konstaterades vidare att den som betalar förmånen omedelbart efter att det gjorts ett uppehåll i utbetalningen skall vidta åtgärder för att erhålla den information som behövs för att man skall kunna fatta ett överklagbart beslut om saken. I de flesta fall kan den som betalar förmånen dock ge sitt beslut först efter att arbetskraftsbyrån eller arbetskraftskommissionen har tillställt den sitt slutliga arbetskraftspolitiska utlåtande i ärendet. Detta var fallet också i det aktuella ärendet.

Enligt BJO har den som betalar förmånen mycket begränsade möjligheter att påverka tidtabellen för när utlåtandet ges. Han ansåg därför att den skyldighet som ålagts denna instans är problematisk, eftersom instansen förpliktas handla på ett visst sätt i ett ärende där dess påverkningsmöjligheter är ytterst små. I regeringens proposition har man betonat att utbetalningen av en förmån skall kunna avbrytas endast för en kort tid, men arbetskraftskommissionerna har emellertid inte ålagts någon särskild skyldighet att påskynda ärendets behandling eller givandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande i ett sådant ärende där arbetskraftskommissionen har fattat beslut om ett tillfälligt avbrott i utbetalningen av en förmån, utan utlåtandet skall ges inom den allmänna tidsfristen på 30 dagar.

Enligt BJO Rautio borde man inom arbetskraftsförvaltningen granska bestämmelsen även i detta avseende och arbetskraftsbyråerna och arbetskraftskommissionerna borde ges behövliga direktiv. BJO delgav arbetsministeriet sin uppfattning om detta och uppmärksammade arbetskraftsbyrån på att den hade försummat sin skyldighet att informera klaganden om att utbetalningen av det arbetsmarknadsstöd klaganden beviljats skulle komma att avbrytas.

BJO Rautios beslut 9.12.2004, dnr 1121/4/03 (föredragande Juha Niemelä)

INFORMERANDE OM PRESKRIPTION AV EN LÖNEGARANTIFORDRAN

Klaganden hade lämnat in en lönegarantiansökan till arbetskraftsavdelningen vid en arbetskrafts- och näringscentral, där klagandens ansökan förkastades på grund av att arbetsgivaren hade bestridit fordringarna och man inte hade kunnat utreda fordringarnas grund eller belopp. Enligt den besvärsanvisning som fogats till beslutet kunde talan i ärendet väckas vid tingsrätten. Efter att klaganden handlat på detta sätt gav tingsrätten en tredskodom, med anledning av vilken arbetsgivaren ansökte om återvinning. Klaganden och dennes före detta arbetsgivare hade sedermera avtalat om saken genom en förlikning som fastställdes av tingsrätten. Därefter hade klaganden på nytt ansökt om lönegaranti, men ansökan förkastades på grund av att den var preskriberad.

Enligt klaganden borde arbetskraftsavdelningen redan i sitt första beslut ha tagit ställning till förutsättningarna för erhållande av lönegaranti till den del klaganden hade ansökt om lönegaranti inom den tidsfrist som föreskrivs i lagen. Nu hade klaganden onödigt väckt talan mot sin arbetsgivare, vilket hade orsakat skada i form av onödiga rättegångskostnader.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande i sitt ställningstagande.

På basis av den utredning som erhållits kunde man sluta sig till att arbetskrafts- och näringscentralen hade haft förutsättningar att bedöma fordringarnas preskription redan då klagandens ansökan behandlades första gången. Med anledning av ansökan hade man hört arbetsgivaren som hade bestridit fordringarna. Därför hade ansökan förkastats och klaganden anvisats att väcka talan mot arbetstagaren vid tingsrätten. I

detta skede prövade man inte i större utsträckning innehållet i ansökan.

lakttagandet av tidsfristerna utgör en grundläggande förutsättning för att ett ärende skall kunna anhängiggöras och man borde i all myndighetsverksamhet i ett så tidigt skede som möjligt granska huruvida tidsfristerna iakttagits. I detta fall skulle man enligt BJO Rautios uppfattning inte alls ha behövt höra klagandens tidigare arbetsgivare med anledning av de preskriberade fordringarna. Man skulle dock även efter hörandet ännu ha kunnat ge ett delbeslut där de preskriberade fordringarna skulle ha förkastats, vilket skulle ha inkluderat anvisningar för anförande av besvär vid arbetslöshetsnämnden.

I övriga delar kunde klaganden ha anvisats att väcka talan vid tingsrätten. På detta sätt skulle klaganden enligt BJO ha blivit informerad om bestämmelserna gällande fordringarnas preskription. Om klaganden skulle ha fått veta att största delen av fordringarna slutligen skulle betraktas som preskriberade, skulle detta högst sannolikt ha minskat klagandens motivation att väcka talan vid tingsrätten.

lakttagandet av de grundlagsenliga kraven på god förvaltning och den därmed sammanhängande rådgivningsskyldigheten skulle i likhet med den offentliga maktutövningens öppenhet enligt BJO ha förutsatt att arbetskrafts- och näringscentralen redan i sitt första beslut skulle ha tagit ställning till fordringarnas preskription.

BJO ansåg att arbetskrafts- och näringscentralens förfarande stod i strid med de allmänna grunderna för förvaltningsförfarandet och med kraven på god förvaltning, då man inte genast hade tagit ställning till huruvida klagandens fordringar var preskriberade i det skede då saken entydigt kunde konstateras. BJO ansåg att arbetskrafts- och näringscentralens förfarande inte motsvarade de kvalitetskrav som ställs på förvaltningen i 21 § i grundlagen. Arbetskrafts- och näringscentralen hade inte heller genom sitt förfarande främjat klagandens rätt att få sitt ärende sakligt behandlat på det sätt som förutsätts i 22 § i grundlagen.

BJO Rautios beslut 9.3.2004, dnr 576/4/02 (föredragande Mikko Sarja)

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 miljömyndigheters verksamhet statistikförs i allmänhet under respektive kategori av ärenden. Gränsdragningen är emellertid flexibel. Om ett klagomål t.ex. uttryckligen gällt 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 de ärenden som hörde till denna kategori av BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande var justitieombudsmannasekreterare *Ulla-Maija Lindström*.

KOMMUNALFÖRVALTNINGENS GRUNDER

Den kommunala självstyrelse som garanteras i grundlagen innebär att kommunmedlemmarna har rätt att besluta om förvaltningen och ekonomin i sin kommun. De allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och uppgifter föreskrivs 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 själva fatta beslut om hur de sköter sin förvaltning och sina uppgifter. Samtidigt har den statliga tillsynen över kommunerna minskats. Lagen innehåller också mer detaljerade bestämmelser än tidigare om kommunmedlemmarnas möjligheter att delta i och påverka det kommunala beslutsfattandet. I lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) som trädde i kraft 1.11.2003 finns heltäckande bestämmelser om tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning.

Kommunerna har i sin förvaltning också iakttagit lagen om förvaltningsförfarande. Den nya förvaltningslagen (434/2003) trädde i kraft 1.1.2004 och genom den upphävdes bl.a. lagen om förvaltningsförfarande. Den nya lagen är en allmän lag som gäller all förvaltning. Den innehåller bestämmelser om grunderna för god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden. I förvaltningslagen har man i så stor utsträckning som möjligt strävat efter att sammanställa de procedurbestämmelser som skall iakttas vid behandlingen av förvaltningsärenden samt de kvalitativa minimikrav som gäller i fråga om myndigheternas verksamhet. Den nya lagen är avsedd att vara så heltäckande att bestämmelser om samma frågor inte behöver tas in i annan lagstiftning. Inom den kommunala förvaltningen iakttas dessutom lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen), som trädde i kraft 1.12.1999, om inte något annat föreskrivs särskilt. Bestämmelserna i lagen om likabehandling (21/2004) som trädde i kraft i början av februari 2004 ställer också krav på det kommunala beslutsfattandet.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN I ALLMÄNNA KOMMUNÄRENDEN

Den part som är missnöjd med en kommunal myndighets beslut och varje kommunmedlem har möjlighet att anföra kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen. Detta förfarande föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. Kommunalbesvär kan anföras över laglighetsfrågor. Principen om kommunal självstyrelse, tillgodoseendet av kommunmedlemmarnas övervakningsmöjligheter samt inskränkningen av de statliga myndigheternas tillsyn ger det kommunala besvärssystemet drag som i vissa avseenden avviker från förvaltningsbesvär. Till dessa särdrag hör den omfattande 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 utgör ett komplement till kommunalförvaltningens eget rättsskyddssystem. Också länsstyrelsen kan med anledning av klagomål undersöka om en kommun har handlat i enlighet med gällande lagar.

BJO avgjorde under verksamhetsåret 120 klagomål som gällde kommunala ärenden. I 25 av dessa ärenden hade BJO anledning att ge kritik eller vidta andra åtgärder. I två beslut gavs en anmärkning på grund av kommunens lagstridiga förfarande. I de övriga avgörandena meddelade BJO sin uppfattning med anledning av kommunens felaktiga förfarande. Antalet avgjorda klagomål var en aning mindre än året innan (130), men det gavs fler åtgärdsavgöranden (17).

Flera klagomål gällde ärenden som redan hade avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut antingen av en förvaltningsdomstol eller av högsta förvaltningsdomstolen. I dessa klagomål riktades närmast av ändamålsenlighetsskäl kritik förutom mot det ursprungliga förvaltningsbeslutet även mot alla de besvärsinstanser där ärendet behandlats. Justitieombudsmannen kan emellertid inte inom ramen för sin laglighetsövervakning ingripa i ärenden som hör till den kommunala självstyrelse som garanteras i grundlagen. När det gäller ändamålsenligheten av de kommunala organens beslut bärs det politiska ansvaret gentemot kommunmedlemmarna av de fullmäktige som utsetts genom kommunalval. 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.

Flera klagomålsärenden gällde kraven på god förvaltning inom det kommunala beslutsfattandet. I avgörandena uppmärksammades bl.a. de kommunala organens skyldighet att besvara förfrågningar i samband med uträttandet av ärenden samt ogrundade dröjsmål vid beslutsfattandet (dnr 1381/4/03, 2812/4/03 och 2929/4/03). Det har också förekommit brister i behandlingen av kommuninvånarnas initiativ. Enligt 28 § 1 mom. i kommunallagen har kommuninvånarna rätt att komma med initiativ till kommunen i frågor som gäller kommunens verksamhet. Initiativtagarna skall enligt bestämmelsen informeras om de åtgärder som vidtagits med anledning av ett initiativ. Initiativtagarna skall också underrättas om vad initiativet lett till. Kraven på god förvaltning förutsätter också att initiativen bemöts (dnr 2943/4/02).

När det gäller kommunernas informationsgivning via internet har man fäst uppmärksamhet vid omsorgsfull myndighetsverksamhet och god informationshantering. Ett protokoll som hade offentliggjorts på en kommuns webbsida hade t.ex. innefattat en arbetstagares bemötande, där det redogjordes för arbetstagarens sjukdom och för andra faktorer som hörde samman med arbetstagarens hälsotillstånd. Dessa uppgifter är enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet sekretessbelagda. På grund av det felaktiga förfarandet uppmärksammade BJO stadsstyrelsen för framtiden på att man skall iaktta noggrannhet vid offentliggörandet av protokollen för stadens organ. BJO betonade att dataskyddet utgör en väsentlig del av god informationshantering. Individer och samfund skall kunna lita på att känsliga uppgifter eller andra sekretessbelagda uppgifter som lämnats till en myndighet inte utlämnas till utomstående (dnr 1803/4/03).

FRAMTIDSUTSIKTER

Den kommunala självstyrelse som garanterats i grundlagen innefattar som en central del kommunmedlemmarnas rätt att delta i och påverka det beslutsfattande som gäller dem själva. Offentlighetslagstiftningen och kommunernas informationsgivning, som även omfattar

informationen på webbsidorna, ökar det kommunala beslutsfattandets öppenhet och kommunmedlemmarnas möjligheter att granska skötseln av offentliga uppgifter. Ett hot mot kommunmedlemmarnas representativa demokratiska påverkningsmöjligheter utgörs emellertid av att kommunernas tjänster privatiseras och läggs ut så att tjänsterna produceras av privaträttsliga aktiebolag eller andra samfund som ägs av kommunen eller av flera kommuner gemensamt. Därvid äventyras verksamhetens offentligrättsliga karaktär och iakttagandet av offentlighetsprincipen.

Inom det projekt för utvecklande av den kommunala demokratin som inleddes vid inrikesministeriet i slutet av år 2003 utreder man möjligheterna att jämka samman den representativa demokratin med den trend som innebär att en allt större del av de uppgifter som kommunerna ansvarar för sköts på marknadsvillkor och läggs ut. Inom projektet utreder man och lägger fram förslag till riktlinjer för vilka grupper av ärenden som skall skötas inom ramarna för den kommunala självstyrelsen och vilka grupper av ärenden som innefattar uppgifter som kan överföras till mer indirekta former av självstyrelse eller helt utanför denna, samt under vilka förutsättningar detta kan ske. Projektets mandat är 1.1.2004–31.12.2006.

Avgöranden

ORDNANDE AV VAL

Jämlik fördelning av en stads valreklamplatser

En förening kritiserade i sin klagoskrift Hyvinge stads förfarande vid fördelningen av valreklamplatser i samband med riksdagsvalet år 2003. Enligt skrivelsen hade en sektorchef vid staden och centralvalnämndens sekreterare fördelat utomhusreklamplatserna i enlighet med antalet sittande riksdagsledamöter, så att de största partierna fick tre platser, de mindre partierna två platser och de övriga grupper som uppställt kandidater en plats. Föreningen ansåg att man genom detta förfarande försatte de partier och föreningar som uppställt kandidater i valet i en ojämlik ställning.

BJO Jääskeläinen konstaterade att kommunerna med tanke på stadsbildens enhetlighet, trafiksäkerheten och synpunkter som hörde samman med allmän ordning hade ordnat valreklamen på ett enhetligt sätt. På kommunens bekostnad hade ställningar för valaffischer utplacerats på de anvisade platserna. Kommunerna skötte också om avlägsnandet av valaffischerna efter valet. Fastän kommunerna inte har någon lagstadgad skyldighet att ordna valreklam, har detta i rättspraxis betraktats som en uppgift som hör till kommunernas verksamhetsområde och som skall skötas inom ramarna för den kommunala självstyrelsen.

Eftersom kommunen i enlighet med 2 § i kommunallagen sköter de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen skall den se till att ingen utan orsak försätts i en ojämlik ställning. Enligt 10 § i partilagen är statliga myndigheter och sammanslutningar eller inrättningar över vilka staten har bestämmanderätt skyldiga att behandla alla partier lika och enligt enahanda grunder. Denna bestämmelse gäller således inte uttryckligen kommuner. I rättspraxis och i rättslitteraturen har man emellertid ansett att kommunen vid fördelningen av valreklamplatser skall behandla alla partier och grupper som uppställt kandidater jämlikt och på samma grunder.

BJO konstaterade att de partier och grupper som uppställer kandidater i ett val försöker påverka sin representation i fullmäktige, riksdagen eller EU-parlamentet genom att placera ut valaffischer på de allmänna områden som staden reserverat för detta ändamål. Eftersom reklamutrymmet i Hyvinge stad fördelades i relation till antalet sittande riksdagsledamöter, försattes partierna och de grupper som uppställt kandidater i en ojämlik ställning när det gällde valreklamen. Alla dessa aktörer hade i enlighet med vallagen samma rätt att uppställa kandidater i valet.

BJO ansåg att alla partier och grupper som uppställt kandidater skall behandlas jämlikt och på samma run-

der vid fördelningen av valreklamplatser. Eftersom Hyvinge stad hade fördelat valreklamutrymmet mellan partierna och de olika grupperna i förhållande till det understöd de fått i föregående val, hade staden kränkt den jämlikhet som borde ha iakttagits då det fattades beslut om saken.

Enligt stadsstyrelsens utredning hade man före fördelningen av valreklamplatserna förhandlat med partierna och grupperna och försäkrat sig om hur många reklamplatser de ville ha. Det hade dock inte fattats några skriftliga beslut om fördelningen av valreklamplatserna. Enligt utredningen hade varken partiernas lokalorganisationer eller de övriga grupper som uppställt kandidater besvärat sig över saken eller framfört kritik över fördelningen av reklamplatser hos centralvalnämndens sekreterare eller hos nämnden.

BJO påminde till denna del stadsstyrelsen om att var och en i grundlagen har garanterats rätt att få beslut om sina rättigheter och skyldigheter behandlade vid en domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Ett kommunalt organs protokoll utgör ett beslutsdokument inom kommunalförvaltningen. Protokollet är i första hand avsett för bevarande av information och informationsförmedling samt för att rättsskyddskraven skall tillgodoses och övervakning möjliggöras. Eftersom Hyvinge stads organ inte i fråga om den slutliga fördelningen av valreklamplatserna hade fattat behöriga beslut som innefattade besvärsanvisning, kunde beslutens lagenlighet inte genom de metoder för ändringssökande som föreskrivs i kommunallagen underställas besvärsmyndigheternas prövning. Förfarandet var således även i detta avseende felaktigt.

BJO delgav för framtiden Hyvinge stadsstyrelse sin uppfattning om det felaktiga förfarandet. Han sände även en kopia av sitt beslut till Finlands Kommunförbund för kännedom.

BJO Jääskeläinens beslut 27.2.2004, dnr 1175/4/03 (föredragande Ulla-Maija Lindström)

Garanterande av jämlik behandling och rätten till inflytande

Två klagande kritiserade i separata klagoskrifter bevarandet av valhemligheten för en rullstolsburen valdeltagare samt röstningsställenas lämplighet för rörelsehindrade. Den ena klaganden hade vid förhandsröstningen i samband med riksdagsvalet år 2003 blivit tvungen att anteckna sin kandidats nummer på röstsedeln vid röstningsställets kundbetjäningsdisk (postkontoret i Hagalund), eftersom det inte var möjligt att ta sig in i röstningsbåset med rullstol. Klaganden hade råkat ut för samma förfarande även vid tidigare val. Detta förfarande var enligt klagandens åsikt diskriminerande och kränkte valhemligheten för rullstolsburna valdeltagare. Enligt det andra klagomålet hade klaganden inte med sin eldrivna rullstol kunnat komma fram till sin röstningslokal i Åbo.

JO Paunio kunde inte i dessa klagomålsärenden konstatera sådant lagstridigt förfarande eller sådan försummelse av skyldigheterna som skulle ha förutsatt åtgärder från justitieombudsmannens sida. Hon ansåg emellertid att det med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna var otillfredsställande att valdeltagarna inte hade haft tillgång till ett sådant fristående skrivunderlag som avses i justitieministeriets valanvisningar och som tryggar valhemligheten för personer som använder rullstol. Hon betraktade det också som otillfredsställande att man som röstningsställe hade valt en lokal dit det inte hade ordnats obehindrat tillträde för rörelsehindrade.

JO ansåg att det med tanke på det materiella tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna var positivt att justitieministeriet i sitt utlåtande med anledning av klagoskrifterna hade uppgett att man före följande val kommer att uppmärksamma de kommunala centralvalnämnderna på *att det för personer som använder rullstol skall ordnas ett sådant valbås eller något annat skydd där valdeltagaren skyddad från andras blickar tryggt kan fylla i sin röstsedel. Centralvalnämnderna kommer även att uppmärksammas på att röstningslokalerna i mån av möjlighet skall vara såda-*

na att också personer som använder eldriven rullstol har möjlighet att nå dem.

JO Paunio motiverade sina ställningstaganden på följande sätt.

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen, och ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av t.ex. handikapp. Enligt den regeringsproposition som gäller reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ger denna jämlikhetsbestämmelse uttryck både för kravet på juridisk jämlikhet och för tanken på faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 43). Enligt 22 § i grundlagen skall det allmänna också se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. För att denna skyldighet skall uppfyllas kan vissa specialgrupper, såsom handikappade, tillhandahållas särskild service eller andra stödåtgärder med hjälp av vilka de försätts i en så jämlik situation som möjligt med dem som i huvudsak redan åtnjuter dessa förmåner. Målet är att främja de handikappades förutsättningar att leva och verka tillsammans med andra som likvärdiga samhällsmedlemmar samt att undanröja olägenheter och hinder som handikappet medför.

JO ansåg att det med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna var otillfredsställande att klaganden inte hade haft tillgång till ett fristående skrivunderlag eller ett sådant tillfälligt skydd som nämns i justitieministeriets utlåtande, vilket skulle ha tryggat bevarandet av valhemligheten. Enligt 69 § 1 mom. i vallagen skall den kommunala centralvalnämnden se till att det för röstningen på valdagen inom varje röstningsområde finns ett lämpligt röstningsutrymme med nödvändig utrustning som kommunen har upplåtit för detta ändamål. Esbo stads centralvalnämnd borde enligt JO:s åsikt ha sett till att också postkontoret i Hagalund, som fungerade som förhandsröstningsställe, skulle ha utrustats på ett behörigt sätt med tanke på personer som använder rullstol.

För den andra klagandens del ansåg JO att det var otillfredsställande att man på centralvalnämndens initiativ och genom Åbo stadsstyrelses beslut som röstningsställe hade godkänt en lokal till vilken det inte hade ordnats obehindrat tillträde för rörelsehindrade. I centralvalnämndens utredning konstaterades att man vid valet av röstningsställen stävar efter att också beakta att handikappade och personer som använder hjälpmedel skall ha tillträde till röstningsstället. Tryggandet av valhemligheten för rörelsehindrade (t.ex. med hjälp av lämpliga skrivunderlag eller andra skydd som hindrar insyn) och säkerställandet av att man som röstningsställen väljer lokaler som så väl som möjligt lämpar sig för rörelsehindrade innebär enligt JO:s åsikt ett materiellt tryggande av sådan jämlik behandling som garanteras i 6 § i grundlagen samt av den rätt till inflytande som avses i 14 § i grundlagen. Justitieministeriet har i sina anvisningar strävat efter att fästa uppmärksamhet vid tryggandet av valhemligheten för rörelsehindrade och vid rörelsehindrades möjligheter att rösta i sin egen röstningslokal.

Justitieministeriet uppgav i de utlåtanden som gavs med anledning av klagomålen att man i fortsättningen kommer att uppmärksamma de kommunala centralvalnämnderna på att också t.ex. personer som använder eldriven rullstol vid de kommande valen skall erbjudas ett sådant valbås eller något annat skydd där valdeltagaren skyddad från andras blickar tryggt kan fylla i sin röstsedel. Justitieministeriet uppgav dessutom att man fäster uppmärksamhet vid att också t.ex. personer som använder eldriven rullstol vid de kommande valen skall ha tillträde till röstningslokalen (t.ex. genom användning av en ramp). JO delgav justitieministeriets valenhet de ovan angivna allmänna synpunkterna. Hon sände också sina svar till centralvalnämnderna i Esbo och Åbo för kännedom.

JO Paunios beslut 29.4.2004, dnr 619/4/03 och 6.5.2004, dnr 657/4/03 (föredragande Jari Pirjola)

En stads kampanj för ökad röstningsaktivitet

Klaganden kritiserade i sitt brev Lojo stads kampanj för ökad röstningsaktivitet i riksdagsvalet år 2003. Syftet

med kampanjen var att höja röstningsaktiviteten i Lojo så att den översteg den genomsnittliga riksomfattande röstningsaktiviteten. Man strävade efter att höja röstningsaktiviteten genom att ordna en tävling för allmänheten, i vilken de som röstade kunde delta genom att lämna in ett färdigt ifyllt lotterikort på röstningsstället. Enligt klagandens åsikt hörde det inte till kommunens uppgifter att ordna kampanjer för att höja röstningsaktiviteten. Klaganden ansåg att det inte på röstningsstället skall ordnas några aktiviteter som inte hör samman med valet, eftersom dessa stör röstningen och medborgarnas valfrid. Enligt klaganden får valmyndigheterna endast utföra sådana uppgifter som anges i vallagstiftningen och -anvisningarna. Klaganden ansåg att lotterier inte får ordnas i röstningslokaler och att valfunktionärerna inte kan delta i anordnandet av lotterier. Enligt klaganden innebar kampanjen ett brott mot vallagen och de valanvisningar som utfärdats av justitieministeriet.

Genom kampanjen hade man enligt klagandens åsikt dessutom haft för avsikt att gynna kommunens egna riksdagskandidater, vilket innebar att de andra kandidaterna försattes i en ojämlik ställning. Klaganden ansåg också att det var möjligt att valdeltagarna vid röstningstillfället kunde ha förväxlat lotterikortet och röstsedeln. JO Paunio ansåg inte att det i detta fall hade förekommit sådant lagstridigt förfarande eller sådan försummelse av skyldigheterna som skulle ha krävt åtgärder från justitieombudsmannens sida. Hon betraktade inte i detta fall anordnandet av lotteriet som lagstridigt, eftersom man inte genom lotteriet på något sätt hade strävat efter att påverka valdeltagarnas valfrihet på det sätt som avses i 72 § i vallagen.

Syftet med kampanjen var att öka röstningsaktiviteten i Lojo. Målet med kampanjen var således att främja den rätt att rösta i statliga val som alla röstberättigade garanteras i grundlagen och att därigenom påverka skötseln av kommunens gemensamma ärenden. Genom kampanjen strävade man inte efter att styra röstningsbeteendet, utan syftet med kampanjen var att allmänt betona röstningens betydelse som en central metod för att utöva inflytande och delta i det samhälleliga beslutsfattandet. JO ansåg således inte att Lojo kommun hade handlat lagstridigt genom att godkänna ett anslag för genomförandet av kampanjen Lojo röstar. Enligt utredningen hade valfunktionärerna kommit i beröring med lotterikorten vid förhandsröstningen och vid röstning som skedde i hemmet eller på en anstalt. Enligt utredningen hade man i dessa situationer handlat så att valfriheten och en ostörd röstningsprocess hade tryggats.

JO delade det synsätt som presenterades i justitieministeriets utlåtande, enligt vilket uppgifter som hör samman med ett lotteri inte ankommer på valmyndigheterna och åtgärder som hör samman med ett lotteri inte får vidtas i röstningslokalen. Enligt JO:s åsikt skall valmyndigheterna inte heller i samband med förhandsröstning eller röstning som sker i hemmet eller på en anstalt delta i genomförandet av ett lotteri. När det gällde frågan om huruvida det hör till kommunens uppgifter att genomföra en kampanj som är avsedd att höja röstningsaktiviteten, konstaterade JO att kommunen enligt kommunallagen med stöd av sin självstyrelse sköter de uppgifter kommunen åtar sig och som föreskrivs för kommunen i lag. I kommunallagen har det inte uttryckligen definierats vilka uppgifter som hör till kommunens allmänna verksamhetsområde. I rättslitteraturen har man ansett att de uppgifter som hör till kommunens allmänna verksamhetsområde skall gälla frågor som berör kommunmedlemmarna gemensamt. Det är viktigt att kommunmedlemmarna behandlas jämlikt.

Högsta förvaltningsdomstolen har i sin egen beslutspraxis betonat kommunens primära skyldighet och rättighet att definiera sitt eget verksamhetsfält. De uppgifter som ankommer på kommunen kan variera under olika tider och också mellan olika kommuner. När det gäller att avgöra om skötseln av en viss uppgift hör till kommunens verksamhetsområde har det allt större betydelse vilka uppgifter kommunen i fråga betraktar som behövliga.

JO Paunios brev 25.5.2004, dnr 694/4/03
(föredragande Jari Pirjola)

EN KOMMUNS RÖKFÖRBUD SKALL GRUNDA SIG PÅ LAG

BJO Jääskeläinen tog med anledning av ett klagomål ställning till Paltamo kommuns social- och hälsovårdsnämnds beslut att förbjuda rökning på hälsovårdscentralens hela utomhusområde samt till nämndens beslut att förbjuda personer som arbetar på hälsovårdscentralen och i dess närområde att röka under arbetstid. BJO tog dessutom ställning till rökfrihet som en utnämningsgrund.

Förbudet mot rökning på hälsovårdscentralens utomhusområde

Enligt 7 § i grundlagen har var och en rätt till personlig frihet och integritet, som man inte kan ingripa i godtyckligt eller utan lagstadgad grund. Den personliga friheten är till sin karaktär en allmän grundläggande fri- och rättighet, som utöver den fysiska friheten även tryggar en persons fria vilja och självbestämmanderätt. Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv tryggat. Till privatlivet hör bl.a. rätten att bestämma om sig själv och sin kropp.

Begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna skall grunda sig på en lag som stiftats av riksdagen, och de skall vara godtagbara och nödvändiga för att syftet med dem skall nås. Begränsningarna skall till sin omfattning stå i riktig proportion till det rättsgoda som tryggas genom de grundläggande fri- och rättigheterna, och de skall grunda sig på ett tungt vägande samhälleligt intresse. Rökning är i och för sig en laglig aktivitet som omfattas av individens fria vilja och självbestämmanderätt. Det allmänna kan ingripa i en persons fria vilja och självbestämmanderätt endast med stöd av lag. Genom bestämmelserna i lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning, hälsoskyddslagen och arbetarskyddslagen tillgodoses bl.a. det allmännas strävan efter att garantera var och en en sund omgivning och främja befolkningens hälsa.

Enligt lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning är tobaksrökning förbjuden i lokaler som är reserverade för allmänheten och kunderna vid ämbetsverk, myndigheter och liknande offentliga inrättningar samt i gemensamma och allmänna samt för kunder avsedda lokaler på arbetsplatser. Tobaksrökning är också förbjuden i lokaler som är avsedda för barn på daghem eller elever vid läroanstalter.

När det gäller utomhusområden är tobaksrökning enligt lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning förbjuden endast på sådana utomhusområden som hör till daghem eller läroanstalter och som främst är avsedda för personer som inte fyllt aderton år. Arbetsgivaren har emellertid ålagts en skyldighet att förbjuda tobaksrökning eller begränsa den så att de anställda inte ofrivilligt utsätts för tobaksrök i sådana arbetsutrymmen på arbetsplatsen där tobaksrökning inte är förbjuden enligt 12 § 1 mom. 5 punkten. i lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning. Enligt 26 § i hälsoskyddslagen skall luftens renhet inomhus vara sådan att de som befinner sig i bostaden eller utrymmet inte förorsakas sanitär olägenhet. Enligt 33 § i arbetarskyddslagen skall det på arbetsplatsen finnas tillräckligt med tjänlig andningsluft.

Det beslut som fattats av social- och hälsovårdsnämnden vid Paltamo kommun innebar otvivelaktigt mer omfattande begränsningar än de som föreskrivs i dessa lagar. Enligt beslutet var tobaksrökning förbjuden på hälsovårdscentralens hela utomhusområde. Runt hälsovårdscentralbyggnaden finns det enligt den karta som bifogats till handlingarna tämligen vidsträckta parkområden och områden med planteringar samt två stora parkeringsplatser. Österom dessa områden finns mentalvårdsenhetens byggnader med sina parkområden och på norra sidan finns servicehusbyggnader med sina parkområden. Förbudet mot tobaksrökning gällde alla dessa områden.

Enligt social- och hälsovårdsministeriets utlåtande kan det vara motiverat att förbjuda eller begränsa rökning utomhus på grund av att ventilationsluften tas vid ett visst ställe utomhus. Däremot hade social- och hälso-

vårdsnämnden inte enligt BJO:s uppfattning haft någon laglig grund för att förbjuda tobaksrökning på sådana utomhusområden kring hälsovårdscentralen därifrån tobaksrök inte kan tränga in i byggnaderna i strid med bestämmelserna i lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning, hälsoskyddslagen eller arbetarskyddslagen. Till dessa områden hörde enligt kartan åtminstone en del av parkeringsplatserna och en del av de tämligen vidsträckta parkområden och områden med planteringar som omger hälsovårdscentralen, mentalvårdsenheten och servicehusen.

Social- och hälsovårdsnämnden vid Paltamo kommun motiverade också sitt beslut med att nämnden i egenskap av fastighetsägare genom ordningsföreskrifter kan begränsa tobaksrökningen eller förbjuda den helt på de områden som nämnden förfogar över (såväl inomhus som utomhus). En privat fastighetsägare eller -innehavare kan även i större utsträckning än vad som avses i lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning förbjuda tobaksrökning i sina egna byggnader och på sitt eget område. Det allmännas verksamhet skall däremot grunda sig på lag. Kommunen kan som representant för det allmänna endast med stöd av lag befatta sig med sådan verksamhet som omfattas av individens fria vilja och självbestämmanderätt.

Enligt BJO:s uppfattning kan man inte av det faktum att kommunen äger eller innehar en fastighet härleda en laglig grund för kommunen att föreskriva ett allmänt förbud mot tobaksrökning på de utomhusområden som hör till fastigheten. Annars kunde ju kommunen förbjuda tobaksrökning på alla områden som kommunen äger eller förfogar över, dvs. i en stor del av kommunen, vilket enligt BJO:s åsikt uppenbart skulle stå i strid med de grundläggande fri- och rättigheterna.

Paltamo kommunstyrelse motiverade å sin sida det faktum att förbudet mot tobaksrökning hade utsträckts att omfatta hälsovårdscentralens hela vidsträckta område med att man vid hälsovårdscentralen vårdar patienter som kan ha allvarliga sjukdomar i andningsvägarna. Man kunde enligt kommunstyrelsen inte slå fast att tobaksrökning utomhus inte äventyrade dessa patienters hälsa, fastän den mängd rök som tränger in i byggnaderna skulle vara mycket liten. Kommunstyrelsen konstaterade att tobaksrökning utomhus kan medföra sanitär olägenhet för patienterna, oavsett var på hälsovårdscentralens område rökningen sker och hur lite rök som följer med rökaren.

I enlighet med vad som konstaterats ovan, omfattade det förbud mot tobaksrökning på hälsovårdscentralens område som utfärdats av social- och hälsovårdsnämnden också sådana områden därifrån tobaksrök inte kunde tränga in i byggnaderna på området. Det är dock möjligt att det t.ex. med en rökare kommer in tobakslukt i byggnaderna. Enligt BJO:s uppfattning kan enbart tobakslukt dock inte orsaka sådan exponering eller sanitär olägenhet som man kunde ingripa i med stöd av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning, hälsoskyddslagen eller arbetarskyddslagen.

Enligt BJO:s uppfattning hade det inte framförts någon laglig grund för social- och hälsovårdsnämndens beslut att förbjuda tobaksrökning på hälsovårdscentralens hela utomhusområde, till den del förbudet gällde det område från vilket tobaksrök inte kunde tränga in i byggnaderna i strid med lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning, hälsoskyddslagen eller arbetarskyddslagen.

Förbudet för arbetstagarna att röka under arbetstid

En allmän skyldighet som hör samman med arbetsavtals- och tjänsteförhållanden är skyldigheten att utföra arbetet omsorgsfullt med iakttagande av arbetsgivarens föreskrifter. Arbetsgivarens arbetsledningss- och övervakningsbefogenheter omfattar de föreskrifter som arbetsgivaren i enlighet med sin behörighet ger om arbetet. Denna bestämmanderätt gäller det sätt på vilket arbetet utförs, arbetets karaktär och omfattning samt tiden och platsen för arbetet. En kommun har således i egenskap av arbetsgivare rätt att på dessa grunder bestämma hur arbetstiden används.

Social- och hälsovårdsnämndens beslut om ett ovillkorligt förbud mot tobaksrökning som gällde alla arbetstagare vid hälsovårdscentralen hade inte motiverats med arbetsuppgifternas eller arbetets karaktär utan med en effektiv användning av arbetstiden. De dagliga vilotider som grundar sig på tjänste- och arbetskollektivavtalen, dvs. mat- och kaffepauserna, dras i alla fall av från den effektiva arbetstiden. Förbudet mot tobaksrökning under dessa vilotider kan således inte motiveras med en effektiv användning av arbetstiden. Dessutom riktade sig förbudet endast mot de tjänsteinnehavare och befattningshavare som arbetade vid hälsovårdscentralen eller i närheten av den. Genom förbudet försattes dessa personer således i en ojämlik ställning i förhållande till kommunens övriga personal.

Enligt social- och hälsovårdsnämndens uppfattning var det "av sanitära orsaker och trovärdighetsskäl" motiverat att utfärda ett förbud mot tobaksrökning uttryckligen för dem som arbetar vid hälsovårdscentralen och inom det område som hör till den. BJO betraktade dock denna uppfattning som problematisk. Om detta skulle vara fallet, skulle kommunen också kunna förbjuda många andra ohälsosamma vanor för denna personalgrupp, såsom ohälsosamma mat- och dryckesvanor. Förbudet mot tobaksrökning under de vilotider som räknas in i arbetstiden innebar enligt BJO att kommunens social- och hälsovårdsnämnd i själva verket hade fattat ett beslut som inte gällde en effektiv användning av arbetstiden utan ett beteende som kan hänföras till individens självbestämmanderätt och fria vilja. Arbetsgivaren har däremot rätt att förbjuda extra rökpauser utanför vilotiderna, liksom andra extra pauser.

Paltamo kommuns social- och hälsovårdsnämnds beslut att förbjuda rökning för personalen vid hälsovårdscentralen och i dess närmaste omgivning hade inte grundat sig på bestämmelserna i lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning. När det gällde förbjudandet av tobaksrökning också under de dagliga vilotider som räknas in i arbetstiden hade man inte heller motiverat förbudet med sådana ovan nämnda grunder som hör samman med arbetsavtals- eller tjänsteförhållandet. Enligt BJO:s uppfattning innebar beslutet till denna del att individens fria vilja och självbestämmanderätt, vilka garanterats som grundläggande fri- och rättigheter, inskränktes utan stöd av lag.

Information om tobaksrökning som en allmän utnämningsgrund

Enligt den uppfattning som kommunstyrelsen framförde i sin utredning kan rökfrihet betraktas som en grund bland andra vid rekryteringen t.ex. då man utför ett val mellan två lika kompetenta och erfarna personer.

Enligt BJO:s uppfattning är det faktum att en person är rökare eller rökfri en sådan personrelaterad omständighet som avses i lagen om likabehandling och som i fråga om anställningsgrunder och i andra situationer där lagen om likabehandling skall tillämpas kan beaktas endast om särbehandlingen grundar sig på ett verkligt och avgörande krav som hänför sig till arbetsuppgifternas art och deras utförande. I annat fall strider särbehandlingen mot det diskrimineringsförbud som föreskrivs i lagen om likställdhet, lagen om kommunala tjänsteinnehavare och arbetsavtalslagen. Enligt BJO:s uppfattning kan rökfrihet i allmänhet inte uppställas som ett sådant krav ens när det gäller arbetsuppgifterna vid en hälsovårdscentral. Uppgifter om rökning kan i allmänhet inte heller anses höra till de personuppgifter som enligt lagen om integritetsskydd i arbetslivet har direkt relevans för arbetstagarens arbetsavtalsförhållande och som arbetsgivaren får behandla och utreda.

På dessa grunder och de grunder som anges närmare i beslutet konstaterade BJO med anledning av kommunstyrelsens uppfattning angående utnämningsgrunderna att kommunen i egenskap av arbetsgivare inte får använda uppgifter om huruvida sökandena röker eller inte som en allmän utnämningsgrund vid bedömningen av deras behörighet för olika tjänster och befattningar inom hälso- och sjukvården. Denna information kan höra till de relevanta personuppgifter som arbetsgivaren får beakta vid bedömningen endast i de

situationer där denna information utgör en verklig och avgörande omständighet som hänför sig till arbetsuppgifternas art och deras utförande.

Åtgärder

BJO delgav Paltamo kommunstyrelse och social- och hälsovårdsnämnd sin ovan nämnda uppfattning. BJO bad kommunstyrelsen senast 28.2.2005 meddela vilka åtgärder de ställningstaganden som framförts i beslutet har föranlett. BJO sände också en kopia av sitt beslut till Finlands Kommunförbund för kännedom.

BJO betonade att han inte i sitt beslut hade tagit ställning till huruvida förbuden mot tobaksrökning var motiverade med tanke på hälsopolitiken. I detta fall var det fråga om att det skall finnas en lagstadgad grund för att det allmänna skall kunna ingripa i individens grundlagsenliga frihetssfär. De frågor som behandlas i beslutet kan genom de rättsmedel som regleras i kommunallagen i enskilda fall komma att avgöras vid förvaltningsdomstolarna. Eftersom ärendet är av allmän betydelse skulle det dock enligt BJO:s åsikt vara viktigt att i lagen ta in klara bestämmelser om rökförbud som utfärdats av myndigheter och om bemötandet av rökare i egenskap av arbetstagare och arbetssökande. Med hänvisning till detta sände han också kopior av sitt beslut till de ministerier som inkommit med utlåtanden i ärendet, dvs. social- och hälsovårdsministeriet, arbetsministeriet och inrikesministeriet.

BJO Jääskeläinens beslut 30.11.2004, dnr 890/4/03 (föredragande Ulla-Maija Lindström)

Paltamo kommunstyrelse meddelade genom det protokollsutdrag som inkommit 9.2.2005 att kommunstyrelsen vid sitt möte 31.1.2005 i samband med 44 § hade godkänt det beslut som social- och hälsovårdsnämnden fattat 14.12.2004, genom vilket nämnden hade justerat anvisningarna om rökfrihet i anslutning till hälsovårdscentralen. För att man skall säkerställa att tobaksrök inte tränger in i byggnaderna i strid med lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning, hälsoskyddslagen och arbetarskyddslagen, är det utanför hälsovårdscentralen, servicehusen och gruppbemmen enligt det korrigerade beslutet tillåtet att röka endast vid de angivna rökplatserna eller skyddstaken. För personalen är det förbjudet att röka under arbetstid. Under de vilotider som räknas in i arbetstiden är det tillåtet för personalen att röka vid de skyddstak som finns utomhus. På grund av hälso- och sjukvårdsarbetets och arbetsplatsens karaktär rekommenderar man att personalen skall undvika tobaksrökning också under de vilotider som räknas in i arbetstiden. Nämnden fattade inte beslut om utnämningsgrunderna för personalen.

EN KOMMUNAL UNGDOMSARBETARES ARBETSINTERVJU OCH DATASKYDD

Klaganden kritiserade Tuusniemi kommuns förfarande i ett ärende som gällde tillsättande av en befattning som deltidsanställd ungdomsarbetare. Man hade ställt dem som sökte befattningen frågor bl.a. om deras intressen och om de hörde t.ex. till en idrottsförening eller till ett politiskt parti samt hur de förhöll sig till religion och huruvida de hörde till kyrkan.

Enligt BJO Rautio var det uppenbart att man inte separat hade bedömt relevansen av de uppgifter som frågats i intervjuerna gällande befattningen. Enligt utredningen hade man inte heller för de intervjuade uppgett för vilket ändamål uppgifterna på intervjublanketten samlades in. Enligt BJO hade man inte på ett behörigt sätt bedömt relevanskravet i fråga om de personuppgifter som samlades in med hjälp av intervjublanketten.

Enligt BJO hade kommunen handlat i strid med det relevanskrav som föreskrivs för personuppgifter i 3 § i lagen om integritetsskydd i arbetslivet, den aktsamhetsplikt som enligt 5 § i personuppgiftslagen skall iakttas vid behandlingen av personuppgifter, den skyldighet att planera behandlingen av personuppgifter som föreskrivs i 6 § i personuppgiftslagen och det förbud mot

behandling av känsliga uppgifter som föreskrivs i 11 § i personuppgiftslagen. BJO delgav Tuusniemi kommunstyrelse sin uppfattning om kommunens felaktiga förfarande.

BJO Rautios beslut 23.2.2004, dnr 444/4/02 (föredragande Henrik Åström)

VALET AV INVÅNARE I ARAVAHYRESBOSTÄDER

Beaktandet av medlemskap i kommunen vid valet av hyresgäster

Enligt klaganden gavs de bostadssökande som var infödda stadsbor och de som under en längre tid varit skrivna i staden företräde vid valet av hyresgäster inom den kategori av sökande som är i synnerligen brådskande behov av en bostad. Klaganden ansågs på basis av folkbokföringsuppgifterna endast ha bott i staden i ungefär tre år, vilket i praktiken innebar att klaganden inte hade blivit erbjuden en bostad. Enligt stadens bostadsnämnds utredning hade klagandens bostadsbehov enligt den klassificering av bostadsbehovet som hade utförts med stöd av stadsstyrelsens anvisningar klassificerats som synnerligen brådskande. Då sökandenas bostadsbehov är lika brådskande, ges dock sökande som bott längre på orten företräde.

BJO Jääskeläinen konstaterade att det var problematiskt att man vid valet av hyresgäster i aravahyreshus beaktade medlemskap i kommunen eller hur länge personen i fråga bott i kommunen. Enligt lagstiftningen skall invånarna väljas på basis av social ändamålsenlighet och ekonomiskt behov. Enligt 4 § i aravabegränsningslagen och 11 § i lagen om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån, där det föreskrivs om grunderna för valet av hyresgäster, fastställer statsrådet närmare grunder för valet av hyresgäster samt de grunder enligt vilka avvikelse från urvalsgrunderna av särskilda skäl eller tillfälligt kan göras. Enligt 3 § i statsrådets förordning skall man som grund för valet av hyresgäster beakta hushållets bostadsbehov, förmögenhet och inkomster. Sökandens medlemskap i kommunen eller hur länge sökanden bott i kommunen nämns varken i lagen eller i förordningen som en grund för valet av hyresgäster eller som en sådan grund med stöd av vilken man kan avvika från de normala grunderna för valet.

Det faktum att alla finska medborgare och utlänningar som lagligen vistas i landet enligt grundlagen har rätt att själva välja sin bostadsort talar också mot beaktandet av sökandens medlemskap i kommunen. Enligt lagen om hemkommun fastställs hemkommunen dessutom på basis av personens faktiska livssituation och i sista hand enligt hans eller hennes eget val. Om endast kommunens egna invånare beviljas kommunala hyresbostäder kan detta också betraktas som ett ingrepp i rörelsefriheten eller som ett faktiskt hinder för den juridiska rörelsefriheten. Det faktum att rätten att välja bostadsort utgör en grundläggande fri- och rättighet innebär dessutom att särbehandling av människor på basis av deras bostadsort kan anses stå i strid med grundlagens diskrimineringsförbud.

I tidigare laglighetsövervakningspraxis har justitieombudsman Lauri Lehtimaja i sitt beslut 12.9.1996 (dnr 2466/4/94) ansett att en kommun inte hade rätt att direkt avfärda sökandenas bostadsbehov på basis av att familjen hade haft möjlighet att få en bostad i en annan kommun där familjen var mantalsskriven. I och med detta förfarande hade kommunstyrelsen försummat att ta hänsyn till den rätt att välja bostadsort i Finland som garanterades varje medborgare i 7 § i regeringsformen (94/1919), som var gällande vid den aktuella tidpunkten.

Sökandens medlemskap i kommunen kan enligt BJO inte betraktas som ett godtagbart kriterium vid valet av hyresgäster ens i det fall att antalet sådana bostadssökande som enligt grunderna för valet av hyresgäster betraktas som likställda är större än antalet bostäder som skall fördelas. Vid beviljandet av vissa kommunala förmåner kan kommunmedlemmar och medlemmar i främmande kommuner dock i vissa fall försättas i olika ställning. Om det är fråga om bostäder som en

kommun har finansierat helt på egen hand, har kommunen också större frihet att besluta om grunderna för valet av hyresgäster. I detta fall var det emellertid fråga om hyresbostäder som delvis hade byggts med statlig finansiering, beträffande vilka grunderna för valet av hyresgäster har fastställts i lagen och i den förordning som utfärdats med stöd av lagen. Till de lagliga grunderna för valet av hyresgäster hör inte medlemskap i kommunen eller hur länge en person bott i kommunen.

Då det finns fler sökande än bostäder, borde man enligt BJO:s åsikt i första hand pröva huruvida man kan utveckla bedömningen av de lagliga grunderna för valet av hyresgäster så att bedömningen blir utförligare. Det är emellertid uppenbart att det på stora orter även efter en noggrann bedömning av de i lag angivna grunderna för valet av hyresgäster ännu kommer att finnas ett förhållandevis stort antal sökande som befinner sig i samma situation. Vid valet av hyresgäster inom en och samma kategori av sökande är det väsenligt att grunderna för valet inte är diskriminerande. Med beaktande av de ovan nämnda aspekter som i fråga om bostadsorten hör samman med de grundläggande fri- och rättigheterna kan sökandenas medlemskap i kommunen eller hur länge de bott i kommunen inte betraktas som icke-diskriminerande grunder för valet av hyresgäster.

Enligt BJO:s åsikt kan en icke-diskriminerande grund för valet av hyresgäster inom en och samma kategori av sökande t.ex. utgöras av tidsprioritet, dvs. av vem av dessa sökande som först har lämnat in sin ansökan. Mellan jämbördiga sökande kan också lottning användas som ett icke-diskriminerande sätt att förrätta valet. Om man inte med stöd av de gällande lagliga grunderna för valet av hyresgäster kan fastställa ändamålsenliga icke-diskriminerande grunder för valet när det gäller sökande som befinner sig i samma situation, borde man enligt BJO:s åsikt överväga att utveckla normerna gällande valet av hyresgäster.

BJO delgav Helsingfors stads bostadsnämnd sin uppfattning. Han sände också beslutet till Helsingfors stadsstyrelse för kännedom. Han sände vidare beslutet till miljöministeriet för kännedom och för prövning av huruvida det finns skäl att utveckla de normer och anvisningar som styr valet av hyresgäster, så att valet i alla situationer kan utföras på basis av lagliga, icke-diskriminerande och ändamålsenliga grunder.

BJO Jääskeläinens beslut 29.12.2004, dnr 1183/4/03 (föredragande Kristiina Toivila)

Helsingfors stads bostadsnämnd beslöt vid sitt sammanträde 15.2.2005 anteckna BJO Jääskeläinens beslut och det beslut som fattats 26.1.2005 av biträdande stadsdirektören som leder Helsingfors stads stadsplanerings- och fastighetsväsende för kännedom. Biträdande stadsdirektören uppmanade i sitt beslut avdelningen för bostadsärenden att vidta de eventuella åtgärder som BJO:s beslut förutsätter när det gäller justering av anvisningarna angående valet av hyresgäster. Nämnden beslöt samtidigt uppmana avdelningen för bostadsärenden att senast 30.9.2005 lägga fram ett förslag om en eventuell ändring av grunderna för valet av hyresgäster för nämnden.

Registrerade betalningsstörningars betydelse för förvägran av en bostad

I två klagomålsärenden uppgavs det att en ansökan om hyresbostad hade förkastats på grund av att kredituppgifterna innehöll anteckningar om betalningsstörningar. BJO Jääskeläinen ansåg att beaktande av anteckningar i kredituppgifterna vid valet av hyresgäster i aravahyreshus är problematiskt. Sökandens betalningsstörningar nämns inte i någon lag eller förordning som en grund för valet av hyresgäster eller som en sådan grund med stöd av vilken man kan avvika från de normala grunderna för valet. Det faktum att hyresgivaren kan trygga sin hyresfordran bl.a. genom att kräva att hyrestagaren ställer en säkerhet med stöd av 8 § i lagen om hyra av bostadslägenhet eller genom att anvisa hyrestagaren att skaffa en betalningsförbindelse som beviljas av socialväsendet, talar också mot beaktandet av sökandens betalningsstörningar. Man kan också

trygga betalningen av hyran med hjälp av bostadsbidrag och utkomststöd, t.ex. genom att stöden betalas direkt på hyresgivarens konto. Det är vidare möjligt att till en början ingå ett hyresavtal för viss tid. Om det förekommer försummelser i samband med betalningen av hyran, har hyresgivaren i sista hand möjlighet att upphäva hyresavtalet.

Av dessa orsaker skall man fästa uppmärksamhet vid tidpunkten för betalningsstörningarna, huruvida de varit återkommande, samt vid grunderna för de skuldförhållanden som de hör samman med. Det kan vara acceptabelt att en bostad förvägras endast i det fall då risken för att hyresbetalningen försummas kan betraktas som reell och befogad även med beaktande av de åtgärder som är avsedda att trygga hyresfordran. Ett uttryckligt exempel på en sådan situation utgörs av det fall då sökanden redan har försummat sin hyresbetalningsskyldighet gentemot hyreshusets ägare och det fortfarande finns en obetald hyresskuld. Enligt BJO:s åsikt kan man däremot inte betrakta gamla betalningsstörningar som en laglig grund för förvägran av en bostad.

Det faktum att det föreligger sådana kriterier som utgör grund för valet av hyresgäster innebär emellertid inte enligt BJO att det uppkommer någon subjektiv rätt till en bostad för sökanden. Det är i detta fall fråga om att betalningsstörningar, vilka inte i lagen nämns som en grund för valet av hyresgäster eller som en grund för avvikelse från prioritetsordningen, endast i exceptionella situationer kan utgöra en godtagbar orsak för förvägran av en hyresbostad för en sådan sökande som annars skulle få den.

BJO delgav städerna i fråga, Åbo och Joensuu, samt Statens bostadsfond och miljöministeriet sin uppfattning för kännedom.

BJO Jääskeläinens beslut 31.8.2004, dnr 1507/4/02 och 499/4/02 (föredragande Kristiina Toivila)

BESITTNINGSRÄTTEN TILL EN FASTIGHET UNDER ETT PÅGÅENDE FÖRKÖPSFÖRFARANDE

Klaganden kritiserade Helsingfors stads biträdande stadsjurists och stadens fastighetsverks hyresförhandlares förfarande i ett ärende som gällde utnyttjande av förköpsrätten till en fastighet. Klaganden kritiserade också de förundersökningsåtgärder som vidtagits med anledning av den brottsanmälan klaganden gjort gällande biträdande stadsjuristens förfarande samt undersökningsledarens beslut i ärendet.

Helsingfors stadsstyrelse hade beslutat att staden utnyttjar sin förköpsrätt i ett fastighetsköp där aktiebolaget X (senare X) sålde lägenheten Katajanokankari RN:o 4:1 i Tölö by jämte byggnader till aktiebolaget Y (senare Y). Det beslut som fattades med stöd av förköpslagen delgavs säljaren och köparen.

Områdets hyresgäst, vars hyresavtal säljaren sagt upp, frågade hyresförhandlaren om möjligheterna att ingå ett hyresavtal med staden. Hyresförhandlaren hade ansett att detta var möjligt och begärt tilläggsutredning i ärendet. Vid samma tidpunkt meddelade också fastighetens köpare, Y, sitt intresse att hyra området jämte byggnader i det fall att fastigheten till följd av utnyttjandet av förköpsrätten skulle övergå i Helsingfors stads ägo. Hyresförhandlaren bad om skriftliga anbud av de nämnda aktörerna.

På basis av anbuden meddelade hyresförhandlaren den förre hyresgästen att staden kommer att ingå ett hyresavtal med denne. Hyresförhandlaren meddelade i samband med detta hyresgästen per telefon att denne får hålla sitt lösöre i de hyrda lokalerna. Hyresförhandlaren gav i maj 2001 Y ett skriftligt intyg över detta tillstånd. Enligt intyget behövde företaget inte tömma de hyreslokaler som hör till fastigheten förrän beslutet om stadens förköpsrätt har vunnit laga kraft och man fattat beslut om till vem fastigheten i framtiden kommer att hyras ut.

Hyresförhandlarens förfarande

Klaganden kritiserade hyresförhandlaren för att denne hade gett den förre hyresgästen rätt att fortsättningsvis hålla sina tillhörigheter på ön. Enligt BJO:s åsikt hade det på basis av det tillstånd för förvaring av lösöre som hyresförhandlaren gett den förre hyresgästen uppkommit en uppfattning om att kommunen skulle ha haft rätt att förfoga över fastigheten innan förköpsförfarandet hade slutförts. Enligt 2 § 1 mom. och 11 § i förköpslagen tillkommer bestämmanderätten och besittningsrätten emellertid i enlighet med villkoren i köpebrevet mellan köparen och säljaren den part som enligt avtalet har besittningsrätt innan beslutet om utnyttjande av förköpsrätten har vunnit laga kraft. Besittningsrätten hade enligt köpebrevet mellan X och Y redan övergått till Y vid den tidpunkt då stadsstyrelsen fattade beslut om utnyttjande av förköpsrätten. Helsingfors stad hade således inte rätt att bestämma om fastighetens besittning eller om någon annan användning av fastigheten.

Det var uppenbart att hyresförhandlaren emellertid inte kände till att staden inte hade rätt att bestämma om fastighetens besittning, eftersom hyresförhandlaren hade vidtagit åtgärder för att hyra ut byggnaderna och i detta sammanhang hade gett tillstånd för förvaring av lösöre, uppenbarligen i avsikt att detta tillstånd skulle gälla endast tills de praktiska arrangemangen i samband med ingående av ett hyresavtal kunde genomföras.

Klaganden kritiserade biträdande stadsjuristen och hyresförhandlaren för att tillståndet för förvaring av lösöre *de facto* hade hindrat klaganden från att använda fastigheten och dess byggnader för boende. Tillståndet återkallades först över ett år efter att det hade getts. Fastän det inte kan tillräknas stadens representanter att den förre hyresgästen, enligt den utredning som erhållits i samband med förundersökningen, hade bytt ut låset på den byggnad som stod på fastigheten, hade det tillstånd som getts av kommunen varit av väsentlig betydelse för köparens möjligheter att utnyttja sin lagliga rätt att förfoga över sin fastighet. Efter att ha mottagit begäran om förvaring av lösöret borde stadens representant ha anvisat den som begärde tillståndet att vända sig till Y i frågan – vilket man hade gjort senare i samband med att tillståndet återkallades – och ha avhållit sig från att yttra sig om rätten att förvara lösöret. BJO ansåg att hyresförhandlaren hade handlat i strid med den aktsamhetsplikt som föreskrivs i arbetsavtalslagen.

Biträdande stadsjuristens förfarande

Klaganden kritiserade biträdande stadsjuristen för att denne hade förbjudit klaganden att besöka ön. Enligt den erhållna utredningen hade biträdande stadsjuristen senast genom klagandens brev fått kännedom om det tillstånd som hyresförhandlaren beviljat. Biträdande stadsjuristen hade inte befattat sig med tillståndet, utan hade sänt klaganden en reklamation gällande sanningsenligheten av de påståenden som klaganden framfört i sitt brev. Biträdande stadsjuristen hade i samband med förundersökningen bl.a. meddelat att ”ingen egentligen ägde ön eftersom ärendet var stridigt och oavgjort”. Biträdande stadsjuristen hade sedermera å stadens vägnar undertecknat ett utlåtande till Helsingfors förvaltningsdomstol där det konstaterades att tillståndet endast hade getts ”för stadens del” och att man enligt biträdande stadsjuristen inte av detta skulle dra några slutsatser i fråga om öns besittning.

I enlighet med det uppdrag som getts av stadsstyrelsen och med iakttagande av den interna arbetsfördelningen vid stadskansliets juridiska avdelning hörde det till biträdande stadsjuristens tjänsteplikt att vidta behövliga praktiska åtgärder i samband med verkställigheten av förköpsbeslut. BJO ansåg således att biträdande stadsjuristen, efter att ha fått kännedom om tillståndet, borde ha sett till att den förre hyresgästen skulle ha fått en adekvat anvisning om att vända sig till Y för att få tillstånd för förvaring av lösöret, eftersom staden inte hade rätt att fatta beslut om fastighetens besittning och användning förrän förköpet slutförts. BJO ansåg att den dåvarande biträdande stadsjuristen hade handlat i strid med den tjänsteplikt som föreskrevs i 44 a §

i kommunallagen, som var gällande vid den aktuella tidpunkten.

Undersökningsledarens förfarande

Klaganden riktade kritik mot att kommissarien i sitt beslut gällande förundersökning med anledning av klagandens brottsanmälan hade ansett att det inte hade begåtts något brott i ärendet. Med stöd av brottsanmälan utreddes ärendet som ett brott med benämningen besittningsintrång. Enligt 28 kap. 11 § i strafflagen skall den som olovligen bemäktigar sig mark eller en byggnad som är i någon annans besittning eller en del därav (mm.), om strängare straff för gärningen inte föreskrivs på något annat ställe i lag, för besittningsintrång dömas till böter eller fängelse i högst tre månader. Som besittningsintrång betraktas dock inte en gärning som har medfört endast ringa men.

Med beaktande av den utredning som erhållits i ärendet när det gällde stadens tjänstemäns förfarande vid givandet av tillstånd för förvaringen och det faktum att den förre hyresgästen förvarade egendom på fastigheten med tillstånd av stadens tjänstemän, ansåg BJO att undersökningsledaren hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt i ärendet då undersökningsledaren bedömde att den förre hyresgästens förfarande, i synnerhet gällande uppsåtet, inte motsvarade rekvisitet för besittningsintrång. Då man övervägde om förundersökning skulle utföras borde man dock enligt BJO:s åsikt ha bedömt biträdande stadsjuristens förfarande med avseende på bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt. Undersökningsledaren hade inte alls bedömt huruvida det fanns skäl att misstänka att ett tjänstebrott hade begåtts. BJO ansåg att undersökningsledarens förfarande till denna del var felaktigt.

Slutledningar

BJO ansåg att hyresförhandlaren och biträdande stadsjuristen hade handlat i strid med förköpslagen och sina skyldigheter, hyresförhandlaren genom att ge fastighetens förre hyresgäst rätt att förvara sin egendom på klagandens fastighet och biträdande stadsjuristen genom att underlåta att befatta sig med tillståndet och försumma att ge den förre hyresgästen anvisningar om att denne skulle vända sig till den riktiga innehavaren i ärendet. Den förre hyresgästen hade till följd av tjänstemännens förfarande uppenbart fått en uppfattning om att staden förfogade över fastigheten. Klaganden hade varit förhindrad att använda sin fastighet i över ett år. Å andra sidan hade det inte heller framgått att X skulle ha vidtagit rättsliga åtgärder mot den förre hyresgästen för att vräka denne från fastigheten.

Med beaktande av hyresförhandlarens ställning och det faktum att biträdande stadsjuristen inte själv hade gett tillståndet, ansåg BJO dock att den oaktsamhet dessa personers förfarande utvisade var lindrig. Då man ytterligare tog hänsyn till klagandens övriga till buds stående civilrättsliga rättsmedel, ansåg BJO att en anmärkning av justitieombudsmannen i enlighet med 10 § i lagen om riksdagens justitieombudsman var tillräcklig i ärendet.

BJO gav Helsingfors stads förre biträdande stadsjurist och hyresförhandlare en anmärkning på grund av deras ovan beskrivna lagstridiga förfarande. BJO uppmärksammade dessutom Helsingfors stad på att de tjänstemän och arbetstagare som behandlar hyresavtalsärenden bör ges tillräckliga instruktioner om förköpslagens bestämmelser, i synnerhet om besittningsrätten till en fastighet innan ett beslut om utnyttjande av förköpsrätt har vunnit laga kraft.

BJO delgav kommissarien vid polisinrättningen vid Helsingfors härad sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande då kommissarien inte i samband med beslutet om förundersökning hade bedömt biträdande stadsjuristens förfarande med avseende på bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt i 40 kap. i strafflagen.

BJO Jääskeläinens beslut 27.2.2003, dnr 864/4/02 (föredragande Riitta Länsisyrjä)

INFORMATION OM PARKERINGS-ÖVERVAKARNAS IDENTITET

Klaganden kritiserade det förfarande som iakttogs i samband med parkeringsövervakningen i en stad, där man på parkeringsboten som underskrift för den som utfärdade betalningsuppmaningen endast antecknade ett nummer i stället för personens namn och tjänsteställning som normalt antecknas i olika dokument. En annan klagande riktade kritik mot en parkeringsövervakares biträde som hade vägrat uppvisa sitt tjänstemärke.

I sin utredning med anledning av det först nämnda klagomålet konstaterade parkeringsövervakaren att man i en liten stad känner parkeringsvakterna vid namn, vilket hade orsakat parkeringsvakterna problem. Därför hade man övergått till sådan praxis där man som underskrift på betalningsuppmaningen antecknar parkeringsvaktens identifikationsnummer. Parkeringsövervakaren hänvisade till inrikesministeriets ställningstagande, enligt vilket normerna gällande parkeringsböter inte förutsätter att betalningsuppmaningen skall innefatta en underskrift av den myndighet som övervakar parkeringen.

Med anledning av det andra klagomålet konstaterade parkeringsövervakaren i sin utredning att parkeringsvakten hade burit en mörkröd tjänstedräkt på vilken det fanns ett sådant emblem som inrikesministeriet fattat beslut om. Därför behövde parkeringsvakten inte uppvisa sitt tjänstemärke. Enligt parkeringsövervakaren tillgodosågs rättsskyddet för parkeringsbotens mottagare tillräckligt väl eftersom denne hade möjlighet att lämna in en protest hos parkeringsövervakaren. Parkeringsövervakaren fattar inte beslut med anledning av protesten utan att höra den parkeringsvakt som utfärdat betalningsuppmaningen.

Enligt inrikesministeriets utlåtande hör det till principerna för god förvaltning att en medborgare har rätt att få veta vilken tjänsteman han eller hon har att göra med. Ett parkeringsövervakningsbiträde utövar beslutanderätt i samband med föreläggandet av en parkeringsbot. Föreläggandet av en parkeringsbot förutsätter inte att parkeringsövervakaren fattar ett särskilt beslut om saken, utan den betalningsuppmaning som parkeringsövervakningsbiträdet utfärdat blir slutgiltig om den som ålagts parkeringsboten inte inom betalningstiden lämnar in en protest hos parkeringsövervakaren. Inrikesministeriet hänvisade till principerna om god förvaltning och till de bestämmelser som skall iakttas inom polisverksamheten och ansåg att man endast i mycket begränsad utsträckning kan motivera övervakningsbiträdenas anonyma verksamhet med att det förekommer osakliga gensvar. De gällande bestämmelserna behöver således kompletteras för att principerna om god förvaltning skall tillgodoses också inom parkeringsövervakningen.

BJO Rautio ansåg att det förfarande som iakttogs i samband med parkeringsövervakningen, där man i stället för underskriften antecknade ett nummer på betalningsuppmaningen, inte var lagstridigt. Förfarandet kunde dock kritiseras framför allt på grund av att betalningsuppmaningen endast undertecknades med ett nummer. Det fanns enligt BJO:s uppfattning skäl att upphöra med detta förfarande och på sedvanligt sätt underteckna blanketten med namnet.

Med anledning av det andra klagomålet konstaterade BJO att parkeringsövervakarens skyldighet att uppvisa sitt tjänstemärke hör samman med behovet av att styrka sina befogenheter att utföra tjänsteuppgifterna. Om det inte föreligger oklarhet i fråga om befogenheterna, finns det i regel inte någon skyldighet att uppvisa tjänstemärket. Eftersom parkeringsvakten var klädd i en tjänstedräkt med parkeringsövervakarnas emblem, borde det inte ha funnits skäl att ifrågasätta dennes rätt att fungera i parkeringsövervakningsuppgifter. Parkeringsvakten handlade således inte lagstridigt då denne inte uppvisade sitt tjänstemärke för den person som krävde det.

Enligt BJO:s uppfattning omfattar kraven på god förvaltning även myndighetsverksamhetens allmänna trovärdighet. I detta avseende är det av betydelse att identiteten hos den tjänsteman som utfört en tjänsteåtgärd

lätt kan utredas. Detta är nödvändigt dels för att tjänsteansvaret skall kunna realiseras, dels för att förtroendet för tjänsteutövningen skall främjas. Utredandet av identiteten underlättas och försnabbas av att namnet på den tjänsteman som utfört en tjänsteåtgärd framgår av det beslut tjänstemannen fattat. Eftersom tjänstemannen till följd av uppgifternas karaktär kommer i direkt beröring med dem som tjänsteåtgärderna riktar sig mot, är det viktigt att tjänstemannens befogenheter och identitet lätt kan konstateras. Det faktum att identiteten anges öppet understryker att tjänstemannen bär ett personligt ansvar för åtgärden eller avgörandet. Poliserna har t.ex. en namnskylt på uniformen.

Den som framställer en betalningsuppmaning, och som i egenskap av kommunal tjänsteinnehavare står i ett offentligrättsligt tjänstgöringsförhållande, framför i och med betalningsuppmaningen under tjänsteansvar sin egen åsikt gällande felparkeringen. Betalningsuppmaningen medför en skyldighet att betala parkeringsboten, om mottagaren inte lämnar in en protest. Betalningsuppmaningen är i de flesta fallen det enda dokument som den betalningsskyldige får av myndigheten. Användningen av kodinformation i stället för en underskrift är inte på samma sätt förtroendeingivande som när man uppträder under sitt eget namn. Med hänsyn till de aspekter som hör samman med kraven på god förvaltning borde ett sådant dokument enligt BJO:s uppfattning undertecknas på sedvanligt sätt.

En parkeringsövervakare och hans eller hennes biträde skall i tjänsteutövning ha ett tjänstemärke som vid behov skall uppvisas (3 § i förordningen om parkeringsbot). Med hänsyn till kraven på god förvaltning skulle det vara motiverat att man i samband med parkeringsövervakningen förhåller sig positivare än för närvarande till styrkandet av identiteten och befogenheterna, såvida det inte finns särskilda skäl som talar mot detta. Enligt biträdande justitieombudsmannens uppfattning borde man i framtiden sträva efter att parkeringsövervakaren eller dennes biträde i regel på begäran skall uppge sin identitet i samband med en tjänsteåtgärd och även uppvisa sitt tjänstemärke. Parkeringsövervakarna och deras biträden kan å andra sidan på grund av sina tjänsteuppgifter bli föremål för osakliga gensvar och deras säkerhet kan äventyras vid utförandet av tjänsteuppgifterna. Man bör således sträva efter att trygga deras arbetarskydd. BJO ansåg dock att hemlighållandet av identiteten för de tjänstemän som fungerar i parkeringsövervakningsuppgifter inte är en riktig metod för att förbättra arbetarskyddet.

BJO delgav parkeringsövervakarna sin uppfattning om det förfarande som överensstämmer med god förvaltning. BJO framförde dessutom med hänvisning till 11 § i lagen om riksdagens justitieombudsman för inrikesministeriet att ministeriet skall beakta de ovan nämnda synpunkterna i samband med att bestämmelserna om parkeringsövervakning revideras.

BJO Rautios beslut 2.2.2004, dnr 386/4/02 och 1299/4/02 (föredragande Kari Huttunen)

UNDERVISNINGSSEKTORN

Allmän översikt

Justitieombudsmannens laglighetsövervakning omfattar också undervisnings- och kultursektorn. Liksom tidigare år gällde klagomålen under verksamhetsåret ett brett spektrum av undervisningsärenden, bl.a. frågor som berörde grundskolor, yrkesläroanstalter och universitet, forskning samt finansiering av undervisningen.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen hörde laglighetsövervakningen av undervisningssektorn till BJO *Rautio* när det gällde den grundläggande utbildningen (30 ärenden) och till BJO *Jääskeläinen* när det gällde undervisningssektorn i övrigt (42 ärenden). Också JO *Paunio* avgjorde fem principiellt viktiga klagomål inom undervisningssektorn. Referendarieråd *Jorma Kuopus* var huvudföredragande för denna kategori av ärenden.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN INOM UNDERVISNINGSSEKTORN

Av de 77 klagomålsärenden (47 år 2003) som avgjordes under verksamhetsåret gällde 20 (14) den grundläggande utbildningen, 20 (10) universitet och andra högskolor, 3 (4) undervisningsministeriet, 7 (6) yrkeshögskolor, 2 studentexamen samt de återstående 25 övriga frågor inom undervisnings- och kultursektorn. Antalet klagomål som gällde undervisningssektorn hade under verksamhetsåret åter nått nivån för åren 2000-2002. Sammanlagt 13 ärenden föranledde åtgärder (vilka innebar att BJO i handledande eller klandrande syfte meddelade sin uppfattning). Det gavs inga anmärkningar, men till undervisningsministeriet riktades en framställning gällande de avgifter som universitetsbiblioteken tar ut.

De klagomål med anledning av vilka BJO delgav sin uppfattning gällde, utöver de fall som refereras närmare nedan, dröjsmål, en yrkeshögskolelärares försummelse vid registreringen av studieprestationer, det förfarande tjänstemän inom det kommunala undervisningsväsendet iakttagit vid besvarandet av elevers brev, bristfällig rådgivning och informationshantering vid en stads undervisningsväsende, iakttagandet av kraven på god förvaltning vid bestämmandet av ett barns närskola, drogtester som eleverna i ett gymnasium genomgått samt jämlik behandling av studerandena i samband med att nya studenter beviljades tilläggspoäng vid ansökan om studieplats vid ett universitet.

De klagomål som inte föranledde åtgärder gällde bl.a. antagning av elever för gymnasieundervisning, uppdraget som sekreterare för internationella ärenden vid en studentkår, undervisningsmetoderna vid steinerskolor, bedömningen av ett slutarbete i fysioterapi vid en yrkeshögskola, tillsättandet av universitetspraktikanternas sommarpraktikplatser vid Finlands Akademi, tillsättandet av rektorstjänsten för högstadiet i en kommun, hemlighållandet av ett lärdomsprov vid ett universitet, ett fel i en bok som hörde samman med ett urvalsprov till ett universitet, rättsnotariestuderandenas rätt till fortsatta studier, ordnandet av läroavtalsutbildning, arrangemangen i samband med en språkbadsskola i en tvåspråkig stad samt möjligheterna för en elev som hörde till den evangelisk-lutherska kyrkan att svara på livsåskådningsfrågorna i studentexamensprovet.

REFORMER INOM UNDERVISNINGSSEKTORN

Till de betydelsefulla reformerna inom undervisningssektorn år 2004 hörde bl.a. statsrådets redogörelse om förskoleundervisningsreformens verkningar och om måluppfyllelsen (SRR 7/2004 rd). På basis av de mål som uppställts av statsrådet diskuterade man under året också möjligheterna att förkorta studietiderna vid högskolorna. Man strävade efter att utveckla högskolorna och öka möjligheterna att utnyttja forskningsresultaten i samhället. Det föreslogs att vissa av universitetslagens bestämmelser om universitetens uppgifter och förvaltning skall ändras (RP 10/2004 rd) och att man

därigenom 1.8.2005 skall övergå till en examensstruktur som följer tvåstegsmodellen. Universitetslagens bestämmelser om studerande ändrades också och vissa bestämmelser om undervisning och studerande som för närvarande ingår i universitetsförordningen flyttades, i enlighet med de krav som uppställts i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, till universitetslagen. Under verksamhetsåret genomfördes också ett antal andra lagreformer inom undervisningssektorn. Till de viktigaste av dem hörde fastställandet av försöket gällande ändring av studentexamens struktur (RP 47/2004 rd), de ändringar som gällde stödet för skolresor för studerande i gymnasieutbildning och yrkesutbildning (RP 97/2004 rd) samt lagen om allmänna språkexamina (RP 86/2004 rd).

Den revidering av lagen om grundläggande utbildning som genomfördes år 2003 (1139/2003) omfattade bl.a. översyn av bestämmelserna om elevvård och disciplin. Dessa ändringar har beaktats i de grunder för läroplanen som utbildningsstyrelsen fastställde vid årsskiftet 2003–2004. I samband med denna reform deltog BJO Rautio under hösten 2004 i länsstyrelsernas och utbildningsstyrelsens förhandlingsmöte gällande läroplanerna. Han höll vid detta möte ett inledningsanförande om vilka verkningar de lagändringar som gäller elevvården har på elevernas rättsskydd.

Inspektionsverksamhet

År 2004 företogs fyra inspektioner som gällde undervisningssektorn. BJO Rautio, som under verksamhetsåret behandlade och avgjorde klagomål som gällde undervisningssektorn, inspekterade i november 2004 Helsingfors stads skolverk och tre av Helsingfors stads grundskolor. Inspektionerna hörde samman med den ändring av lagen om grundläggande utbildning som trädde i kraft 1.8.2003 och gällde sålunda framför allt elevvård och disciplin. När det gällde dessa frågor bekantade man sig under inspektionen med Helsingfors stads elevvård och med hur läroplanerna för de olika åldersgrupperna hade genomförts i skolorna.

INSPEKTIONER INOM UNDERVISNINGSSEKTORN

Helsingfors stads utbildningsverk	2.11.2004
Helsingfors stad, Ärvings lågstadieskola	2.11.2004
Helsingfors stad, Ärvings högstadieskola	2.11.2004
Högstadieskolan Lönkan	2.11.2004

Avgöranden

ETT UTBILDNINGSVERKS RÅDGIVNING OCH BRISTFÄLLIGA INFORMATIONSHANTERING

Klaganden bad justitieombudsmannen vidta åtgärder på grund av att rektorn för en specialskola inte utan dröjsmål hade gett klaganden den kopia som klaganden begärt gällande den numerära bedömningen av en elev vid specialskolan. BJO Rautio kritiserade stadens utbildningsverk för att man hade gett skolans rektor bristfällig rådgivning. Han fäste dessutom uppmärksamhet vid att registerföringen inom utbildningsverkets elevdatasystem var bristfällig när det gällde utlämnandet av begärda uppgifter. BJO kritiserade samtidigt utbildningsverket för att man i sin utredning hade gett BJO okontrollerade och delvis oriktiga uppgifter om registreringen av elevernas betyg i utbildningsverkets elevdatasystem.

BJO Rautios beslut 16.3.2004, dnr 479/4/02 (föredragande Jorma Kuopus)

INFORMATION OM ETT ANTAGNINGSSYSTEM

Klaganden kritiserade en vuxenutbildningscentrals förfarande i samband med antagningen av studerande. Sökanden hade inte informerats om grunderna för att sökandens ansökan hade förkastats och sökanden misstänkte diskriminering på grund av sin hud-

färg. Arbetskraftsbyrån medgav i sin utredning till BJO att sökanden inte hade sänts information om det negativa beslutet.

BJO Rautio lade inte märke till att man vid utbildningscentralen skulle ha gjort sig skyldig till diskriminering på grund av hudfärg eller till något annat lagstridigt förfarande. Han uppmärksammade emellertid arbetskraftsbyrån på att det skall ges saklig information om de beslut som gäller antagning till arbetskraftspolitisk utbildning och på att besluten skall registreras noggrant.

BJO Rautios beslut 23.6.2004, dnr 2572/4/03 (föredragande Jari Pirjola)

UNIVERSITETSBIBLIOTEKENS AVGIFTER

Hos justitieombudsmannen framställdes ett klagomål enligt vilket sex olika universitetsbiblioteks beslut om att ta ut straff- och skadeståndsavgifter hos sina kunder var oskäliga och avvek från varandra. Enligt klagomålet hade dessa bibliotek med stöd av sina beslut tagit ut skadeståndsliknande ersättningar som varierade mellan 50 och 84,10 euro för material som förkommit eller skadats. Helsingfors universitetsbibliotek hade dessutom tagit ut straffavgifter på 8,40 euro, Lapplands universitetsbibliotek hade tagit ut behandlingsavgifter på 10 euro och tekniska högskolans bibliotek hade tagit ut åtgärdsavgifter på 8 euro.

BJO Rautio riktade med hänvisning till 11 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman till undervisningsministeriet en framställning om att det borde skapas klarhet i bestämmelserna om universitetsbibliotekens avgifter. Enligt BJO borde de olika universitetsbibliotekens varierande serviceavgifter och serviceavtal förenhetligas och de rättsliga grunderna för dem preciseras och förtydligas. De ersättningar som biblioteken tar ut för skadat eller förkommet material och grunderna för ersättningarna borde också förenhetligas. Samtidigt borde man se till att både biblioteken och användarna har klarhet om den rättsliga grunden för ersättningarna.

BJO Rautios brev 11.5.2004 till undervisningsministeriet, dnr 1996/4/02 (föredragande Jorma Kuopus)

INTAGNINGSRITUALEN VID ETT MUSIKGYMNASIUM

Vid justitieombudsmannens kansli fäste man i samband med pressuppföljningen uppmärksamhet vid en nyhet som gällde en s.k. gulnäbbsintagning vid musikgymnasiet i Kaustby. Vårdnadshavaren till en elev i första klassen hade hos polisen framställt en begäran om undersökning när det gällde den ”gulnäbbsgymnastik” som hört till intagningen och som dottern hade deltagit i. Dotter hade blivit så medtagen av gymnastiken att man hade blivit tvungen att föra henne till hälsovårdscentralen. Vissa andra elever hade också behövt vård. Vid centralsjukhuset hade man till följd av intagningsritualen vårdat sammanlagt åtta av musikgymnasiets elever.

BJO Rautio tog på eget initiativ saken till prövning.

Vid polisförhören hade det framgått att det var frivilligt att delta i intagningsritualen. Eleverna hade dock å andra sidan upplevt att andan i musikgymnasiet förpliktade dem att delta i intagningsritualen, eftersom endast den som deltagit i den betraktades som en ”fullvärdig” elev vid musikgymnasiet.

Utbildningsstyrelsen ansåg i sitt utlåtande att den intagningsritual som läroinrättningen ordnade och där eleverna uppträdde var en sammankomst som ägde rum under undervisningspersonalens övervakning. Till denna del framgick det inte av handlingarna att man vid verksamheten skulle ha försummat att tillgodose den rätt till en trygg studiemiljö som avses i 21 § i gymnasielagen. Rektorns och undervisningspersonalens övervakningsansvar omfattar däremot inte sådana sammankomster som ordnas av eleverna och som inte hör till läroanstaltens verksamhet. Enligt utbild-

ningsstyrelsens uppfattning omfattades den intagningsritual som ordnades av andra årets studerande inte av övervakningsansvaret för rektorn och undervisningspersonalen vid Kaustby musikgymnasium.

BJO delade utbildningsstyrelsens uppfattning om tolkningen av 21 § i gymnasielagen. Enligt denna tolkning omfattar rektorns och undervisningspersonalens övervakningsansvar inte sådana sammankomster som inte hör till läroinrättningens verksamhet, vilka ordnats av eleverna utom skoltid och någon annanstans än i skolan. Intagningsritualen vid Kaustby musikgymnasium hade emellertid flera drag som gjorde att den var förbunden med skolans verksamhet. Planeringen av programmet hade skett under skoltid i samband med skolgången och programplanerna hade företetts skolans rektor. En del av programmet hade ordnats som en del av skolans verksamhet i skolutrymmena.

Fastän det var uppenbart att enbart programplanerna inte kunde avslöja alla hälsorisker som hörde samman med sammankomsten, hade det enligt BJO för skolan uppkommit en skyldighet att bedöma programplanerna också med avseende på eventuella trakasserier och hälsorisker för eleverna, eftersom programmet hade uppgjorts i så pass nära samarbete med skolan. I detta fall hade det dessutom framgått av programmet att det bl.a. innefattade grodhopp och armgymnastik. Det skulle därför ha funnits skäl att gå igenom programmet på förhand för att utreda eventuella hälsorisker med de elever som ordnade programmet samt ge dem behövliga anvisningar för undvikande av riskerna.

Det skulle också ha funnits skäl att särskilt betona att deltagandet i intagningsritualen är frivilligt, men också att det faktum att deltagandet är frivilligt inte berättigar till sådan behandling som äventyrar hälsan eller som är förnedrande. BJO påminde också om att de elever som ordnar dylika sammankomster är unga och inte nödvändigtvis har tillräcklig erfarenhet för att bedöma t.ex. hälsorisker eller har förmåga att dämpa överdriven entusiasm vid genomförandet av fysiskt påfrestande program. Genom skolans förhandsanvisningar kunde man enligt BJO avvärja dessa risker. BJO ansåg att det i och för sig var positivt att skolan hade försökt följa med skeendet och att programmet hade uppvisats för rektorn.

BJO betonade att utbildningsanordnaren aktivt skall handla så att elevernas rätt till en trygg studiemiljö tillgodoses. Utbildningsanordnaren skall vara medveten om sitt helhetsansvar för elevernas säkerhet och på förhand noggrant bereda sig på avvärjandet av säkerhetsrisker t.ex. genom att ge anvisningar och ordna övervakning till den del det är möjligt. BJO ansåg att man inte i samband med intagningsritualen vid Kaustby musikgymnasium på bästa möjliga sätt hade dragit försorg om elevernas säkerhet, och att den rätt till en trygg studiemiljö som garanteras i gymnasielagen inte tillgodosågs. Skolan borde genom anvisningar och rådgivning bättre ha kunnat bereda sig på situationen.

Beträffande polisens verksamhet konstaterade BJO att undersökningsledaren inte hade överskridit sin prövningsrätt då denne ansåg att inget brott hade begåtts och att ingen kunde åtalas. Eftersom den juridiska tolkningen av skolans ansvar var oklar och eftersom sammankomsten hade förorsakat tämligen allvarliga hälsorisker, skulle det enligt BJO dock ha varit motiverat att frågan skulle ha avgjorts av åklagaren.

Efter att ha mottagit utbildningsstyrelsens utlåtande om fallet konstaterade BJO ytterligare att skolan i ovan avsedda situationer på förhand noggrant borde utreda sitt eventuella ansvar för arrangemangen i samband med en dylik sammankomst.

BJO Rautios beslut 22.9.2004, dnr 2678/2/02 (föredragande Henrik Åström)

TILLÄGGSPOÄNG FÖR NYA STUDENTER

Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka Vasa universitets antagningsgrunder för den utbildning som inleddes vintern 2004. Enligt antagningsgrunderna fick de som blivit studenter våren 2003 sju tilläggs-

poäng då de ansökte om studieplats vid handelsvetenskapliga fakulteten, enbart på basis av att de skrivit studentexamen det året. Enligt klagandens åsikt behandlades studenter i olika åldrar därigenom ojämlikt. Klaganden hänvisade till FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, enligt vilken den högre undervisningen i lika mån skall stå öppen för alla på grundval av deras duglighet. Enligt klagandens åsikt uppkommer det i och med dessa antagningskriterier en grupp människor som inte har fått en studieplats och vars möjligheter att få en studieplats försvagas avsevärt.

BJO Jääskeläinen bedömde förfarandet bl.a. i ljuset av den s.k. allmänna jämlikhetsbestämmelsen och diskrimineringsförbudet i 6 § i grundlagen. Huruvida särbehandlingen kan betraktas som godtagbar eller inte beror enligt BJO bl.a. på särbehandlingens grund (syfte) och dess grad (verkningar). De omständigheter med stöd av vilka särbehandlingen kan betraktas som diskriminerande eller icke-diskriminerande kan alltså förenklat sammanfattas i två faktorer, dvs. särbehandlingens syfte och grad.

Syftet med särbehandlingen av sökandena

Utgångspunkten är att universiteten själva fattar beslut om hur många studerande som antas och om grunderna för antagningen av studerande. Universiteten beslutar också om de metoder med vilka man försöker uppnå de mål som uppställts i fråga om valet av studerande och fördelningen av studieplatser. Avsikten att gynna nya studenter hör å ena sidan samman med att de nya studenterna vid urvalsproven skall försättas i en jämlik ställning med dem som avslutat sin skolgång tidigare och å andra sidan med utbildningspolitiska mål. Man kan således motivera tilläggspoängen för dem som blivit studenter under ansökningsåret bl.a. med att de är ovana vid ett krävande urvalsprov som förutsätter särskild förberedelse. Tiden för förberedelsen kan också bli kort och de nya studenterna kan således ha ett sämre utgångsläge än de som redan tidigare avslutat sin skolgång och som även deltagit i preparandkurser för urvalsprovet. Detta har även enligt tidigare praxis inom laglighetsövervakningen betraktats som en godtagbar orsak till att nya studenter ges tilläggspoäng. Å andra sidan borde man enligt BJO:s åsikt sträva efter att utveckla urvalsproven i en sådan riktning att förberedelserna för provet inte skall vara av så stor betydelse som för närvarande när det gäller framgången i provet.

I fråga om de utbildningspolitiska syftena hänvisade man i utredningen till försnabbandet av studietakten vid universiteten, förkortandet av tiden för övergång från den andra utbildningsnivån till högskoleutbildning samt tidigareläggandet av de nya studerandenas universitetsstudier. I Finland strävar man också på det nationella planet efter att förkorta studietiderna. Ett av syftena med universitetens examensreform är likaså att förkorta den tid det tar att avlägga en examen.

Bestämmelsen i 18 § i universitetslagen om antagning av studerande har ändrats genom en lag som träder i kraft 1.8.2005 (715/2004). Enligt det kommande 18 § 3 mom. kan de sökande på grundval av olika utbildningsbakgrund indelas i olika grupper vid antagningen. Likvärdiga antagningsgrunder skall då tillämpas på sökandena i en grupp. I enlighet med de riktlinjer som fastställts i regeringsprogrammet samt i utvecklingsplanerna för utbildningen och forskningen för åren 2003–2008 skall antagningen av studerande förnyas så att det blir lättare att inleda studier och så att antagningen sker lättare än för närvarande. Den reform av universitetslagen som träder i kraft 1.8.2005 hör samman med dessa frågor. BJO ansåg att dessa syften i och för sig utgjorde godtagbara skäl för att nya studenter gynnas vid universitetens antagning av studerande.

Graden av särbehandling av sökandena

BJO ansåg alltså att de syften som framförts för särbehandlingen i och för sig utgjorde godtagbara grunder

för att nya studenter gavs tilläggspoäng vid antagningen av studerande. Det var således fråga om huruvida graden av särbehandling var godtagbar, dvs. om antalet tilläggspoäng var acceptabelt. I praktiken kan man inte i varje urvalssituation påvisa det "korrekta" antalet tilläggspoäng som nya studenter skall ges för att de skall försättas i en jämlik ställning med de sökande som utexaminerats tidigare. Saken påverkas bl.a. av ansökningssituationen och av urvalsprovets karaktär och innehåll. Ju hårdare konkurrensen är, desto större betydelse kan även ett litet antal tilläggspoäng antas ha. Enligt Vasa universitets utredning hade de tre tilläggspoäng som nya studenter getts tidigare år inte inverkat på andelen nya studenter som blev antagna. Enligt BJO:s uppfattning kunde det inte i detta avseende fastställas någon bestämd godtagbar maximigräns för antalet tilläggspoäng. Han hänvisade emellertid till vad som sagts ovan om utvecklandet av urvalsproven.

Med avseende på de utbildningspolitiska syftena kan man inte heller fastställa någon bestämd godtagbar maximigräns för tilläggspoängen. Ju mer de nya studenterna gynnas, desto mer vägande skäl krävs det med tanke på jämlikheten. Ett kraftigt favoriserande av nya studenter i förhållande till dem som avlagt sin studentexamen t.ex. ett år tidigare kan vara problematiskt om det sker enbart med tanke på att studietiderna skall förkortas. Såsom det framgått ovan, är det emellertid inte enbart fråga om förkortande av studietiderna, utan även om andra utbildningspolitiska mål, såsom tidigareläggande av de nya studenternas universitetsstudier. Med tanke på jämlikheten kunde det enligt BJO:s åsikt ändå vara motiverat att överväga något slags gradering av tilläggspoängen i enlighet med vilket år studentexamen avlagts.

BJO fäste också uppmärksamhet vid att ju fler tilläggspoäng som ges, desto viktigare blir frågan om vem som är berättigad till dem. Det kan t.ex. på grund av militärtjänstgöring, graviditet, långvarig sjukdom, en allvarlig skada, utlandsvistelse eller av någon annan orsak vara möjligt att en sökande *de facto* inte har kunnat ansöka om studieplats vid ett universitet i egenskap av "ny student". Ju mer de nya studenterna favoriseras, desto mer utpräglat blir rättsskyddsbehovet för sådana sökande.

Slutledning och åtgärder

BJO ansåg att det med avseende på de ovan angivna synpunkterna i viss mån var problematiskt att handelsvetenskapliga fakulteten vid Vasa universitet beviljade nya studenter sju tilläggspoäng vid antagningen av studerande. Han betraktade dock inte dessa lösningar som diskriminerande på det sätt som avses i grundlagen eller annars som lagstridiga. Genom beslutet om antagningsgrunderna hade gränserna för den administrativa ändamålsenlighetsprövning som tillkommer Vasa universitet inte heller överskridits. Justitieombudsmannen har inte till uppgift att bedöma avgöranden som hör till en myndighets prövningsrätt, dvs. i detta fall antagningsgrundernas ändamålsenlighet, eller att påverka grunderna för universitetens antagning av studerande.

BJO ansåg det emellertid med tanke på 6 och 22 § i grundlagen motiverat att delge både Vasa universitet och undervisningsministeriet, som för resultatförhandlingar med universiteten, sitt beslut och sin ovan angivna uppfattning om att antagningen av studerande och de tilläggspoäng som beviljas i samband med antagningen kan utgöra ett problem med tanke på jämlikheten.

BJO Jääskeläinens beslut 31.12.2004, dnr 2839/4/03 (föredragande Jorma Kuopus)

SPRÅKÄRENDEN

Allmän översikt

Sedan år 1998 har justitieombudsmannens verksamhetsberättelse innehållit ett kapitel om s.k. språkklagomål. Sedan år 2001 har klagomålen gällande minoritetsrättigheter statistikförts separat inom justitieombudsmannens verksamhet. Enligt arbetsordningen för justitieombudsmannens kansli avgörs de ärenden som gäller språklagstiftnin-gen och språkliga rättigheter av BJO *Rautio*. Beroende på ärendets art och sammanhang kan sådana klagomål dock även behandlas av JO *Paunio* eller BJO *Jääskeläinen*. Justitieombudsmannasekreterare *Mikko Sarja* var under verksamhetsåret huvudföredragande i dessa ärenden.

Som språkärenden klassificeras sådana ärenden som gäller den rätt att använda sitt eget språk som garanteras i 17 § i grundlagen, det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder samt mer allmänt tryggandet av de språkliga rättigheterna. Laglighetsövervakningen i språkärenden baserar sig huvudsakligen på prövning av enskilda klagomål. Klagomålen gäller i allmänhet påstådda brister i servicen och informationsgivningen på det egna språket, vanligen bristen på svenskspråkig service. Ett klagomål behandlas som ett språkärende då klagomålet huvudsakligen gäller språkliga rättigheter. Frågan om vilket språk myndigheterna använder i sin verksamhet kan också höra samman med ett klagomål som gäller en större helhet, varvid språkfrågan behandlas och klassificeras som en del av det ärende klagomålet i huvudsak gäller.

LAGÄNDRINGAR OCH FRAMTIDSUTSIKTER

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 vid ingången av verksamhetsåret.

Under verksamhetsåret har man dock ännu avgjort klagomål där den tidigare språklagen har tillämpats. 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 dessa grundläggande språkliga rättigheter i praktiken tillgodoses. 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 och kommunala myndigheter, domstolar samt över huvud taget inom den offentliga förvaltningen. Lagen medför emellertid inga nya rätttigheter för någon, utan målet är att de språkliga rättigheter som i grundlagen garanterats både finsk- och svenskspråkiga även skall tillgodoses i praktiken. En nyhet är att myndigheterna på eget initiativ skall se till att den enskilda individens språkliga rättigheter tillgodoses, utan att han eller hon särskilt behöver åberopa dem.

Språklagen är en allmän lag som anger miniminivån för den språkliga servicen. Lagen om patientens ställning och rättigheter innehåller t.ex. närmare bestämmelser om patienters språkliga rättigheter. Även inom speciallagstiftningen utgörs utgångspunkten av rätten att använda sitt eget språk, rätten till tolkning och rätten att få handlingar översatta. En myndighet kan också ge bättre service än vad språklagen förutsätter. Bestämmelser om rätten att använda främmande språk och få tolkhjälp finns t.ex. i den nya förvaltningslagen samt i de lagar som gäller rättegångar, socialvård och sjukvård.

Enligt 36 § 2 mom. i språklagen 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 statsrådets berättelse om språklagstiftningen som varje valperiod överlämnas till riksdagen. Våren 2004 inrättades en delegation för språkärenden för att stöda justitieministeriet vid uppföljningen av språkfrågor.

Det finns särskilda föreskrifter om tryggandet av samers, romers och teckenspråksanvändares språkliga och kulturella rättigheter. Det finns en särskild lag om det samiska språkets ställning, samiska språklagen (1086/2003), som i likhet med språklagen trädde i kraft vid ingången av verksamhetsåret. Genom den upphävdes lagen om användning av samiska hos myndigheter (516/1991) jämte ändringar. Under verksamhetsåret framställdes inga klagomål gällande samiskans ställning.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN I SPRÅKÄRENDEN

Under verksamhetsåret anhängiggjordes 38 ärenden som klassificerades som språkklagomål, medan det året innan inkom 23 sådana ärenden. Antalet har således ökat, vilket åtminstone delvis förklaras av lagreformen och av den offentlighet reformen gavs. Under verksamhetsåret avgjordes 24 språkklagomål. Av dem ledde sju till s.k. åtgärdsavgöranden, vilket i dessa fall innebar att justitieombudsmannen meddelade sin uppfattning. Avgörandena gällde den svenskspråkiga kundbetjäningen vid olika kommunala myndigheter, det språk som skulle användas vid besvarandet av en skriftlig förfrågan och vid offentliggörandet av en beslutssamling, Rundradion Ab:s allmännyttiga verksamhet samt information om ändrade trafikarrangemang.

De övriga klagomålen (17) som avgjordes gällde bl.a. språket på vägskyltar, språket i ett utlåtande som gavs med anledning av ett klagomål, rätten att få en finskspråkig översättning av en svenskspråkig expedition, skillnaderna mellan de finsk- och svenskspråkiga versionerna av vissa Internet-sidor, språkdräktens riktighet i en broschyr, användning av svenska i ett fängelse, språket i en annons som gällde en ledigförklarad tjänst samt en domares språkkunskap.

Vid laglighetsövervakningen är det svårt att få en bild av tjänstemännens praktiska språkkunskaper. Eftersom behandlingen av klagomål baserar sig på ett skriftligt förfarande, kan justitieombudsmannen inte bestämma att en enskild tjänsteman skall genomgå ett språkprov för att man skall kunna utreda om tjänstemannen *de facto* har tillräckliga kunskaper i svenska eller finska. Denna synpunkt har framförts av BJO Jääskeläinen (dnr 1562/4/04). På basis av den till buds stående skriftliga utredningen angående en tingsdomares språkkunskap kunde man inte påvisa att domarens kunskap i svenska inte var tillräcklig för att en rättegång kunde genomföras på ett behörigt sätt.

Man har avgjort drygt 10 av de klagomål som anhängiggjorts under den tid den nya språklagen varit gällande. På basis av detta material kan man emellertid inte dra några långt gående slutsatser om hur lagen fungerar i praktiken eller om dess verkningar. Detta antal inbegriper också ett antal kritiska språkpolitiska åsiktsyttringar angående lagen, vilka framförts av finskspråkiga klagande. Av de oavgjorda språkklagomål som anhängiggjorts efter den nya språklagens ikraftträdande gäller den största enskilda kategorin emellertid de nya kraven på språkkunskap för poliser.

De övriga oavgjorda klagomålen som anhängiggjorts under verksamhetsåret gäller bl.a. poststämplars och vägskyltars tvåspråkighet, språket på olika betalningsblanketter, användning av svenska i fängelser, brister i den svenskspråkiga kundbetjäningen, behandlingstiderna för svenskspråkiga ärenden vid en hovrätt samt språket vid polisförhör och i myndigheternas interna brevväxling. Trots ökningen av antalet språkklagomål uppkom det inte i och med den nya språklagen någon särskild ny typ av klagomål som till sitt innehåll skulle skilja sig från de tidigare klagomålen. De problem som aktualiserats i klagomålen är i stor utsträckning desamma som förut.

BJO gav under verksamhetsåret utrikesministeriet ett utlåtande för utarbetande av den tredje periodiska rapporten gällande verkställigheten av europeiska deklarationen om regionala språk och minoritetsspråk (dnr 2996/5/04).

Inspektionsverksamhet

Under verksamhetsåret företogs inga inspektioner som enbart skulle ha gällt tillgodoseendet av språkliga rättigheter. I samband med den övriga inspektionsverksamheten fäster man dock regelbundet uppmärksamhet vid rätten att använda sitt eget språk och få service på det egna språket. Som en del av laglighetsövervakningen i dessa ärenden fäste man i samband med inspektioner inom den specialiserade psykiatriska sjukvården, vid socialvårdsanstalter och -myndigheter och vid fångvårdsanstalter särskild uppmärksamhet vid tillgodoseendet av patienters och klienters språkliga rättigheter.

Under verksamhetsåret gav BJO ett beslut i ett ärende som han på eget initiativ hade tagit till behandling med anledning av en inspektion som företogs vid polisinrättningen i Vasa härad år 2003. Detta ärende gällde den svenskspråkiga utredningen av ekonomisk brottslighet i Vasa. I samband med inspektionen hade det framgått att man vid polisinrättningen i Vasa härad hade brist på svenskkunniga utredare av ekonomisk brottslighet.

Efter BJO:s inspektion hade polisens länsledning besökt polisinrättningen och klarlagt situationen vid den svenskspråkiga utredningen av ekonomisk brottslighet samt granskat hur brottsutredningen hade organiserats. Polisinrättningarna i Vasa, Kyrolands, Korsholm och Närpes härader samt centralkriminalpolisens enhet i Vasa hade omedelbart därefter avtalat om att polisinrättningarna i Korsholm och Närpes svarar för de särskilda behov som förekommer i samband med svenskspråkig förundersökning. Polisens länsledning meddelade också att man kommer att utfärda anvisningar eller bestämmelser om den regionala utredningen av ekonomisk brottslighet inom hela länet, där också utredningen av svenskspråkiga ärenden kommer att uppmärksammas.

Inom laglighetsövervakningen är det en vedertagen uppfattning att polisen i oklara situationer skall fråga den som blir hörd vilket språk han eller hon vill använda, i stället för att polisen styr valet av språk i den riktning polisen önskar. I samband med en inspektion som under verksamhetsåret företogs vid polisinrättningen och åklagarväsendet i Borgå härad fick BJO positiv respons enligt vilken de språkliga problemen vid ärendenas behandling hade minskat efter att polisen övergick till sådan praxis där man uttryckligen frågar den som blir hörd på vilket språk han eller hon önskar att ärendet skall behandlas. Denna praxis hade även underlättat beaktandet av de språkliga kraven i samband med rättegångsförberedelserna.

Avgöranden

DEN SVENSKSPRÅKIGA KUNDBETJÄNINGEN VID EN SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSCENTRAL

Klaganden konstaterade att den svenskspråkiga betjäningen vid en social- och hälsovårdscentral var bristfällig, bl.a. på grund av att receptionisterna och kristelefonpersonalen inte kunde svenska, instruktionerna på dörren till det ställe där man skulle anmäla sig och instruktionerna gällande kristelefonen endast fanns på finska, tilläggstexterna på trafikmärkena på hälsovårdscentralens parkeringsplats endast fanns på finska och de recept som skrivits ut för klaganden var finskspråkiga.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande i sitt ställningstagande.

Inom social- och hälsovården behandlas uttryckligen frågor som hör samman med de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför är det viktigt att man strävar efter att sörja för klienternas och patienternas rätt till

service på sitt eget modersmål. Genom den reglering om nationalspråkens ställning som ingår i grundlagen och språklagen samt i städernas egna bestämmelser strävar man inte enbart efter formell likvärdighet utan framför allt efter att den finsk- och svenskspråkiga befolkningen i praktiken skall behandlas enligt lika grunder.

På basis av den erhållna utredningen var BJO:s uppfattning att det i social- och hälsovårdscentralens verksamhet i klagandens fall hade förekommit flera brister när det gällde tillgodoseendet av klagandens grundläggande språkliga rättigheter. Å andra sidan hade man kommit till insikt om problemen och ingripit i dem både på ett principiellt plan i form av ett åtgärdsprogram och genom praktiska åtgärder för att programmet skulle fullföljas (bl.a. språkutbildning för receptionisterna, ökning av kristelefonpersonalen och handledning av personalen samt förnyelse av skyltarna och receptsystemet). Eftersom man enligt BJO:s uppfattning redan hade åtgärdat problemen på ett behörigt sätt, ansåg han inte att det fanns skäl att vidta ytterligare åtgärder, förutom att han uppmärksammade social- och hälsovårdscentralen på dess skyldighet att framdeles respektera människors grundläggande språkliga rättigheter.

BJO Rautios beslut 2.2.2004, dnr 328/4/02 (föredragande Mikko Sarja)

TILLGÅNGEN PÅ SVENSKSPRÅKIGA BROSCHYRER OCH FORMULÄR

Klaganden kritiserade i två klagoskrifter Esbo stads förfarande, eftersom en broschyr gällande social- och hälsovårdsservicen och ett frågeformulär angående planeringen av grönområden hade delats ut till invånarna enbart som finskspråkiga. Enligt utredningen hade en social- och hälsovårdscentral under ett visst år delat ut ett begränsat parti finskspråkiga broschyrer till befolkningen på ett visst område. Detta hade skett som en del av serviceenhetens verksamhet och broschyren hade i detta skede inte ännu översatts till svenska. Utarbetandet av denna första serviceförteckning var ett försök som hade kunnat genomföras delvis tack vare att social- och hälsovårdscentralen vid utdelningen av katalogen (till ungefär 2 000 hushåll) hade fått hjälp av frivilligarbetare från olika organisationer. Försöket hade fått ett gott mottagande av klienterna. Därför hade man beslutat dela ut både en finsk- och svenskspråkig version till alla social- och hälsovårdscentralens besökare.

Efter att broschyren följande år hade blivit översatt hade den inte delats ut till de svenskspråkiga invånarna, utan den fanns till handa vid socialbyråerna, hälsovårdscentralerna och servicehuset. Av ekonomiska skäl hade man inte kunnat dela ut broschyren till varje svenskspråkigt hushåll.

En finskspråkig förfrågan gällande byggandet av grönområden hade enligt utredningen ett visst år sänts till alla hem. Den ursprungliga avsikten hade emellertid varit att formuläret skulle översättas till svenska, men på grund av att formuläret blev klart så sent hade det delats ut enbart som finskspråkigt. I brådskan hade man också utelämnat kontaktuppgifterna för den person av vilken formuläret kunde ha erhållits som svenskspråkigt. Det svenskspråkiga formuläret hade dock i efterskott sänts till dem som hade begärt det. Sedermera har man omfattat ett förfarande enligt vilket invånarbreven sänds på det språk som mottagaren uppgett som sitt modersmål i befolkningsdatasystemet.

BJO Rautio konstaterade bl.a. följande i sitt ställningstagande.

Social- och hälsovårdscentralens förfarande

Myndigheterna har med stöd av 20 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet en skyldighet att främja öppenhet i sin verksamhet. Enligt 2 mom. i samma paragraf skall myndigheterna informera om sin verksamhet och sina tjänster. Detta kan enligt paragrafen ske t.ex. genom att man sammanställer

olika handböcker och andra publikationer. Enligt BJO:s uppfattning hade social- och hälsovårdscentralen genom sin verksamhet strävat efter att uppfylla de ovan nämnda skyldigheterna.

Med tanke på den rätt till god förvaltning som garanterats som en grundläggande rättighet i 21 § i grundlagen och med hänsyn till 20 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet kunde man i och för sig anse att det fanns skäl att utarbeta en ovan avsedd broschyr och att kommuninvånarna därigenom gavs viktig information, fastän justitieombudsmannen inte på basis av sin behörighet i detalj kan ta ställning till informationsförmedlingens ändamålsenlighet. Social- och hälsovårdscentralen hade dock inte med stöd av lag eller kommunala föreskrifter någon skyldighet att dela ut broschyren direkt till hushållen.

Enligt BJO är det viktigt att myndigheterna i dylika situationer där det ges rum för prövning följer sitt verksamhetskoncept konsekvent och på ett sådant sätt att invånarnas jämlikhet tillgodoses. Enligt den erhållna utredningen var det enligt BJO uppenbart att den finsk- och svenskspråkiga befolkningen inte hade behandlats jämlikt vid utdelningen av servicebroschyren. Eftersom social- och hälsovårdscentralen på basis av sin prövningsrätt hade beslutat dela ut broschyrerna direkt till hushållen, borde man därefter ha tryggat tillgången till samma service på båda nationalspråken.

Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen måste det finnas ett godtagbart skäl för särbehandling. De ekonomiska synpunkter som staden framfört kan inte betraktas som ett sådant godtagbart skäl, trots att det inte fanns någon lagstadgad skyldighet att dela ut broschyren direkt till hushållen. Social- och hälsovårdscentralens förfarande stod således i strid med den grundlagsbestämmelse som förbjuder språklig diskriminering. Eftersom broschyren dock sedermera har funnits att tillgå både som finsk- och svenskspråkig, gav ärendet inte upphov till andra åtgärder än att BJO uppmärksammade social- och hälsovårdscentralen på dess skyldighet att framdeles respektera människors grundläggande språkliga rättigheter.

Tekniska centralens förfarande

BJO ansåg att det är viktigt att människor har en möjlighet att påverka frågor som gäller deras livsmiljö. Det är fråga om en sådan rätt till inflytande som tryggats som en grundläggande rättighet i 14 § i grundlagen och som det allmänna skall främja. För att detta fullt ut skall vara möjligt, skall människorna i varje situation ha förutsättningar att förstå vad saken gäller.

På basis av den erhållna utredningen var det enligt BJO:s uppfattning uppenbart att saken kunde ha skötts på ett bättre sätt. Problemet hade dock uppmärksammats även av stadens högsta ledning, eftersom ärendet hade diskuterats i stadsstyrelsen och i stadsfullmäktige med anledning av en fråga som ställts om saken. Man hade också vidtagit de åtgärder som krävdes i ärendet genom att tillvägagångssätten hade förnyats. Därför ansåg BJO inte att det i denna fråga heller fanns skäl att vidta andra åtgärder än att han uppmärksammade tekniska centralens grönavdelning på iakttagandet av skyldigheten att tillgodose de grundläggande språkliga rättigheterna.

BJO Rautios beslut 2.2.2004, dnr 143/4/02 och 1774/4/03 (föredragande Mikko Sarja)

SPRÅKET I ETT SKRIFTLIGT SVAR OCH EN BESLUTSSAMLINGS PUBLICERINGSSPRÅK

I klagomålet kritiserades en tjänsteman för att denne hade besvarat klagandens svenskspråkiga e-postmeddelande på finska. I klagomålet var det också fråga om huruvida en samling beslutsreferat som en myndighet publicerat borde ha publicerats på båda nationalspråken.

Besvarande av förfrågan

I den språklag som gällde fram till utgången av år 2003 fanns föreskrifter om vilket språk en myndighet

skulle använda i ett anhängigt ärende. Däremot fanns det inte särskilda bestämmelser om vilket språk som skulle användas t.ex. då en person kontaktade en myndighet i en sådan fråga som inte hörde samman med ett ärende som berörde personen i egenskap av part. I det aktuella ärendet hade klaganden tidigare huvudsakligen kontaktat myndigheten på finska.

Av kraven på god förvaltning har man enligt BJO Rautios uppfattning sedan länge kunnat sluta sig till att utgångspunkten är att skriftliga förfrågningar – oavsett om de gäller ett anhängigt ärende som personen är delaktig i eller inte – inom ett tvåspråkigt ämbetsdistrikt skall besvaras på det språk som personen själv har använt, dvs. antingen finska eller svenska. Denna utgångspunkt framgår nu också av 10 § i den nya språklagen som varit gällande sedan ingången av år 2004. Förfrågningarna eller kontakterna behöver således inte höra samman med ett ärende som är anhängigt eller som kommer att anhängiggöras. Det är onödigt att göra en åtskillnad mellan en persons eget ärende och andra ärenden eftersom statliga myndigheter i varje fall är skyldiga att betjäna allmänheten på båda nationalspråken.

Enligt BJO:s uppfattning har det inte heller någon betydelse vilket språk som antecknats som klagandens modersmål i befolkningsdatasystemet. Detta beror på att registreringsgrunden kan vara slumpmässig och på att språkregistreringen inte ger en heltäckande bild av en människas ”eget språk”. En tvåspråkig person kan nämligen inte registrera sig som tvåspråkig, utan han eller hon måste uppge antingen finska eller svenska som sitt modersmål. Om en person är tvåspråkig är hans eller hennes språk antingen finska eller svenska och i enskilda fall det av dessa två språk som personen i fråga själv vill använda. I vissa situationer kan en person av olika orsaker vilja använda ett annat språk än sitt eget och denna rätt skall inte förvägras honom eller henne.

Rätten att välja vilket språk man vill använda innebär dock inte att man har rätt att byta språk mitt under ett ärendes behandling eller då man uträttar ett ärende vid en myndighet. Enligt BJO gällde och gäller förbudet mot att byta språk fortfarande såväl sådana kontakter till en myndighet som avses i det aktuella fallet som behandlingen av ett ärende som berör personen i fråga i egenskap av part. På basis av det till buds stående materialet kunde man enligt BJO inte i detta fall utesluta en sådan tolkning som innebär att det enligt en helhetsbedömning var fråga om uträttande av ärenden som hörde till samma helhet. I så fall hade man inte handlat felaktigt i ärendet.

BJO konstaterade dock å andra sidan att förbudet mot byte av språk inte direkt skulle ha hindrat tjänstemannen i fråga från att svara på svenska. I dylik övrig myndighetsverksamhet kan det nämligen vara mycket svårt att tolka när det är fråga om uträttande av ärenden som hör till samma helhet, varvid ett språkbyte inte är berättigat. Dessutom ansåg BJO att förbudet mot att byta språk i sin strängaste bemärkelse lämpar sig bättre för ärenden som uttryckligen berör en person i egenskap av part än för sådana mer inofficiella kontakter med myndigheter som det var fråga om i det aktuella fallet.

Publicering av en beslutssamling på båda nationalspråken

Myndigheterna har en skyldighet att producera och sprida information. Justitieombudsmannen kan inte ta ställning till hurdant material som skall produceras, men i det fall då man beslutat sig för att producera ett visst material kan justitieombudsmannen dock ta ställning till om den finsk- och svenskspråkiga befolkningen har behandlats enligt lika grunder på det sätt som avses i grundlagen.

BJO konstaterade att grundlagens uttryck ”enligt lika grunder” enligt vedertagen uppfattning inte skall tolkas så att de språkliga rättigheterna i alla situationer måste tryggas på samma sätt för att båda språkgruppernas kulturella och samhälleliga behov skall tillgodoses. Den bestämmelse i språklagen som gäller myndigheternas informationsgivning förutsätter inte heller

att utredningar, beslut eller andra liknande texter som en myndighet utarbetat måste publiceras i samma form eller i samma omfattning både på finska och på svenska, om inte ärendets natur kräver det. Således kan en myndighet uppfylla sina skyldigheter också då informationen på det andra nationalspråket ges i en annan form eller i snävare omfattning. Frågan om huruvida en myndighet är skyldig att publicera en samling beslutsreferat på båda nationalspråken kan anses lämna rum för tolkning. Eftersom myndigheten i fråga redan hade vidtagit åtgärder för att främja den svenskspråkiga publiceringsverksamheten, föranledde ärendet till denna del inte några åtgärder.

BJO Rautios beslut 30.9.2004 dnr 552/4/03 (föredragande Mikko Sarja)

DEN SPRÅKLIGA JÄMLIKHETEN VID RUNDRADION AB:S UTBUD AV SÄNDNINGAR FRÅN EN VALVAKA

I två klagomål kritiserades Rundradion Ab:s förvaltningsråds beslut från 16.3.2004 om att sända den svenskspråkiga valvakan från Europaparlamentsvalet 13.6.2004 över det digitala Finlands Svenska Television (FST) -nätet och inte över det analoga nätet. Eftersom endast ett litet antal finländare i dagens läge har tillgång till det digitala nätet stöder förvaltningsrådets beslut enligt klagomålen inte en fungerande demokrati och de finsk- och svenskspråkiga medborgarna behandlas inte enligt lika grunder, så som 7 § 2 mom. 1 och 4 punkten i lagen om Rundradion Ab förutsätter i fråga om de särskilda uppgifter som hör till den allmännyttiga verksamheten.

Enligt 7 § 2 mom. 1 och 4 punkten i lagen om Rundradion Ab skall Rundradion genom den allmännyttiga verksamheten särskilt stöda en fungerande demokrati genom att tillhandahålla ett mångsidigt utbud av fakta, åsikter och diskussioner i samhällsfrågor, även för minoriteter och specialgrupper, samt behandla de finskspråkiga och svenskspråkiga medborgarna enligt lika grunder i programverksamheten och tillhandahålla tjänster på samiska, romani och teckenspråk och i tillämpliga delar även för andra språkgrupper i landet. I sista hand var det fråga om tolkningen av uttrycket ”enligt lika grunder” i 7 § i lagen om Rundradion Ab. Uttryckets innebörd har inte definierats eller specificerats i de lagberedningshandlingar som gäller frågan.

Enligt BJO Rautios uppfattning kräver grundlagens jämlikhetsbestämmelse och diskrimineringsförbud inte att alla program som hör till den allmännyttiga verksamheten skall utformas så att det föreligger identiska förutsättningar att följa dem på både finska och svenska. Sättet för förmedlingen av programmen kan dock utgöra ett problem med tanke på jämlikheten, om sändningstekniken begränsar möjligheterna att följa programmen. Detta är fallet om ett visst programutbud endast sänds över ett nät som *de facto* inte är i allmänt bruk, t.ex. på grund av nätets täckning eller till följd av att användningen av nätet förutsätter att konsumenterna gör tekniska investeringar som innebär kostnader utöver licensavgiften. Fastän kostnadernas storlek kan påverka den rätt att ta emot information som hör samman med yttrandefriheten, har man dock i allmänhet ansett det accepterat att rätten att ta emot information medför kostnader.

Rundradion Ab åberopade i sin utredning att de diskussionsprogram som föregår valet är viktigare än valvakan med tanke på en fungerande demokrati. BJO ansåg emellertid att de diskussioner som föregår valen, tillsammans med offentliggörandet av resultaten och analyserna av valresultatet och dess verkningar och betydelse för framtiden, utgör en helhet där varje faktor har sin särskilda betydelse och är av särskilt intresse. BJO ansåg också att det var klart att den sändning som gäller valresultatet är en särskilt intressant valsändning. De olika formerna av valsändningar – inklusive programutbudet i samband med offentliggörandet av valresultatet – bidrar således på ett betydelsefullt sätt till att förverkliga en fungerande demokrati.

Enligt bolagets utredning utgjorde den resultatservice som den analoga TV1-kanalen sände en helhet som även omfattade grundläggande resultatservice på

svenska. Resultatnyheterna förmedlades också på svenska, vilket innebar att den svenskspråkiga befolkningen även via det analoga televisionsnätet kunde få basfakta och analyser angående valet. Mer omfattande svenskspråkig specialresultatservice tillhandahölls via den digitala FST-kanalen. Om frågan granskades enbart utifrån de enskilda programmen kunde man enligt BJO konstatera att den svenskspråkiga valresultatservicen över det analoga nätet var betydligt knapphändigare än den finskspråkiga resultatservicen, medan den svenskspråkiga servicen över det digitala nätet var mer omfattande än den finskspråkiga.

Om man beaktar hur väl informationen *de facto* nådde målgrupperna kunde man dra slutsatsen att den svenskspråkiga och den finskspråkiga befolkningen inte behandlades enligt lika grunder, eftersom valresultatservicen över det analoga nätet var betydligt mera omfattande på finska än på svenska och det var uppenbart att också merparten av de tittare som utnyttjade svenskspråkig service endast kunde nås via det analoga nätet.

Vid bedömningen av hur de språkliga rättigheterna tillgodoses skall laglighetsövervakaren emellertid inte i första hand fästa avseende vid innehållet i enskilda program. Med tanke på justitieombudsmannens behörighet är det däremot av betydelse om innehållet i det programutbud som hör till den allmännyttiga verksamheten i sin helhet är sådant att det motsvarar de förpliktelser som anges i lagen. Det är sålunda fråga om huruvida den finsk- och svenskspråkiga befolkningen behandlas enligt lika grunder när det gäller olika delar av programutbudet (t.ex. nyheter och aktualiteter, idrott, underhållning osv.).

Vid bedömningen av ärendet fanns det också skäl att beakta att en bidragande orsak till att resultatservicen hade ordnats på detta sätt i samband med valet utgjordes av den exceptionella situation som uppkom då direktsändningen av ett populärt idrottsevenemang "konkurrerade" om den ena av Rundradions disponibla analoga televisionskanaler och det var tekniskt möjligt att referera sändningen på både finska och svenska. Ur denna synvinkel var det svenskspråkiga programutbudet som helhet i själva verket relativt omfattande vid den aktuella tidpunkten. Denna "konkurrenssituation" skulle enligt BJO:s åsikt emellertid inte ha krävt ett så radikalt antingen/eller –beslut som nu var fallet, utan det borde t.ex. ha varit möjligt att utöka den svenskspråkiga andelen av resultatservicen, som nu genomfördes nästan enbart på finska. Helhetsbedömningen påverkades också av att den svenskspråkiga andelen av hela valprogramutbudet var klart större än den var i fråga om resultatservicen.

Enligt BJO ger bestämmelsen om den allmännyttiga verksamheten i lagen om Rundradion Ab utrymme för tolkning. Med tanke på laglighetsövervakningen var det i första hand fråga om huruvida det kunde påvisas att bolaget hade överskridit sin prövningsrätt på ett sådant sätt att man inte längre kunde anse att det var fråga om en godtagbar lagenlig tolkning i det aktuella fallet.

Vid en helhetsbedömning av ärendet ansåg BJO att det inte fanns tillräckliga grunder för att anse att bolagets tolkning skulle ha varit klart lagstridig. BJO konstaterade emellertid att man med beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet de språkliga rättigheterna, också kunde ha kommit till ett annat slutresultat, vilket också förvaltningsrådets avgörande som tillkom efter en omröstning tydde på. Förslaget om att de svenskspråkiga valprogrammen skulle ingå i TV2-kanalens utbud i stället för i den digitala FST-kanalens utbud förkastades nämligen med rösterna 8–4. Enligt det synsätt som omfattats vid laglighetsövervakningen skall man i samband med utövningen av offentlig makt och vid skötseln av offentliga uppdrag, i de situationer där det lämnas rum för tolkning, tillämpa lagarna med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta framgår också av den förpliktelse som åläggs det allmänna i 22 § i grundlagen.

BJO beaktade också att ändringen av lagen om Rundradion Ab (396/2003) förpliktar bolagets förvaltningsråd att i framtiden årligen lämna en berättelse över sin verksamhet till riksdagen. I och med ändringen har

riksdagen, som utövar tillsyn över bolaget, möjlighet att i samband med behandlingen av förvaltningsrådets berättelse bl.a. ta ställning till hur de särskilda uppgifter som hör samman med den allmännyttiga verksamheten har skötts och bedöma om det finns skäl att precisera lagstiftningen till denna del. Skrivelserna föranledde inte andra åtgärder än att BJO sände en kopia av sitt beslut för kännedom till Rundradion Ab:s förvaltningsråd samt till kommunikationsministeriet.

BJO Rautios beslut 9.12.2004, dnr 757/4/04 och 831/4/04 (föredragande Mikko Sarja)

SPRÅKET VID INFORMERANDET OM TRAFIKARRANGEMANG

Enligt klagomålet stred de skyltar som gällde ändrade trafikarrangemang i närheten av bygget i Kampen mot språklagen, eftersom de enbart hade finskspråkig text. Enligt de uppgifter som erhållits bar ett privat byggbolag helhetsansvaret för byggprojektet, medan trafikarrangemangen sköttes av stadsplaneringsverkets trafikplaneringsavdelning. Informationsgivningen angående arrangemangen i anslutning till bygget hade skötts i samarbete mellan staden och byggbolaget. De kartor klagomålet gällde hade utarbetats av trafikplaneringsavdelningen, och byggbolaget hade på basis av dem låtit tillverka stora kartor och fäst dem på staketet runt bygget eller i dess omedelbara närhet.

De första kartorna hade år 2002 varit enbart finskspråkiga, men följande upplaga hade år 2003 utökats med svenskspråkig text. Den sista kartan hade uppdaterats våren 2004. Det fanns sammanlagt sju kartor runt bygget. På fem av dem fanns också svenskspråkig information. Till följd av ytterligare ändringar i arrangemangen hade man för avsikt att låta göra ännu en upplaga av kartorna. Avsikten var att dessa också skulle innefatta svenskspråkig information.

BJO Jääskeläinen konstaterade bl.a. följande i sitt ställningstagande.

I den språklag som var gällande vid tidpunkten i fråga fanns inga särskilda föreskrifter om det språk som skulle användas på skyltar eller andra motsvarande anslag. Enligt vedertagen uppfattning ansågs dock 10 § i språklagen även vara tillämplig på anslag, skyltar, trafikmärken och blanketter som är avsedda för allmänheten samt blanketternas ifyllningsanvisningar. I den nya språklagen som trädde i kraft vid ingången av detta år finns en särskild bestämmelse som gäller bl.a. skyltar (33 §).

Fastän tillverkningen och placeringen av skyltarna i praktiken hade skötts av ett privat bolag, vars verksamhet inte omfattas av justitieombudsmannens behörighet och på vilket språklagen inte heller skall tillämpas, hade de kartor som skyltarna baserade sig på emellertid utarbetats vid stadsplaneringsverkets trafikplaneringsavdelning som hade till uppgift att svara för trafikarrangemangen i anslutning till bygget. I samband med denna uppgift förelåg det enligt BJO:s uppfattning också en skyldighet att informera om arrangemangen bl.a. med hjälp av skyltar. Med tanke på justitieombudsmannens behörighet saknade det således betydelse att skyltarna i praktiken hade placerats ut av att privat bolag. Skyltarna i fråga ansågs med avseende på laglighetsövervakningen vara utplacerade av en myndighet.

Eftersom de skyltar som utplacerats av en myndighet inom ett tvåspråkigt ämbetsdistrikt skall var både finsk- och svenskspråkiga, motsvarade de första skyltarna år 2002 inte de krav som kunde härledas av 10 § i språklagen. Enligt den erhållna informationen verkade situationen ha korrigerats under åren 2003 och 2004. Därför vidtog BJO inte andra åtgärder än att han delgav stadsplaneringsverket en kopia av avgörandet.

BJO Jääskeläinens beslut 25.8.2004, dnr 2484/4/02 (föredragande Mikko Sarja)

BESKATTNINGEN

Till denna kategori av ärenden hänförs både den indirekta och den direkta beskattningen. Ärenden som gäller sådana offentliga avgifter av skattenatur som uppbärs av andra än skattemyndigheterna finns också statistikförda i andra kategorier av ärenden. Beskattningsärendena avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande var justitieombudsmannasekreterare *Ulla-Maija Lindström*.

Allmän översikt

Det finns knappast någon annan form av myndighetsutövning som berör enskilda människor lika mycket som beskattningen. Man har därför rätt att vänta sig att beskattningen är 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 skattepåföljder detta resulterar i under de efterföljande åren. Till beskattningen ansluter sig också ett accentuerat legalitetskrav.

Beskattningen sköts av skatteförvaltningen som är underställd finansministeriet och som 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 fordonsbeskattningen. Bestämmelserna om fordonsskatt reviderades 1.1.2004. De tidigare bestämmelserna om fordons- och dieselskatt har sammanställts i den nya fordonsskattelagen (1281/2003).

Under verksamhetsåret avgjordes 113 klagomål som gällde beskattning. Antalet avgöranden var större än året innan (81 klagomål). Antalet klagomål påverkas av den komplicerade skattelagstiftningen och det massförfarande som iakttas inom beskattningen, vilket 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 särskilt stort. Ökningen av antalet klagomål kan förklaras med att det inkommit fler klagomål än tidigare gällande fordonsbeskattningen. År 2004 anfördes 27 klagomål över fordonsbeskattningen, medan det år 2003 endast anhängiggjordes tre sådana klagomål.

Privatpersoners klagomål över inkomstbeskattningen har närmast gällt förfarandet vid skattemyndigheterna och besvärsinstanserna samt motiveringen av besluten. I samband med den indirekta beskattningen har det närmast förekommit oklarhet och osäkerhet i fråga om mervärdesbeskattningen av skogsbruk och virkesförsäljning. Man har inte alltid förstått skattebestämmelsernas innehåll och tolkning eller beskattningsförfarandet. Vid besvarandet av klagomålen har man strävat efter att redogöra för rättspraxis och beskattningsförfarandet. Det händer ofta att en person genom ett klagomål försöker påverka behandlingen av en anhängig ändringsansökan. Justitieombudsmannen ingriper emellertid inte i sådana ärenden som är anhängiga vid en myndighet eller domstol. Justitieombudsmannen ger inte heller rekommendationer gällande tolkningen av skattebestämmelserna. För att man skall få en verkställd beskattning ändrad skall man utnyttja de metoder för ändringssökande som föreskrivs i lagen om beskattningsförfarande.

Det har fortsättningsvis förekommit svårigheter när det gäller att förstå Finlands beskattning av den pensionsinkomst återflyttare erhåller från Sverige och bestämmelserna i det beskattningsavtal mellan de nordiska länderna som hör samman med denna fråga. Det har också riktats kritik mot den källskatt som i Finland uppbärs på pensionsinkomsterna och mot källskattens nivå. I samband med utredningen av ärendet uppgav man vid finansministeriet att man vid ministeriet bereder en utredning gällande ändring av källbeskattningen till följd av den officiella anmärkning Europeiska gemenskapernas kommission gav Finland år 2001 samt med anledning av Europeiska gemenskapernas dom-

stols beslutspraxis. Högsta förvaltningsdomstolen har 29.12.2004 bett Europeiska gemenskapernas domstol om ett förhandsavgörande beträffande huruvida artikel 19 eller 39 i EG-fördraget eller direktivet 90/365/EEG eventuellt utgör hinder för den källskatt på 35 procent som uppbärs på pensionen för personer som är begränsat skattskyldiga i Finland, i det fall då en pensionär eller en person efter sin pensionering har flyttat till en annan stat inom gemenskapen utan att arbeta eller delta i någon annan ekonomisk verksamhet där.

I de klagomål som framställts av bolag och deras delägare har det framför allt riktats kritik mot skatteinspektioner och efterbeskattning som verkställts på grundval av granskningsberättelser. Avsikten med klagomålen har ofta varit att påverka avgörandet av ett ärende som är anhängigt vid ett skatteverk eller en domstol. Bevisnings- och tolkningsfrågorna skall emellertid avgöras av en oberoende förvaltningsdomstol, i högsta instans av högsta förvaltningsdomstolen. Justitieombudsmannen kan inte heller motivera domar, utan endast utreda vilken beskattnings- och rättspraxis som gäller i enskilda fall.

I de klagomål som gällt fordonsbeskattning har det i synnerhet riktats kritik mot det tillägg för betalningssätt som föreskrivs i 18 § i fordonsskattelagen. I klagomålen betraktades tillägget på fem euro som oskäligt stort, då det kunde utgöra över 20 procent av en betalningspost. I den regeringsproposition som gäller fordonsskattelagen (RP 111/2003) motiverades tillägget för betalningssätt bl.a. med att uppdelningen av skatten på flera poster innebär en fördelaktigare betalningstid för den skattskyldige i förhållande till den som redan i början av beskattningsperioden betalar skatten i en enda post. Hanteringen av flera poster förorsakar dessutom administrativt arbete och kostnader. I den lag om ändring av fordonsskattelagen som trädde i kraft 1.1.2005 (1235/2004) sänktes tillägget för betalningssätt till tre euro per betalningspost.

Det har också riktats kritik mot det minsta fordonsskattebelopp som skall debiteras. Enligt 62 § i fordonsskattelagen är det minsta fordonsskattebelopp som debiteras för en skatteperiod 17 euro. Då ett fordon har varit registrerat i klagandens namn endast i några dagars tid, har det minimibelopp som debiteras betraktats som högt. Det har också upplevts som oskäligt att en ny ägare till ett fordon har påförts ett användningsförbud till följd av att den tidigare ägaren har försummat att betala fordonsskatten. Behandlingen av ansökningar om befrielse från skatt på grund av handikapp har också orsakat kritik, eftersom man inte hunnit behandla ansökningarna om befrielse före fordonsskattens förfallodag. I dessa fall har sökandena blivit tvungna att betala fordonsskatten och vänta på att den återbetalas efter att ansökningarna har avgjorts.

Avgöranden

MEDDELANDE OM ÖVERFÖRING TILL SKATTEFÖRSLAGSFÖRFARANDET

Klaganden kritiserade det sätt på vilket de skattskyldiga överfördes till skatteförslagsförfarandet. Det sändes inget personligt meddelande om detta till den skattskyldige. Då tidpunkten för inlämnandet av skattedeklarationen närmade sig, letade klaganden hemma hos sig efter sina skattedeklarationsblanketter, men hittade dem inte. Klaganden ringde till skatteverket, där en tjänsteman meddelade att klaganden och dennes make hade överförts till det nya skatteförslagsförfarandet. Man förklarade för klaganden att de som omfattas av skatteförslagsförfarandet inte längre får några skattedeklarationsblanketter vid årsskiftet, utan att det i maj sänds ett skatteförslag till dem. För att klaganden och dennes make inte skulle försumma den deklarationsskyldighet som sanktionerats med skatteförhöjning, blev de till följd av skatteförvaltningens praxis tvungna att vända sig till skattemyndigheterna för att reda ut om de skulle lämna in en skattedeklaration eller om de hade överförts till skatteförslagsförfarandet.

Då en skattskyldig överförs från skattedeklarationsförfarandet till skatteförslagsförfarandet, betraktar man enligt Skattestyrelsens beslut om skattedeklarationen och

enligt den utredning som lämnats till biträdande justitieombudsmannen att detta framgår tillräckligt väl av att den skattskyldige inte vid årsskiftet får några skattedeklarationsblanketter eller ifyllningsanvisningar för deklarationen. Motsvarande förfarande iakttas om en skattskyldig överförs från skatteförslagsförfarandet till deklarationsförfarandet, dvs. i detta fall sänder man vid årsskiftet skattedeklarationsblanketter och ifyllningsanvisningar till den skattskyldige. Det sänds således inget meddelande till den skattskyldige om att sättet för fullgörande av deklarationsskyldigheten har ändrats eller några anvisningar om hur han eller hon enligt det nya förfarandet skall handla för att fullgöra sin deklarationsskyldighet.

I lagen om beskattningsförfarande betonas fortfarande den skattskyldiges deklarationsskyldighet. Inom rättslitteraturen har denna skyldighet betraktats som en medborgarplikt. Det har konstaterats att inkomst- och förmögenhetsbeskattningen i första hand grundar sig på den skattedeklaration som den skattskyldige lämnar in med stöd av sin deklarationsskyldighet. Den administrativa påföljden för försummelse av deklarationsskyldigheten utgörs av skatteförhöjning. Enligt Skattestyrelsens utredning bestäms dock ingen skatteförhöjning om den skattskyldige med fog har ansett sig höra till skatteförslagsförfarandet och lämnat in sin skattedeklaration senast den 19 juni. Enligt rättslitteraturen bär dock den skattskyldige bevisbördan när det gäller att påvisa ett sådant godtagbart skäl som lett till försummelsen. Beskattning enligt uppskattning och efterbeskattning kan också utgöra påföljder för försummelse av deklarationsskyldigheten.

Lagen om beskattningsförfarande innehåller inte lika detaljerade bestämmelser om deklarationsskyldigheten som den tidigare beskattningslagen och -förordningen. Skattestyrelsen fattar beslut om den tidpunkt vid vilken skattedeklarationen och skatteförslaget skall lämnas in. Alla skattskyldiga känner emellertid inte till bestämmelserna i Skattestyrelsens beslut om tidpunkten för inlämnande av skattedeklarationen och skatteförslaget, trots att det är fråga om centrala faktorer som hör samman med beskattningsförfarandet och den skattskyldiges deklarationsskyldighet.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt. Genom bestämmelserna i förvaltningslagen som trädde i kraft vid ingången av år 2004 har man preciserat de grunder för god förvaltning som kan härledas av grundlagsbestämmelsen. Enligt 6 § i förvaltningslagen skall myndigheternas åtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Enligt den regeringsproposition som gäller lagen innebär bestämmelsen att godtrosskyddet fastställs på lagnivå. Individen skall kunna lita på att myndigheternas verksamhet är lagenlig och korrekt samt på att myndigheternas förvaltningsbeslut är bestående. Enligt 7 § i förvaltningslagen skall möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service. I regeringspropositionen har man betonat att kundernas behov skall beaktas i samband med ordnandet av servicen.

Verkställandet av inkomst- och förmögenhetsbeskattningen har traditionellt grundat sig på den skattedeklaration som den skattskyldige utan uppmaning lämnar in för varje år. Då skattemyndigheten ensidigt ändrar den centrala grunden för den skattskyldiges deklarationsskyldighet genom att överföra honom eller henne från skattedeklarationsförfarandet till skatteförslagsförfarandet eller tvärtom, förutsätter de krav på god förvaltning och behörig behandling av ett ärende som garanteras i grundlagen att den skattskyldige personligen informeras om detta. Enligt BJO:s åsikt får det inte förekomma ovisshet beträffande sättet och tidpunkten för fullgörandet av den skattskyldiges sanktionerade deklarationsskyldighet, vilken uppfattas som en medborgarplikt. Det är inte tillräckligt att det enbart informeras om saken i pressen.

Enligt BJO:s uppfattning förutsätter kraven på god förvaltning och behörig myndighetsverksamhet att den skattskyldige senast vid den tidpunkt då skattedeklarationsblanketterna skall lämnas in informeras om att

hans eller hennes deklarationsskyldighet har ändrats och att han eller hon har överförts från skattedeklarationsförfarandet till skatteförslagsförfarandet eller tvärtom. Den skattskyldige skall samtidigt ges anvisningar om hur han eller hon enligt det nya förfarandet skall handla för att fullgöra sin lagstadgade deklarationsskyldighet.

De ändamålsenlighetsgrunder och andra grunder som Skattestyrelsen framfört i sin utredning utgjorde enligt BJO:s åsikt inte en godtagbar orsak till att den skattskyldige inte fick adekvat service när det gällde denna centrala och viktiga fråga som hör samman med beskattningsförfarandet. Enligt BJO:s uppfattning överensstämde skatteförvaltningens förfarande således inte med kraven på god förvaltning. Förfarandet uppfyllde enligt honom i synnerhet inte de kvalitativa krav på god förvaltning som föreskrivs för myndighetsverksamhet i förvaltningslagen som trädde i kraft vid ingången av år 2004. BJO delgav Skattestyrelsen sin uppfattning om bristerna i skatteförvaltningens förfarande. BJO bad Skattestyrelsen senast 1.12.2004 meddela vilka åtgärder hans beslut föranlett.

BJO Jääskeläinens beslut 31.5.2004, dnr 200/4/03 (föredragande Ulla-Maija Lindström)

Skattestyrelsen redogjorde i sin utredning daterad 29.11.2004 för de åtgärder som vidtagits med anledning av BJO:s beslut. Man hade till de kunder som överförts från skattedeklarationsförfarandet till skatteförslagsförfarandet eller tvärtom sänt ett brev där det uppgavs vilket förfarande kunden omfattas av i fråga om skatteåret 2004. Till de kunder som tidigare hade varit skyldiga att lämna in en skattedeklaration hade man sänt ett brev där det meddelades att de inte behövde lämna in en skattedeklaration före 31.1.2005. Man meddelade att de i stället för skattedeklarationsblanketter för år 2004 får ett skatteförslag i maj–juni. Dessutom informerades kunderna i brevet om vad överföringen till skatteförslagsförfarandet innebär. Till de kunder som tidigare omfattats av skatteförslagsförfarandet hade man sänt ett brev där man meddelade att de i stället för ett skatteförslag får en skattedeklaration att fylla i. I brevet uppgavs dessutom att skattedeklarationsblanketterna och ifyllningsanvisningarna för år 2004 sänds i december och att datumet för inlämnandet av skattedeklarationen framgår av ifyllningsanvisningarna.

Kunderna fick breven senast 26.11.2004, alltså i god tid före den sista dagen för inlämnandet av skattedeklarationen, dvs. 31.1.2005. Skatteförslagsanvisningarna och skattedeklarationens ifyllningsanvisningar hade också kompletterats med uppgifter om att man inom skatteförvaltningen har sänt brev till de personer vars deklarationsskyldighet har ändrats på det sätt som avses ovan. Det fanns 128 765 nya skatteförslagskunder och 110 533 kunder som överförts från skatteförslagsförfarandet till deklarationsförfarandet.

SKYLDIGHETEN ATT HÖRA DEN SKATTSKYLDIGE OCH RÄTTANDE AV EN SKATTEMYNDIGHETS FEL

Skyldigheten att höra den skattskyldige och utreda ärendet

Vid verkställandet av beskattningen för skatteåret 2000 utökade skattebyrån utan att höra klaganden dennes folkpensions- och arbetspensionsinkomst, som uppgick till sammanlagt 64 516 mark, med en pensionsinkomst på 29 862 mark som man antog att klaganden erhållit från Sverige. Till de finska skattemyndigheterna sänds en förteckning över de pensionsinkomster finska medborgare erhållit från Sverige. De kontrolluppgifter som sänts från Skattestyrelsen hade enligt skattebyråns utredning inkommit till skattebyrån 5.10.2001, dvs. så sent att man inte hann höra klaganden innan beskattningen 31.10.2001 skulle vara verkställd. Därför hade man skrivit ut en debetsedel till den skattskyldige.

Klaganden framställde 4.11.2001 ett rättelseyrkande gällande den verkställda beskattningen och klaganden hördes först 5.11.2001 med anledning av det meddelande som sänts från Sverige. Rättelseyrkandet godkän-

des genom ett rättelsebeslut daterat 9.11.2001 och den utlandsinkomst som påförts vid beskattningen drogs av. Enligt skattebyråns utredning sände man 17.12.2001 ett svar till kunden, där det redogjordes för orsakerna till att felet skett. I svaret konstaterades bl.a. att individualiseringen görs på basis av namnet ifall personuppgifterna i den förteckning som sänts från Sverige till Finland är bristfälliga. I klagandens fall hade individualiseringen tyvärr misslyckats. Det var således inte fråga om klagandens pensionsinkomst.

BJO Jääskeläinen ansåg att den grund skattebyrån uppgett som orsak till att man underlåtit att höra den skattskyldige inte utgjorde en lagstadgad grund. Enligt lag kan man låta bli att höra den skattskyldige endast om avvikelsen från den skattskyldiges deklaration inte är väsentlig. Beträffande klagandens skatteförslag var det dock enligt lagen fråga om en väsentlig avvikelse, vilket innebar att klaganden borde ha hörts innan inkomsterna ökades vid beskattningen. För att kunna fatta ett korrekt beslut borde skattebyrån dessutom ha skaffat tilläggsutredning i ärendet. Eftersom klagandens inkomster för skatteåret enbart på basis av namnuppgifterna utökades med pensionsinkomster från Sverige, hade skattebyrån inte utrett ärendet tillräckligt noggrant. Den felaktiga beskattningen var en följd av detta.

BJO ansåg att skattebyråns förfarande stred mot 26 § 3 och 5 mom. i lagen om beskattningsförfarande samt 17 § 1 mom. i lagen om förvaltningsförfarande. BJO konstaterade att myndigheterna har en särskilt accentuerad skyldighet att höra den skattskyldige och utreda ärendet i en sådan situation där de uppgifter som erhållits av skattemyndigheterna i ett annat land är bristfälliga.

Rättande av en skattemyndighets fel

De ändringar som skett efter att beskattningen verkställts förmedlas inte automatiskt till den kalkylering som gäller skattekorten. Klagandens förskottsinnehållningsprocent för år 2002 bestämdes på basis av den regelrätta beskattning som verkställts för år 2000. Detta medförde att förskottsinnehållningen blev alltför stor.

BJO konstaterade att skattebyråns felaktiga förfarande gällande hörandet och utredningen i samband med verkställandet av klagandens beskattning för år 2000 också ledde till att det bestämdes en alltför stor förskottsinnehållning för klaganden för skatteåret 2002. Den felaktiga förskottsinnehållningen kunde ha korrigerats om skattebyrån skulle ha förmedlat korrekta uppgifter om inkomsterna till den kalkylering som gäller skattekorten. Eftersom felet ursprungligen hade uppkommit till följd av skattebyråns försummelse, borde skattebyrån enligt BJO:s uppfattning ha haft en särskild skyldighet att se till att felet korrigerades i sin helhet, dvs. också när det gällde förskottsinnehållningen. Då skattebyrån inte rättade felet till denna del, ansåg BJO att man inte hade iakttagit tillräcklig noggrannhet i ärendet.

I klagandens fall minskades förfarandets klandervärdhet inte av att den skattskyldige själv kan söka ändring i förskottsinnehållningen eller av att de belopp som räknas till godo vid beskattningen men som inte behövs för betalning av den skattskyldiges skatter, efter att beskattningen verkställts returneras i form av skatteåterbäring, utökad med föreskriven ränta.

BJO uppmärksammade skattebyrån på att ett sakkunnigt och omsorgsfullt förfarande för en skattemyndighets del innebär att ett fel som skett i den skattskyldiges beskattning rättas i sin helhet och således också till den del felet kan inverka på beskattningen för de efterföljande åren. Det föreligger en accentuerad skyldighet att rätta felet i sin helhet i de fall då felet har uppkommit till följd av myndighetens egen försummelse. BJO delgav skattebyrån sin ovan angivna uppfattning om det felaktiga förfarandet. Han sände också en kopia av sitt beslut till Skattestyrelsen och skatteverket för kännedom.

BJO Jääskeläinens beslut 5.4.2004, dnr 572 och 573/4/03 (föredragande Ulla-Maija Lindström)

HÖRANDE AV DEN SKATTSKYLDIGE I SAMBAND MED EN SKATTEGRANSKNING

Polisen hade på basis av skatteverkens begäran om handräckning beslagtagit bolagens bokföringsmaterial för utförande av skattegranskning. I sin klagoskrift riktade bolagen kritik mot skatteverkens förfarande i samband med att bolagen hördes med anledning av de preliminära skattegranskningarna. I samband med att den skattskyldige ges tillfälle att bli hörd med anledning av en skattegranskning ansåg BJO att den skattskyldige skall ges tillfälle att ta del av allt sådant material som innehas av myndigheten och som den skattskyldige behöver för sitt bemötande. Enligt BJO:s åsikt förutsätter de krav på god förvaltning som garanterats i grundlagen samt principen om hörande och betjäningsprincipen också att hörandet ordnas på ett sätt som är flexibelt och ändamålsenligt för den skattskyldige.

Om det material som den skattskyldige behöver för att utarbeta sitt bemötande på grund av myndigheternas åtgärder finns utspritt på olika orter, kan det med hänsyn till kraven på god förvaltning vara påkallat att materialet samlas ihop för hörandet av den skattskyldige. På basis av de till buds stående utredningarna och de rättsregler som skall tillämpas på ärendet framgick det emellertid inte att skatteverken skulle ha handlat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter i samband med skattegranskningen av bolagen i fråga. Därför föranledde ärendet inte från BJO:s sida några andra åtgärder än att han delgav Skattestyrelsen sin ovan angivna allmänna uppfattning.

BJO Jääskeläinens beslut 10.6.2004, dnr 465/4/03 (föredragande Ulla-Maija Lindström)

SAKLIGHETEN OCH ENHETLIGHETEN I SKATTEFÖRVALTNINGENS SERVICE

Klaganden kritiserade skatteförvaltningens skatterådgivning. Klaganden hade kontaktat skatterådgivningen och frågat om möjligheterna att få förlängd tid för att lämna in sin skattedeklaration. Klaganden sände sin ansökan om förlängning till skatteverkets telefaxnummer som uppgetts vid skatterådgivningen. Då klaganden inte fick något svar på sin ansökan, kontaktade klaganden på nytt skatterådgivningen och fick ett nytt telefaxnummer till skatteverket, dit klaganden sände en ny ansökan. Klaganden hade gjort båda ansökningarna på samma grunder och på basis av de anvisningar som getts vid skatteförvaltningens telefonrådgivning. Inom loppet av ungefär en vecka fick klaganden från skatteverket två motstridiga beslut med anledning av sina ansökningar.

BJO ansåg att klaganden inte hade fått saklig betjäning inom skatteförvaltningen. Förfarandet främjade enligt BJO:s uppfattning inte heller förtroendet för att skatteförvaltningens verksamhet är korrekt eller felfri, eftersom skatteverket på samma grunder först gav kunden ett negativt beslut och sedan ett positivt beslut. BJO uppmärksammade skatteverket på att man vid kundbetjäningen skall försäkra sig om att kunden får god och enhetlig service. Vid skatteverket skall man ha klarhet i och kännedom om hurdana beslut varje kund har fått och när besluten har getts, så att man undviker att i ett och samma ärende ge motstridiga beslut.

BJO uppmärksammade för framtiden Skattestyrelsen och skatteverket på bestämmelserna i förvaltningslagen som trädde i kraft vid ingången av år 2004. De garantier för god förvaltning som kan härledas av grundlagen regleras i dessa bestämmelser på lagnivå. Till god förvaltning hör bl.a. behörig myndighetsverksamhet och ett sakligt bemötande av kunderna.

BJO Jääskeläinens beslut 3.12.2004, dnr 1027/4/03 (föredragande Ulla-Maija Lindström)

MILJÖÄRENDEN

Som miljöärenden statistikförs främst planläggnings- och byggnadsärenden samt naturskydds-, miljövårds-, 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 också 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 (157 st.). Antalet avgjorda miljöklagomål ökade med mer än 60 % jämfört med året innan. Orsaken var ändå inte att antalet miljöklagomål skulle ha ökat, utan att man lyckades lösa upp anhopningen av klagomål bl.a. därför att det fanns en extra föredragande för miljöärenden. Ungefär vart fjärde miljöklagomål föranledde kritik. Typiskt för miljöärendena är att samma problem samtidigt kan blir föremål för granskning ur flera olika lagstiftningssektorers perspektiv och kräva många olika myndighetsbehandlingar. I miljöärenden omfattar också granskningsperspektivet ofta en exceptionell lång tidsrymd. Bl.a. dessa drag ökar möjligheterna för fel och gör miljöklagomålen jämförelsevis komplicerade.

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 bygglov, byggnadstillsyn, avfallshantering och miljötillstånd. Flera klagomål än tidigare gällde planläggning och i synnerhet generalplanläggning. Även klagomål som gäller olika typer av vattenärenden har fått en allt mera framträdande roll. I miljöklagomålen framhålls allt oftare också att medborgarnas deltagandemöjligheter är otillräckliga och informationen bristfällig vid beslutsfattandet om levnadsmiljön. Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som trädde i kraft i Finland den 30 november 2004, framhäver vikten av deltagande och växelverkan, liksom redan den nya markanvändnings- och bygglagen, som trädde i kraft vid ingången av 2000. Klagomålen har emellertid ofta hänfört sig till anhängiga ärenden, varvid den berörde har haft tillgång till de anmärknings- och besvärsmöjligheter som lagen erbjuder. Justitieombudsmannen har emellertid i allmänhet inte kunnat ingripa i ärendena i det skedet.

Merparten av justitieombudsmannens åtgärder har bestått i 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 bl.a. i två bygglovs-/byggnadstillsynsärenden samt i en kommuns avfallsavgiftstaxa.

BJO Jääskeläinen har förutom de fall som relateras närmare nedan uppmärksammat bl.a. jämlikhet vid uppbörden av avfallsavgifter (dnr 2211/4/02) och kritiserat bl.a. kommunernas byggnadstillsynsmyndigheters förfarande (bl.a. dnr 2020/4/02), dröjsmål med behandlingen av ärenden (bl.a. anmärkning i ärende

dnr 500/4/04) och försummelser med att svara på brev och förfrågningar (dnr 384 och 2874/4/02, 581/4/03, 240 och 271/4/04). I ett ärende påpekade BJO att man i ett undantagslov som gällde en byggnads användningsändamål inte hade satt ut någon giltighetstid inom vilken bygglov som motsvarade undantagslovet skulle sökas (dnr 2656/4/03).

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 tryggande av medborgarnas möjligheter till deltagande och inflytande samt på öppenhet vid beredningen av ärendena.

Avgöranden

DEN TID FÖRSLAG TILL ÄNDRINGAR AV DETALJPLANER HÅLLS FRAMLAGDA

Klagandena bad att justitieombudsmannen skulle undersöka om man vid framläggandet av förslagen till detaljplan för vissa områden i stadsdelen Keski-Lahti i Lahtis, som hölls framlagda i tekniska verket 22.12.2002–21.1.2003, hade förfarit i enlighet med lag och god förvaltningssed. I klagomålet hänvisades till 27 § i markanvändnings- och byggförordningen (MBF). Enligt bestämmelsen skall förslaget till detaljplan hållas offentligt framlagt i kommunen under minst 30 dagar. Ett förslag till sådan ändring av detaljplanen som har ringa verkningar skall dock hållas framlagt under minst 14 dagar. Av klagomålet framgick att det i detta fall inte varit fråga om en ringa ändring av detaljplanen.

Enligt klagomålet meddelades det om framläggandet av detaljplanerna 21.12.2002 i tidningen Uusi Lahti. Den första dagen då planerna hölls framlagda var söndag 22.12.2002, då tekniska verket var stängt. Därefter var verket stängt ytterligare en vecka. I tidningen Eteläi-Suomen Sanomat hade söndag 15.12.2002 ingått ett meddelande från tekniska verket, enligt vilket tekniska verket var stängt måndag 23.12. och fredag 27.12. vecka 52. Enligt klagandenas uppfattning var den första dagen då planförslagen för första gången *de facto* var framlagda först 30.12.2002, och därför ansåg klagandena att planförslagen inte varit framlagda stipulerade 30 dagar.

BJO Jääskeläinen konstaterade följande som sitt ställningstagande.

När den tidsperiod som ett planförslag skall vara framlagt bestäms så att minimitiden 30 eller 14 dagar i MBF 27 § uppfylls, behöver inte tidsperioden minskas med de dagar då det kommunala ämbetsverket är stängt på grund av helgdag, självständighetsdagen, 1:a maj, julafton eller midsommarafton eller helgfri lördag. I den tid som avses i förordningen ingår således oundvikligen även sådana dagar då det vanligtvis inte är möjligt att bekanta sig med de framlagda handlingarna i praktiken. I detta fall hade man meddelat att handlingarna läggs fram fr.o.m. söndag 22.12.2002. Tekniska verket var stängt åtta dagar utan avbrott från det att handlingarna lades fram. Allmänheten kunde inte bekanta sig med planförslagen förrän måndag 30.1.2002. Därefter var handlingarna framlagda ytterligare cirka tre veckor, dvs. till 21.1.2003 så att den återstående tiden innefattade sedvanliga veckoslut samt nyårsdagen och trettondagen.

Enligt BJO:s åsikt borde MRA 27 § 1 mom. tolkas så i fråga om de tider som det föreskrivs att planförslag skall vara framlagda (30 och 14 dagar) att den första dagen planförslagen hålls framlagda inte kan vara en lördag, söndag eller någon annan sådan dag då det inte är möjligt att bekanta sig med handlingarna därför att ämbetsverket är stängt. Med andra ord borde det finnas möjlighet att bekanta sig med handlingarna re-

dan den första dagen de hålls framlagda. Enligt denna tolkningsståndpunkt skulle den tid handlingarna hålls framlagda naturligtvis inte heller fås bestämmas så att ämbetsverket med ovan nämnda följder är stängt flera dagar fr.o.m. den tidpunkt då handlingarna läggs fram.

Om ämbetsverket i fråga är stängt en eller flera vardagar utöver lördagar, helgdagar eller högtidsdagar under den tid handlingarna hålls framlagda, borde de framlagda handlingarna dessa vardagar hållas tillgängliga på ett "jourhavande verksamhetsställe" som nämns i kungörelsen och som är öppet när ämbetsverket i övrigt är stängt. Om det inte är möjligt att hålla handlingarna tillgängliga på ovan nämnt sätt, borde de vardagar då ämbetsverket hålls stängt inte heller räknas in i den tid då handlingarna skall hållas framlagda enligt MBF 27 § 1 mom. Då borde tiden mellan den första och den sista dagen handlingarna hålls framlagda förlängas med antalet dylika vardagar, och i meddelandet om framläggande borde uttryckligen nämnas att ämbetsverket är stängt dessa vardagar och att handlingarna då inte hålls tillgängliga.

BJO ansåg att det förfarande som påpekades i klagomålet inte motsvarade kraven på god förvaltning i 21 § i grundlagen. Om kommunmedlemmarna eller intressenterna med fog upplever att det i praktiken är besvärligt eller svårt att bekanta sig med planförslaget t.ex. därför att det hålls framlagt under en oändamålsenlig tid, kan få man det intrycket att den kommunala myndighet som bereder planen förhåller sig likgiltigt eller direkt avvisande till att de deltar i beredningen av planen.

Man kan således få en sådan bild av situationen att planläggningsmyndigheten anser att framläggandet av planförslaget bara är en "procedurteknisk formalitet" och inte tänker på att syftet med förfarandet skall fyllas även i praktiken. En sådan situation vore inte heller ägnad att främja MBF:s centrala syfte att utveckla planeringsprocessen i anslutning till markanvändningen i riktning mot större växelverkan än tidigare.

BJO har meddelat Lahtis stads tekniska nämnd sin uppfattning för kännedom.

BJO Jääskeläinens beslut 10.6.2004, dnr 769/4/03 (föredragande Jouni Toivola)

BYGGANDET AV BODAR PÅ ETT STRANDOMRÅDE GENOM ANMÄLNINGSFÖRFARANDE

Klagandena bad att det skulle undersökas om Tuusniemi kommuns dåvarande byggnadsinspektörs förfarande hade varit lagenligt då han i slutet av 2000 hade godkänt byggandet av tre bodar på grannfastighetens strandområde genom anmälningsförfarande. Enligt klagandena kunde bodarna inte vara ekonomibyggnader till den bastu som funnits på strandområdet sedan tidigare, utan de var sommarstugor avsedda för semesterbruk. Klagandena ansåg att byggnadsinspektören borde ha krävt bygglov för byggandet av dem.

Av handlingarna i anslutning till klagomålet framgår att i det undantagslovsärende som föregick byggandet av den strandbastu som redan finns på området hade länsstyrelsen i Kuopio län i sitt beslut från 1988 ansett att det inte behövdes något undantagslov för strandbastun, eftersom länsstyrelsen hade betraktat den som en ekonomibyggnad som hörde till den bostadsbyggnad som ingick i lägenhetshelheten på strandområdet.

Byggandet av bodar genom anmälningsförfarande

BJO bedömde först byggnadsinspektörens förfarande ur den synvinkeln att bodarna skulle tolkas som ekonomibyggnader. Dessutom bedömde han förfarandet på nedan angivet sätt även utgående från de synpunkter som gällde tolkningen av bodarnas användningsändamål (ekonomibyggnad eller semesterbostad). Byggnadsinspektören hade betraktat strandområdet som en byggplats med egen strand. Han tycks ha betraktat den bastubyggnad som redan fanns på området som

en självständig byggnad och inte som en ekonomibyggnad som hör till lägenhetens driftscentrum. BJO ansåg att byggnadsinspektören i samband med behandlingen av anmälan borde ha utrett med stöd av vilka bestämmelser om strandbyggande strandbastun hade uppförts. Detta skulle ha framgått av länsstyrelsens beslut som det hänvisades till i bygglovet för bastun. Till dessa delar fäste BJO byggnadsinspektörens uppmärksamhet vid vikten av behörig omsorgsfullhet.

Byggnadsinspektören hade känt till att den byggnad som fanns på strandområdet från tidigare var en bastubyggnad (inte t.ex. en sommarstuga eller ett egnahemshus). En bastubyggnad är med avseende på användningsändamålet en ekonomibyggnad. Enligt Tuusniemi kommuns byggnadsordning kunde anmälningsförfarande tillämpas på en ekonomibyggnad endast på det villkoret att det var fråga om byggande utanför detaljplaneområde av en mindre ekonomibyggnad på högst 30 m^2 som hör till en redan befintlig *bostad* eller som är nödvändig för bedrivandet av jordbruk, dock inte en bastubyggnad. Den strandbastu som redan fanns på området kan enligt BJO inte betraktas som en sådan i byggnadsordningen avsedd bostad till vilken bodarna skulle ha kunnat anses höra.

Länsstyrelsens tolkning i beslutet från 1988, enligt vilken bastun hade ansetts höra till den befintliga bostaden, hade fattats med stöd av den tidigare byggnadslagen över tio år innan ärendet som gäller bodarna behandlades. Då tillämpades åter markanvändnings- och bygglagen (MBL). Enligt BJO kunde det avgörande som länsstyrelsen träffade i tiden inte läggas till grund för en sådan tolkning att också bodarna skulle vara ekonomibyggnader som hör till den redan befintliga bostaden. När ovan anförda omständigheter beaktas, borde byggnadsinspektören inte ha godkänt byggandet av de tre bodarna genom anmälningsförfarande. Bygglovsförfarandet skulle alltså inte ha kunnat ersättas med anmälningsförfarande. BJO ansåg att byggnadsinspektören till denna del har tillämpat bestämmelsen om behov av tillstånd och anmälan för ekonomibyggnader i Tuusniemi kommuns byggnadsordning felaktigt. Anmälningsförfarandet stred i detta fall samtidigt även mot 61 § i markanvändnings- och byggförordningen (MBF), enligt vilken det i byggnadsordningen kan bestämmas att anmälningsförfarande på de ytterligare villkor som närmare anges i lagrummet kan gälla endast byggande av en ekonomibyggnad som *hör till en redan befintlig bostad* (eller som är nödvändig för bedrivandet av jordbruk).

Dessutom borde byggnadsinspektören enligt BJO ha utrett om man för byggandet av bodarna också (före bygglovet) borde ha ansökt om undantagslov enligt MBL 23 kap. från en bygginskränkning som följer av MBL 72 § och som gäller behovet av planering på strandområden. I ljuset av de uppgifter som framgår av handlingarna tycks det ha rått bygginskränkning enligt MBL 72 § 2 mom. på området när anmälningsärendet behandlades, så byggandet tycks enligt BJO:s uppfattning ha förutsatt även nämnda undantagslov.

Bodarnas användningsändamål

Byggnadsinspektören hade betraktat bodarna som ekonomibyggnader. Å andra sidan skulle hans åsikt om att bodarna skulle användas för kortvarig och tillfällig övernattning enligt BJO snarare ha talat för en sådan tolkning att de borde betraktas som semesterbostäder. Utgående från den tillgängliga utredningen förblev frågan om bodarnas användningsändamål i någon mån oklar. Enligt BJO:s åsikt borde bodarna med beaktande av de uppgifter som framgår av handlingarna och som närmare preciseras i avgörandet ha betraktats som semesterbostäder.

Att bodarna betraktas som semesterbostäder innebär att redan användningsändamålet skulle ha förhindrat att de byggdes genom anmälningsförfarande i stället för med bygglov, eftersom kommunens byggnadsordnings bestämmelse (och MBF 61 § som ligger till grund för den) om tillämpande av anmälningsförfarande gäller bara ekonomibyggnader (andra ekonomibyggnader än bastubyggnader). Även i detta sammanhang fäste BJO uppmärksamhet vid att byggnadsinspektören också borde ha utrett behovet av undantags-

lov från bygginskränkning som beror på bestämmelserna om strandområden.

BJO betonar att för att säkerställa ett planmässigt byggande på stränderna och för att trygga miljövärdena och en rättvis behandling av markägarna skall byggnadstillsynsmyndigheten när den behandlar tillstånds- och anmälningsärenden fästa tillräcklig uppmärksamhet vid synpunkter i anslutning till byggnadens användningsändamål. En alltför vid tolkning av begreppen som gäller byggnaders användningsändamål kan leda till situationer där man i själva verket kringgår bygginskränkningar som avses i bestämmelserna om byggande på stränder.

BJO meddelade Tuusniemis dåvarande byggnadsinspektör och miljönämnden i Tuusniemi sin uppfattning om byggnadsinspektörens felaktiga förfarande för kännedom. För framtiden gjorde BJO byggnadsinspektören samtidigt uppmärksam på vikten av korrekt tillämpning av bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsärenden samt omsorgsfullhet vid behandlingen av nämnda ärenden.

BJO Jääskeläinens beslut 29.9.2004, dnr 194/4/03 (föredragande Jouni Toivola)

EN BYGGNADSINSPEKTÖRS BEFOGENHETER I ETT BYGGLOVSÄRENDE

Tavastlands miljöcentral hade beviljat klagandens granne undantagslov för byggande av en semesterbostad på högst 80 kvadratmeter våningsyta på ett område där det krävdes strandplan på det villkoret att byggnadens avstånd från strandlinjen är minst 25 meter, vilket också förutsattes i kommunens byggnadsordning, och att den gamla semesterbostaden rivs. Tammela kommuns byggnadsinspektör hade därefter beviljat grannen bygglov för utvidgning av ovan nämnda gamla semesterbostad på 73 kvadratmeter med 13 kvadratmeter, varvid våningsytan blev 86 kvadratmeter. Efter byggnadsåtgärden var avståndet mellan byggnaden och stranden som minst cirka 8–9 meter. Enligt klaganden hade bygglovet beviljats i strid med undantagslovet.

I sitt beslut konstaterar BJO Jääskeläinen bl.a. följande.

Grannen hade med avvikelse från det byggnadsprojekt som angavs i undantagslovet ansökt om bygglov för utvidgning av den gamla semesterbostaden. Byggnadsinspektören hade enligt sin utredning beviljat tillstånd för denna byggnadsåtgärd i form av vanligt bygglov och inte med stöd av undantagslovet. Byggförbudet på grund kravet på strandplan och byggnadsordningens bestämmelse om avståndet från strandlinjen gällde nybyggnader. Enligt byggnadslagen skulle som nybyggnad anses, förutom en helt ny byggnad, även en tillbyggnad (utvidgning). Bestämmelserna om nybyggnad skulle tillämpas även på ombyggnad samt på väsentliga omändringar av en byggnads inre konstruktion och på andra sådana ändringar av konstruktionen som kunde jämföras med ombyggnad. Såsom nybyggnad ansågs dock inte en ändring som i förhållande till byggnadens värde var ringa och inte medförde någon ändring av dess användning.

Enligt beslutet om bygglov gällde tillståndet utvidgning av semesterbostaden med 13 kvadratmeter våningsyta då våningstalet var I. Denna verbala definition av byggnadsåtgärden motsvarade emellertid inte de godkända bygglovsritningarna. Enligt de godkända bygglovsritningarna utvidgades den gamla semesterbostaden med över 30 kvadratmeter våningsyta. Den gamla nästan 20 kvadratmeter stora bastuavdelningen revs samtidigt. Efter utvidgnings- och rivningsåtgärderna bestod byggnaden av en ny del på cirka 32 kvadratmeter våningsyta och en gammal del på cirka 54 kvadratmeter våningsyta. Dessutom fick byggnaden en kallvind, hela vattentaket förnyades och taklutningen och takåsens riktning förändrades. Byggnadens hela väggbeklädnad förnyades. Bastun omplacerades och eldstadens och brandmurens placering ändrades. Till dessa delar var det uppenbart fråga om sådana ändringar av konstruktionen som kunde jämföras med nybygg-

nad och som inte kunde betraktas som ringa i förhållande till byggnadens värde.

Bygglov för nybyggnad fick beviljas utan av miljöcentralen beviljat undantagslov endast om byggnadsåtgärden gällde en i 132 § 4 mom. i byggnadslagen avsedd mindre avvikelse från bestämmelser, påbud, förbud eller andra inskränkningar som gällde uppförande av nybyggnad. Med beaktande av byggnadsåtgärdens omfattning och art var det emellertid inte fråga om en mindre avvikelse från bygginskränkningen på grund av kravet av strandplan. Av de orsaker som närmare framgår av beslutet var det inte heller fråga om en mindre avvikelse från byggnadsordningens bestämmelse om avståndet från strandlinjen. Byggnadsinspektören hade sålunda överskridit sina befogenheter när han beviljade bygglov för utvidgning av semesterbostaden.

När klandervärdheten hos byggnadsinspektörens förfarande bedöms måste man ändå beakta det faktum att miljöcentralen hade beviljat undantagslov från byggnadslagens byggförbud på grund av kravet på strandplan för användning av lägenheten som byggplats för en ny semesterbostad på de villkor som framgick av undantagslovet. Om bygglov hade beviljats med stöd av undantagslovet, skulle det då ha varit fråga om bara en mindre avvikelse enligt 132 § 4 mom. i byggnadslagen från undantagslovets villkor gällande maximal våningsyta och avstånd från strandlinjen?

Vad som skall betraktas som mindre avvikelse har i rättspraxis bedömts fall för fall på grundval av helhetsprövning. I allmänhet har överskridningar på mer än 10 % av byggrätten inte ansetts godtagbara. Överskridningen av våningsytan enligt det undantagslov som beviljats grannen var nästan 8 %, vilket enligt rättspraxis redan var i övre kanten av mindre avvikelse, men i sig kunde det fortfarande anses godtagbart.

Ett uttryckligt villkor för undantagslovet var att avståndet från strandlinjen skulle vara minst 25 meter. Enligt erhållen utredning motsvarade detta avstånd på 25 meter i byggnadsordningen miljöcentralens undantagslovspraxis i området. En avvikelse från det skulle kränka det rättvisa bemötandet av markägarna. Med beaktande av miljöcentralens avståndskrav och villkoret att den gamla byggnaden skulle rivas, borde det efter byggprojektet enligt tillståndsbeslutet inte ha funnits varken någon ny eller gammal semesterbostad närmare strandlinjen är 25 meter. En avvikelse från avståndskravet skulle ha varit ägnad att kringgå villkoret i undantagslovet.

Under dessa omständigheter skulle en avvikelse från det villkor i undantagslovet som gällde avståndet från strandlinjen inte ha kunnat anses som en sådan mindre avvikelse som avses i 132 § 4 mom. i byggnadslagen. Då skulle byggprojektet har förutsatt att miljöcentralen beviljat nytt undantagslov från bygginskränkningen på grund av kravet på strandplan och undantagslov även från byggnadsordningens bestämmelser om avståndet från strandlinjen. Sålunda kunde inte byggnadsinspektörens förfarande betraktas som godtagbar heller i detta avseende. BJO tilldelade byggnadsinspektören en anmärkning för framtiden av den anledningen att han hade överträtt sina befogenheter när han beviljade bygglov för utvidgning av semesterbostaden.

BJO Jääskeläinens beslut 11.2.2004, dnr 34/4/02 (föredragande Erkki Hännikäinen)

REPARATIONS- OCH ÄNDRINGSARBETEN SOM PÅBÖRJATS I ETT DAGHEM UTAN LAGAKRAFTVUNNET TILLSTÅND

JO Paunio gav Tammerfors stads lokalcentral och byggnadstillsynsenhet en anmärkning för att reparations- och ändringsarbetena i en daghemsbyggnad hade påbörjats innan bygglovet för projektet hade vunnit laga kraft. Byggnadsarbetena hade påbörjats medan ärendet var anhängigt i förvaltningsdomstolen på grund av rättelseyrkande och därefter besvär. För projektet hade inte heller ansökts om rätt att påbörja arbetet enligt 144 § i markanvändnings- och bygglagen. Enligt stadsstyrelsens utredning var orsaken till förfarandet att man vid lokalcentralen och byggnadstillsynen inte ansåg

ansökningssökanden vara part i bygglovsärendet, eftersom han hade hyrt ett outbrutet område av grannen till byggnadsområdet först efter att bygglovet hade beviljats. Om man hade ansökt om rätt att påbörja arbetet, skulle det enligt stadsstyrelsens uppfattning sannolikt ha beviljats.

JO konstaterar att lokalcentralen, som agerade på stadens vägnar, hade påbörjat byggnadsarbetena trots att bygglovet inte hade vunnit laga kraft. Enligt erhållen utredning kände statens byggnadstillsynsenhet till saken, men ingrep inte. Den omständigheten att myndigheterna antog att ändringssökanden inte hade partsställning i bygglovsärendet, inverkar enligt JO:s åsikt inte på saken. Det ankommer på besvärsinstansen att avgöra om överklaganden har ställning som part. JO anser att stadens lokalcentral har förfarit lagstridigt och att byggnadstillsynsenheten har försummat sin övervakningsskyldighet.

JO Paunios beslut 16.4.2004, dnr 137/4/02
(föredragande Håkan Stoor)

DRÖJSMÅL I ETT FÖRVALTNINGSTVÅNGSÄRENDE

Klaganden kritiserade Nummi-Pusula kommun och dess byggnadsinspektör för att de inte hade sett till att klagandens grannes olovliga semesterbostad rivs. Högsta förvaltningsdomstolen hade 1992 hävt bygglovet för semesterbostaden, som byggnadsnämnden hade beviljat grannen i strid med strandplanen. Därefter hade semesterbostaden saknat bygglov.

BJO Jääskeläinen uttalade bl.a. följande som sitt ställningstagande.

Vitesförfarandet är tudelat. Såväl beslutet om föreläggande av vite som beslutet om utdömande av vitet kan överklagas ända hos högsta förvaltningsdomstolen, vilket kan fördröja behandlingen av förvaltningstvångsärenden i synnerhet när man använder engångsviten och inte löpande vite. Vitet får inte heller dömas ut innan beslutet om föreläggande har vunnit laga kraft, om det inte har bestämts att beslutet skall iakttas trots att ändring har sökts. När det är fråga om olovligt byggande kan dröjsmål också orsakas av upprepade nya tillståndsansökningar, som parten åberopar. I det aktuella fallet hade klagandens besvär över de beslut som gällde föreläggande av vite och förlängning av den tid som utsatts för rivningen bidragit till att behandlingen av rivningen av den olovliga semesterbostaden hade dragit ut på tiden. Länsrätten hade nämligen avgjort hennes besvär först efter att tidsfristerna för rivningen hade gått ut, och nämndens beslut hade sålunda inte vunnit laga kraft före tidsfristerna för rivningen. Av denna orsak hade miljönämnden varje gång varit tvungen att bestämma en ny tidsfrist för rivningen.

Den viktigaste orsaken till att behandlingen av rivningen av semesterbostaden dragit ut på tiden tycks ha varit att byggnadsnämnden först hade skjutit upp vidtagandet av åtgärderna och att miljönämnden senare flera gånger hade förlängt den utsatta tiden för rivningen på grund av grannarnas upprepade ansökningar om undantags- och bygglov och det planändringsprojekt som de anhängiggjort. Dessutom hade miljönämnden sedan den sista tidsfristen gått ut blivit att vänta på att planändringen skulle avancera.

Behandlingen av det ärende som avses i klagomålet och som gällde avlägsnade av en olovlig semesterbostad hade redan pågått över 11 år, vilket var oskäligt lång tid. Till den utdragna behandlingen av ärendet hade bidragit även delvis godtagbara och delvis av nämnden oberoende orsaker, i enlighet med vad som relaterats ovan. BJO ansåg ändå att det finns skäl att kritisera flera enskilda faser av den aktuella förvaltningstvångsprocessen och fäste därför för framtiden miljönämndens samt byggnadsinspektörens uppmärksamhet vid följande omständigheter:

– den tid som utsätts för uppfyllande av huvudförpliktelsen bör inte vara alltför lång med beaktande av huvudförpliktelsens art och omfattning, den förpliktades möjlighet att iaktta den samt övriga omständigheter som inverkar på saken,

– uppmärksamhet bör fästas vid rätt tillämpning av bestämmelserna i 7 och 22 § i viteslagen om riktande av vite och hörande av part, så att de fel som inträffat i detta avseende inte leder till att besluten om förvaltningstvång upphävs och behandlingen av ärendena drar ut på tiden,
– om villkoren i 10 § i viteslagen annars uppfylls, borde vitet dömas ut, om det inte finns giltig orsak till att huvudförpliktelsen inte har uppfyllts,
– för att effektivera och påskynda byggnadstillsynsmyndighetens verksamhet borde miljönämnden i framtiden överväga att använda löpande vite eller i vissa fall hot om tvångsutförande i stället för upprepade engångsviten; om engångsviten används är det skäl att förelägga det nya vitet samtidigt som det tidigare döms ut.

BJO ansåg också att miljönämnden med stöd av 182 § i markanvändnings- och bygglagen borde ingripa i det faktum att bygglov ännu inte heller hade sökts för den olovliga semesterbostaden. Miljönämnden kan inte i sig ålägga grannarna att ansöka om bygglov. Miljönämnden kunde ändå vid behov ålägga grannarna vid nytt vite eller hot om tvångsutförande att riva den olovliga semesterbostaden inom utsatt tid, om de inte inom den tiden visar att de fått bygglov för den. BJO uppmanade miljönämnden att meddela honom vilka åtgärder nämnden vidtagit med anledning av ärendet.

BJO Jääskeläinens beslut 19.5.2004, dnr 2020/4/02 (föredragande Erkki Hännikäinen)

Byggnadsinspektören i Nummi-Pusula har 19.7.2004 beviljat klagandens granne bygglov för den olovliga semesterbostaden. Beslutet har vunnit laga kraft.

SKYDD AV FLYGEKORRARS FÖRÖKNINGS- OCH RASTPLATSER I SAMBAND MED SKOGSAVVERKNINGAR

En naturskyddsförening bad justitieombudsmannen undersöka om tjänstemännen vid Tavastlands miljöcentral och skogscentralen Metsäkeskus Häme-Uusimaa hade förfarit klandervärt i ett ärende som gällde skydd av flygekorrens föröknings- och rastplatser i området Konikallio i Forssa stad i samband med skogsavverkningar. Enligt klagomålet hade flera föröknings- och rastplatser för flygekorrar upptäckts och konstaterats i skogarna nära Konikallio, i synnerhet på ett område som tillhörde lägenheterna Konikallio och Mansikkamäki. I området hade enligt vad klaganden berättade gjorts fortlöpande kalhuggningar de senaste åren.

I klagomålet riktades också kritik mot att de iakttagelser om flygekorrens föröknings- och rastplatser som kommit till miljöcentralens kännedom inte hade förts in i miljöförvaltningens Eliölajit-register över arter av organismer. I registret fanns endast anteckningar om två iakttagelser 1997. Enligt klagomålet hade iakttagandet av 49 § i naturvårdslagen (NVL) inte övervakats på behörigt sätt och myndigheternas oföretagsamhet lett till att flygekorrarnas habitat hade förstörts och försämrats i samband med avverkningarna. Klaganden hänvisade också till EU-kommissionens motiverade yttrande till Finland 2.4.2003, där man särskilt hade nämnt skogsavverkningsåtgärderna i Konikallio som ett exempel på verksamhet i strid med habitatdirektivet.

BJO Jääskeläinen konstaterade följande som sitt ställningstagande.

Eliölajit-databasen över arter hade inte upprätthållits på ett sätt som stod i strid med lag eller tjänsteplikt. BJO konstaterade emellertid att med tanke på en behörig övervakning av förbjudet mot att förstöra och försämra föröknings- och rastplatser i NVL 49 § 1 mom. tycks det vara skäl för miljöförvaltningen att utreda om införandet av uppgifter om iakttagelser av arter i register eller andra handlingar hade skett enligt tillräckligt klara och enhetliga principer.

I fråga om de avverkningar som år 2001 planerades på lägenheten Konikallio hade grannlägenheternas ägare samt naturskyddsföreningen yrkat att miljöcentralen skulle förbjuda avverkningarna. Efter att miljöcentralen förkastat yrkandet överklagade sökandena beslutet till Tavastehus förvaltningsdomstol, som i öv-

rigt förkastade besvären men bestämde att miljöcentralen på avverkningsområdet klart skulle märka ut identifierbara förökнings- och rastplatser, dvs. använda bo-, hål-, skydds- och matträd jämte förbindelser mellan dem. Ändringssökandena anförde fortsatta besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.

Genom sitt beslut 25.6.2003 liggare 1540 avslog HFD yrkandena att avverkningarna borde stoppas helt och hållet. Å andra sidan godkände HFD yrkandena i fråga om sättet att genomföra avverkningarna och ändrade förvaltningsdomstolens beslut så, att förökнings- och rastplatser inom gallringsfigur och skärmträdsfigur, dvs. boträd och andra hålträd jämte omgivande skydds- och matträd samt nödvändiga förbindelser i tillräckligt stor omfattning undantogs från avverkningen. I fråga om kalhuggningsfiguren upphävde HFD förvaltningsdomstolens och miljöcentralens beslut och förbjöd med stöd av NVL 57 § till denna del avverkning enligt anmälan om användning av skog. Avverkningen skulle på den aktuella platsen ha inneburit ett alltför stort sammanhängande kalhygge med tanke på skyddet av flygekorren.

BJO konstaterade, att i besvärsärendet som gällde anmälan om användning av skog på lägenheten Konikallio hade Tavastehus förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen på grundval av den tillgängliga dokumentutredningen och de företagna synerna ansett det klarlagt att det även inom avverkningsfigurerna i anmälan om användning av skog fanns hålträd som fungerade som förökнings- och rastplatser för flygekorrar m.m. träd som skulle bevaras. Den omständigheten att förvaltningsdomstolen och HFD vid bedömningen av tolkningen av 49 § i naturvårdslagen och fakta gällande förökнings- och rastplatserna i Konikalliområdet hade kommit till ett annat slutresultat än miljöcentralen, betydde enligt BJO i detta fall inte att det i ärendet har handlats på ett sätt som står i strid med tjänsteplikten.

När man beaktar habitatdirektivets mål, att införa ett strikt skyddssystem enligt artikel 12.1 punkt d som gäller de arter som uppräknas i direktivets bilaga IV (a), och direktivets tolkningsverkan samt slutresultatet av besvärsärendet gällande de planerade avverkningarna på lägenheten Konikallio, skulle miljöcentralen enligt BJO:s uppfattning ändå ha haft skäl att ordna övervakningen av 49 § i naturvårdslagen och skötseln av uppgifterna gällande förvaltningstvångsärenden enligt 57 § så att man ända från början skulle ha kunnat utreda flygekorrens förökнings- och rastplatser mera detaljerat och noggrant inom skogsfigurerna enligt de anmälningar om användning av skog som kommit till miljöcentralens kännedom än vad som nu varit fallet och säkerställa att de bevaras genom klar och exakt avgränsning av enskilda objekt (boträd m.m.).

BJO fäste Tavastlands miljöcentrals uppmärksamhet i synnerhet vid habitatdirektivets tolkningsverkan vid tillämpningen av 49 § 1 mom. i naturvårdslagen och vid behandlingen av förvaltningstvångsärenden enligt 57 §. BJO delgav Tavastlands miljöcentral sina ovan uttalade uppfattningar om vikten av att beakta habitatdirektivets tolkningsverkan samt av att utreda flygekorrens förökнings- och rastplatser samt av en avgränsning som säkerställer att de bevaras för kännedom. För att utreda behoven av att utveckla och förenhetliga förfarandena för registrering av iakttagelser av flygekorrens förökнings- och rastplatser sände BJO en kopia av sitt beslut till miljöministeriet och bad miljöministeriet meddela före 30.5.2005 vilka åtgärder beslutet till denna del eventuellt har föranlett.

BJO Jääskeläinens beslut 31.8.2004, dnr 3130/4/02 (föredragande Jouni Toivola)

Enligt statsrådets informationsenhets pressmeddelande 20.12.2004 har EU-kommissionen avslutat ovan nämnda övervakningsförfarande i anslutning till skyddet av flygekorren. Trots sitt beslut att väcka talan har kommissionen inte väckt talan mot Finland.

BEDÖMNING AV BEHOVET AV TILLSTÅND FÖR MUDDRING

Klagandena kritiserade myndigheternas och tjänstemännens förfarande i ett ärende som gällde muddringar som utfördes 2001 och 2002 vid fastigheternas stränder i Bastvik i Esbo. Alla muddringar hade utförts i form av sugmuddring och massorna hade lagts upp på lägenheternas strandområde. Enligt klagomålet hade muddringarna gjorts sommartid på eller i omedelbar närhet av förekomstområdet för stor natebock, som är en särskilt skyddskrävande art, och effekterna av åtgärderna för stora natebocken och Esbovikens Natura-område hade inte utretts. Enligt klagandena hade myndigheterna inte förfarit på behörigt sätt när de godkände muddringarna, som de betraktade som mindre separata projekt, enbart på grund av telefonsamtal utan skriftligt tillståndsförfarande.

Enligt utredningar hade Esbo miljöcentrals miljöplanerare när han första gången hörde om saken särskilt uppmanat stadens byggnadstillsynscentral att begära Nylands miljöcentrals ställningstagande till projektet eller kräva tillstånd för miljöåtgärder för muddringarna. Detta meddelande hade också delgetts den regionala miljöcentralen för kännedom. Nästa information om muddringarna hade kommit från klaganden, då arbetet i praktiken redan var gjort.

Esbo stads byggnadstillsynschef tolkade telefonsamtalen om de enskilda muddringarna så att muddringarna var så små att de inte förutsatte tillstånd för miljöåtgärder. Den tjänsteman som sköter övervakningen av vattenbyggnade vid Nylands miljöcentral hade på telefonförfrågningarna om muddring av vattenområdet svarat att det inte torde krävas tillstånd för projektet eftersom Esbo stads byggnadstillsynsmyndighet inte hade krävt tillstånd för miljöåtgärder därför att projektet var så ringa. Denna tjänsteman hade enligt utredningar inte känt till det meddelande som Esbo miljöcentrals miljöplanerare hade skickat till Nylands miljöcentral där han påpekade förekomsten av stor natebock i området.

BJO Jääskeläinen ansåg att de berörda myndigheternas och tjänstemännens förfarande inte skall betraktas som lagstridigt. Enligt hans åsikt skulle det ändå med tanke på bestämmelsen om främjande av ansvaret för naturen och dess mångfald i 20 § i grundlagen ha varit bättre att förfara så att man skulle ha gett anvisningar om anmälningar enligt vattenlagen till den regionala miljöcentralen om de aktuella muddringsprojekten. Med stöd av en skriftlig anmälan är det möjligt att på behörig sätt bedöma ett eventuellt tillståndsbehov.

BJO påpekade också vikten av effektivare samarbete mellan tillstånds-, tillsyns- och naturvårdsmyndigheterna med tanke på i synnerhet informationen om naturvärden i samband med projekt som delvis hör till olika myndigheters behörighet. På områden som är känsliga med tanke på naturvärdena kan det även mera allmänt vara problematiskt att en åtgärd som ansetts ha ringa verkningar inte omfattas av förfarandet med tillstånd för miljöåtgärder enligt markanvändnings- och bygglagen. Om en åtgärd som på basis av förhandsuppgifter ansetts vara ringa sedermera visar sig vara mera omfattande än de givna uppgifterna och överskrida tillståndströskeln, kan tillsynsmyndigheten ingripa i saken i efterhand, men det kan hända att naturvärdena då redan gått förlorade.

Inte heller en i vattenlagen avsedd muddring av ringa betydelse förutsätter enligt lagen någon anmälan till myndigheten. Emellertid kan tröskeln för behov av tillstånd överskridas på grund av separata projekts sammanlagda verkan. Med hänsyn till detta vore det på sin plats med anmälningsförfarande enligt vattenlagen särskilt på områden som är känsliga med avseende på skyddet även i fråga om enskilda projekt som bedömts vara ringa. Då skulle myndigheterna ha bättre information om separata projekt för att kunna bedöma behovet av tillstånd. I en skriftlig anmälan individualiseras projektet och i ett skriftligt svar kan man ge anvisningar även om genomförandet av projektet, t.ex. tidpunkten och sättet, och vid behov uppmana den som genomför projektet att ansöka om tillstånd hos tillståndsmyndigheten. Existensen av ett skriftligt dokument effektiverar tillsynen.

Enligt BJO:s uppfattning hade det förfarande från tillstånds- och tillsynsmyndigheternas sida som nu framkommit inte varit tillräckligt effektivt för att trygga natur- och landskapsvärdena i Esboviken. BJO ansåg det viktigt att större uppmärksamhet än nu fästs vid de totala verkningarna av projekt som förs fram som enskilda fall när man överväger behovet av tillstånd och anmälningar enligt markanvändnings- och bygglagen och att de tjänstemän som behandlar ärendena har bättre kännedom än tidigare om de skyddsvärden som finns på området, i detta fall förekomstområden för stora natebocken, som är en särskilt skyddskrävande art. Med tanke på naturvårdslagens mål att trygga naturens mångfald vore det motiverat att projekt som gäller natur- och landskapsvärden oftare än tidigare skulle omfattas av skriftligt tillstånds- eller anmälningsförfarande.

BJO delgav Nylands miljöcentral samt byggnads- och miljönämnderna i Esbo sin uppfattning om behörigt förfarande för kännedom.

BJO Jääskeläinens beslut 2.3.3004, dnr 2105/4/02 (föredragande Kristiina Toivila)

UNDERLÅTENHET ATT VERKSTÄLLA FÖRUNDERSÖKNING

Klaganden hade bett polisen i Alavo härad att undersöka om någon hade gjort sig skyldig till brott genom en åtgärd som ökade avtappningen i en bäck. Undersökningsledaren fattade med anledning av anmälan ett beslut enligt vilket polisen inte vidtog förundersökningsåtgärder i ärendet. I beslutet konstaterades att enligt 21 kap. 1 § i vattenlagen ankommer tillsynen över vattenlagens bestämmelser samt föreskrifter på miljövårdsmyndigheterna. Med stöd av 21 kap. 2 § 1 mom. i vattenlagen gör tillsynsmyndigheten anmälan till polisen för förundersökning, om inte gärningen med beaktande av förhållandena skall anses vara ringa och allmän fördel inte kräver att åtal väcks. Med hänvisning till ovan nämnda lagrum konstaterades i undersökningsledarens beslut att polisen inte vidtar förundersökningsåtgärder utan tillsynsmyndighetens anmälan för förundersökning.

BJO Jääskeläinen konstaterar följande i sitt ställningstagande.

De lagrum som nämns i undersökningsledarens beslut, 21 kap. 1 § och 2 § 1 mom. i vattenlagen, gäller endast tillsynsmyndighetens skyldigheter. Om polisens skyldighet att göra förundersökning bestäms i 2 § i förundersökningslagen. Enligt den skall polisen göra förundersökning när det på grund av anmälan till den eller annars finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. På grundval av begäran om undersökning borde man i detta fall i första hand ha undersökt frågan om någon hade utfört en gärning som eventuellt skulle motsvara rekvisitet för tillståndsföreseelse enligt vattenlagen i 13 kap. 3 § i vattenlagen eller miljöförstöring i 48 kap. 1 § i strafflagen.

Det var inte en förutsättning för förundersökning att den tillsynsmyndighet som övervakar att vattenlagen iakttas skulle ha anmält saken till polisen för förundersökning. Således borde undersökningsledaren inte ha underlåtit att göra förundersökning på den grund som han nämner i sitt beslut. BJO delgav polisinrättningen i Alavo härad sin uppfattning för kännedom.

BJO Jääskeläinens brev 19.11.2004, dnr 1273/4/04 (föredragande Jouni Toivola)

JORD- OCH SKOGSBRUK

Inom denna kategori av ärenden statistikförs ärenden som hör till jord- och skogsbruksministeriets verksamhetsområde. Till dessa ärenden hör vid sidan av jordbruket, utvecklingen av landsbygden och skogsbruket bl.a. fiskeri-, vilt- och renhushållningsärenden, lantmäteriärenden samt ärenden som gäller djurs hälsa och välbefinnande. Enligt fördelningen av ärenden mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgjordes jord- och skogsbruksärendena av BJO *Jääskeläinen*, med undantag för renhushållningsärendena som avgjordes av BJO *Rautio*. Huvudföredragande för jord- och skogsbruksärendena var äldre justitieombudsmannasekreterare *Mirja Tamminen*.

Allmän översikt

Under verksamhetsåret avgjordes 81 klagomål som gällde jord- och skogsbruk. Två av klagomålen föranledde en framställning av justitieombudsmannen och i åtta fall (ca 12 % av fallen) meddelade justitieombudsmannen i klandrande eller handledande syfte sin uppfattning. Oftast gällde klagomålen jakt och fiskeri samt lantmäteriförrättningar. I övrigt fördelade sig klagomålen jämnt mellan ärendena i denna kategori och riktade sig bl.a. mot jord- och skogsbruksministeriet, arbetskrafts- och näringscentralernas landsbygdsavdelningar, länsstyrelserna, viltvårdsdistrikt och -föreningar, de regionala skogscentralerna och kommunernas vägnämnder. Klagomålen gällde bl.a. jaktlicens för hjortdjur och stora rovdjur, enskilda vägförrättningar, inlösning av tillandningar, olika stöd för jordbruket samt djurskyddet.

Justitieombudsmannens ställningstaganden gällde under verksamhetsåret oftast god förvaltning. Myndigheterna och de övriga aktörer som var föremål för övervakning uppmärksammades på vars och ens rätt att få sitt ärende behandlat, kravet på effektivt rättsskydd, vikten av en snabb behandling av ärendena, hörandet av parterna samt iakttagandet av noggrannhet vid ärendenas behandling. BJO Jääskeläinen tog ställning till jämlikheten för personer som avlagt en utländsk jägarexamen (dnr 2586/4/02, s. 319) samt till de skadelidandes jämlikhet vid ersättandet av trafikskador som orsakats av hjortdjur (dnr 3239/2/04, s. 320).

BJO Jääskeläinen uppmärksammade för framtiden en länsstyrelse på att förvaltningslagens bestämmelser skall iakttas vid avgörandet av klagomålsärenden gällande djurskyddsövervakares verksamhet samt vid delgivningen av besluten. Lagen om förvaltningsförfarande som var gällande vid tidpunkten i fråga förutsatte inte uttryckligen att klagomålsärendena avgjordes skriftligt. Enligt BJO:s åsikt skulle emellertid kraven på god förvaltning och rättsskyddet för dem som klagomålen riktade sig mot ha förutsatt att länsstyrelsen i de klagomålsärenden som gällde djurskyddsövervakares verksamhet skulle ha fattat skriftliga beslut som skulle ha delgetts klagandena och dem som klagomålen riktade sig mot. Länsstyrelsens praxis, enligt vilken man i det fall då ärendet inte föranledde några åtgärder meddelade om avgörandet på ett fritt formulerat sätt till den som begärt utredning, ansågs inte motsvara kraven på god förvaltning (dnr 928/4/02).

Två av BJO Jääskeläinens avgöranden gällde kravet på effektivt rättsskydd i ärenden där en kommunal myndighet inte hade bifogat rätt besvärsanvisning till sina beslut. BJO ansåg att en kommunal miljönämnd som fungerat som vägnämnd hade handlat felaktigt då nämnden inte hade fogat besvärsanvisning till sitt beslut genom vilket nämnden *de facto* hade upphävt ett beslut som fattats vid ett sammanträde för en enskild vägs väglag (dnr 1276/4/02).

I det andra fallet hade klaganden hos en kommun begärt samtycke till placeringen av trafikmärken vid en enskild väg. Tekniska nämndens sektion för enskilda vägar hade till sitt beslut bifogat ett meddelande om förbud mot ändringssökande, vilket grundade sig på att sektionen för enskilda vägar ansåg att beslutet gällde ärendets beredning. BJO ansåg att nämndens sektion för enskilda vägar hade handlat felaktigt, då nämnden inte hade bifogat anvisningar om framställande

av rättelseyrkande till sitt beslut, fastän nämnden *de facto* hade avvisat klagandens ansökan (dnr 2042/4/03).

I samband med ett klagomål som gällde behandlingen av en ALMA-utbetalningsansökan uppmärksammade BJO Jääskeläinen en arbetskrafts- och näringscentrals landsbygdsavdelning på att utbetalningsansökningarna skulle behandlas snabbt (dnr 1307/4/04). Det var likaså fråga om vikten av snabb behandling av ärendena i ett klagomål som gällde en allmän vägförrättning. I samband med detta klagomål uppmärksammade BJO en lantmäteribyrå på att arbetet skall ordnas på ett sådant sätt att lantmäteriförrättningarna kan slutföras inom en skälig tid (dnr 1326/4/03).

I ett ärende som gällde hunddisciplin hade verksamhetsledaren för en viltvårdsförening gett en hundägare en skriftlig anmärkning eftersom hundägaren inte hade iakttagit bestämmelsen i 51 § i jaktlagen som gäller skyldigheten att hålla hundar kopplade. Det framgick inte av skrivelsen på vilket sätt man ansåg att lagrummet hade överträtts och hundägaren hade inte hörts före utarbetandet av skrivelsen. BJO Jääskeläinen ansåg att kraven på god förvaltning i detta fall skulle ha förutsatt att hundägaren skulle ha getts tillfälle att bli hörd innan skrivelsen uppgjordes, i synnerhet som skrivelsen grundade sig på klagomål som verksamhetsledaren mottagit och inte på dennes egna iakttagelser.

BJO ansåg att det inte var korrekt att skrivelsen hade rubricerats som en officiell anmärkning eller att skrivelsen innehöll ett yttrande om att hundägaren hade gjort sig skyldig till en gärning som stod i strid med 51 § i jaktlagen. Enligt BJO:s åsikt borde skrivelsen ha utformats som ett meddelande om de klagomål som verksamhetsledaren mottagit och om vilka påföljder det påstådda förfarandet kunde ha (dnr 3015/4/02).

BJO Jääskeläinen ansåg att en miljöcentral hade handlat felaktigt då den, i strid med bestämmelserna i lagen om fiske, utan tillstånd av arbetskrafts- och näringscentralen påbörjade sådant överfiske som hörde till ett projekt för iståndsättning av vattendrag. Arbetskrafts- och näringscentralen beviljade i efterhand miljöcentralen ett sådant avstängningstillstånd, som avses i 38 § i lagen om fiske, för att mindre viktig fisk skulle avlägsnas i syfte att vårda fiskevattnet och fiskbeståndet. BJO uppmärksammade miljöcentralen på den allmänna aktsamhetsplikt som hör till en behörig behandling av ärendena. Myndigheterna skall noggrant iaktta de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats (dnr 2825/2/04).

Statsrådet utfärdade 19.5.2004 en förordning om temporär ändring av förordningen om inskränkningar av laxfisket inom Finlands territorialvatten och fiskezon i egentliga Östersjön och Bottniska viken samt i Simojoki (397/2004). Förordningen grundade sig till stor del på de förslag som lagts fram av arbetsgruppen för utvecklandet av laxfisket vid kusten, vilken tillsatts av jord- och skogsbruksministeriet. I 23 klagomål som framställdes hos justitieombudsmannen riktades kritik mot jord- och skogsbruksministeriets förfarande vid tillsättandet av arbetsgruppen samt mot förfarandet vid beredningen av förordningen. I klagomålen framfördes bl.a. misstankar om att två av medlemmarna i arbetsgruppen var jäviga. BJO Jääskeläinen ansåg i sina avgöranden med anledning av klagomålen att det inte hade uppdagats något lagstridigt förfarande eller någon försummelse av skyldigheterna i ärendet (bl.a. dnr 794/4/04).

Inspektionsverksamhet

BJO Jääskeläinen inspekterade 23.11.2004 Sydöstra Finlands arbetskrafts- och näringscentral. Syftet med inspektionen var att få information om arbetskrafts- och näringscentralens verksamhet samt om eventuella problem som uppdagats i samband med verksamheten. Under inspektionen fördes samtal bl.a. om övervakningen av stöden för jordbruket och om behandlingen av besvär som anförts över stödbesluten. Inspektionen föranledde inga åtgärder från justitieombudsmannens sida.

Avgöranden

JÄMLIKHETEN VID BEVILJANDET AV JAKTKORT

Klaganden, som var finsk medborgare men stadigvarande bosatt i Sverige, uppgav att Jägarnas centralorganisation inte hade skickat klaganden ett jaktkort, eftersom klaganden inte avlagt finsk jägarexamen. Klaganden hade emellertid enligt den svenska lagstiftningen rätt att jaga i Sverige. Enligt 2 § 2 mom. i lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift krävs det inte att sådana utlänningar som har rätt att bedriva jakt i sitt hemland skall avlägga finsk jägarexamen. I det fall som klagomålet avser ledde 2 § 2 mom. i lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift, dvs. bestämmelsen om befrielse från avläggande av jägarexamen, till en situation där jaktkort hade kunnat beviljas en svensk medborgare som har jakträtt i sitt hemland, men inte en finsk medborgare som är stadigvarande bosatt i Sverige och har jakträtt i Sverige.

Lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift trädde i kraft 1.8.1993. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995 utvidgades jämlikhetsbestämmelsen i 5 § i regeringsformen att förutom alla finska medborgare även gälla alla andra människor som lyder under finska jurisdiktion. Bestämmelsen motsvarar 6 § i den gällande grundlagen. Enligt den allmänna jämlikhetsprincipen som ingår i bestämmelsen skall alla människor som befinner sig i likartade situationer behandlas på samma sätt, om det inte finns ett godtagbart skäl för särbehandling. Enligt det diskrimineringsförbud som framgår av bestämmelsen får ingen utan godtagbart skäl försättas i en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra t.ex. på grund av nationellt ursprung.

BJO ansåg att ordalydelsen i 2 § 2 mom. i lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift innebar att personer som enligt en främmande stats gällande lagstiftning har jakträtt i denna stat särbehandlas i Finland beroende på vilket lands medborgare de är. Befrielsen från att avlägga jägarexamen omfattar endast dem som är medborgare i den främmande staten, och gäller således inte en finsk medborgare eller en medborgare i en annan stat, även om han eller hon är stadigvarande bosatt i den främmande staten. Med beaktande av den allmänna jämlikhetsklausulen och det diskrimineringsförbud som ingår i 6 § i grundlagen ansåg BJO att situationen är problematisk i de fall då de relevanta omständigheterna i fallen i övrigt är likartade. Det är svårt att finna sådana skillnader mellan dessa personer som skulle berättiga till en särbehandling av dem.

I det skede då lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift stiftades överensstämde bestämmelsen om jägarexamen i dess 2 § 2 mom. med jämlikhetsbestämmelsen i 5 § i regeringsformen, som endast gällde finska medborgare. Den situation som avses ovan uppkom först då grundlagen ändrades år 1995 och jämlikhetsbestämmelsen utsträcktes till att gälla alla människor. Dagens situation kunde inte förutses då lagen stiftades och lagstiftaren har inte heller tagit ställning till frågan om huruvida det finns sådana godtagbara skäl som avses i grundlagen för att man i Finland särbehandlar personer med jakträtt i en främmande stat på grund av deras medborgarskap.

BJO meddelade jord- och skogsbruksministeriet sin uppfattning och gjorde en framställning om att ministeriet skulle överväga om det finns anledning att justera bestämmelsen om jägarexamen i 2 § 2 mom. i lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift. Det fanns inte anledning att misstänka att Jägarnas centralorganisation skulle ha handlat lagstridigt. Enligt BJO:s uppfattning var det oklart om en lagtolkning som ställer sig positiv till de grundläggande fri- och rättigheterna skulle ha lett till ett annat slutresultat.

BJO Jääskeläinens beslut 29.10.2004, dnr 2586/4/02 (föredragande Mirja Tamminen)

Jord- och skogsbruksministeriet meddelade 23.2.2005 att man i de resultatmål som uppställts för Jägarnas centralorganisation för år 2005 hade förutsatt att Jägarnas centralorganisation skall kartlägga utvecklings-

behoven i fråga om jägarexamen. Jord- och skogsbruksministeriet uppgav också att ministeriet för sin egen del fortsätter att utreda ärendet.

ERSÄTTANDE AV HJORTDJURSSKADOR

Klaganden hade i samband med väjning för älgar törnat emot ett räcke, varvid klagandens bil hade skadats så illa att den inte gick att reparera. Klaganden riktade kritik mot att staten inte enligt de uppgifter klaganden fått ersätter de skador som en älgkrock i en sådan situation förorsakat en bil. Enligt 87 § i jaktlagen ersätts skador som hjortdjur orsakat trafiken inom ramen för budgeten av statens medel. Enligt lagen skall det genom förordning utfärdas närmare bestämmelser bl.a. om grunderna för betalning av ersättningar. Det framgår inte av förarbetena till jaktlagen (RP 300/1992 rd) vad lagstiftaren har avsett t.ex. med skador som hjortdjur orsakat trafiken.

I statsrådets förordning (1162/2000) finns föreskrifter om ersättande av skador som orsakats av hjortdjur. Med stöd av förordningen kan Statskontoret av statens medel bl.a. ersätta skador som uppkommit vid *sammanstötning* mellan hjortdjur och fordon. Enligt förordningens ordalydelse ersätts däremot inte skador som uppkommit på grund av att man väjt för ett hjortdjur. Enligt trafikförsäkringslagen ersätts en sådan sakskada inte heller med stöd av bilens obligatoriska trafikförsäkring. Frågan om i hur stor omfattning och i vilka fall staten över huvud taget svarar för hjortdjursskador skall i första hand avgöras inom ramarna för det samhälleliga beslutsfattandet och inte i samband med laglighetsövervakningen.

Enligt BJO Jääskeläinens åsikt kan saken dock vara av betydelse med tanke på att de skadelidande i enlighet med grundlagen skall behandlas jämlikt. Både skador som uppkommit vid en sammanstötning och skador som uppkommit vid en väjning kan nämligen ha förorsakats av hjortdjur. Det faktum att det kan föreligga problem med bevisningen i samband med väjningssituationerna utgör enligt BJO:s åsikt inte en tillräcklig grund för att de skadelidande behandlas på olika sätt.

Helsingfors tingsrätt hade behandlat ett liknande ärende som avgjorts genom en dom 29.6.2004. I detta fall var det fråga om en skada som uppkommit i samband med att man hade väjt för en älg. Enligt de uttryckliga villkoren i försäkringsavtalet var försäkringsbolaget inte skyldigt att betala ersättning för denna skada. Tingsrätten förpliktade emellertid försäkringsbolaget att på basis av försäkringen betala ersättning till käranden. Fastän det nämnda beslutet inte har vunnit laga kraft och fastän det inte uttryckligen gäller den förordning som utfärdats med stöd av jaktlagen, har det beröringspunkter med den fråga klagomålet gäller. Frågan kan enligt BJO:s åsikt också med stöd av tingsrättens beslut anses lämna rum för tolkning. Enligt de uppgifter som erhållits har jord- och skogsbruksministeriet 22.9.2004 tillsatt en arbetsgrupp som har till uppgift att utreda bl.a. i vilken omfattning 87 § i jaktlagen och de förordningar som utfärdats med stöd av den bör justeras. Arbetsgruppen har också till uppgift att granska grunderna för beviljandet av sådana ersättningar som avses i 87 § i jaktlagen.

Justitieombudsmannen skall enligt 109 § i grundlagen vid utövningen av sitt ämbete övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt 11 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen vid skötseln av sitt uppdrag göra ett 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. BJO föreslog att jord- och skogsbruksministeriet skulle bedöma hur man bättre än för närvarande kunde beakta kravet på jämlik behandling av de skadelidande när det gäller de grunder för beviljande av ersättning som avses i 87 § i jaktlagen.

BJO Jääskeläinens brev till jord- och skogsbruksministeriet 29.11.2004, dnr 3239/2/04
(föredragande Raino Marttunen)

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. Alla samhällssektorer berörs numera av datatekniken. 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. Enligt regeringens bredbandsstrategi borde alla medborgare ha tillgång till snabba telekommunikationsförbindelser till rimliga priser före utgången av 2005. Nätverksbildningen i samhället kommer till synes också i laglighetsövervakningen, genom att medborgarna allt oftare tar kontakt och skickar sina klagomål via e-post.

LAGÄNDRINGAR OCH FRAMTIDSUTSIKTER

Lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003) trädde i kraft 1.1.2004. Genom lagen utfärdades sådana närmare bestämmelser om yttrandefrihet i masskommunikation som förutsätts i grundlagens bestämmelse om yttrandefrihet. Lagen ersatte tryckfrihetslagen och radioansvarighetslagen. I början av verksamhetsåret trädde nya lagar om Rederiverket, Lotsverket och Sjöfartsverket (937–939/2003) i kraft. 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. Lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (516/2004) trädde i kraft 1.9.2004. Lagens syfte är bl.a. att trygga konfidentialitet och integritetsskydd vid elektronisk kommunikation.

Den arbetsgrupp som funderat på omorganiseringen av Luftfartsverkets myndighetsuppgifter överlämnade sitt betänkande i december. Arbetsgruppen föreslog att de offentliga förvaltningsuppgifterna som gäller luftfarten skall överföras till en ny självständig myndighet som avskiljs från Luftfartsverket, dvs. Luftfartsförvaltningen. Enligt arbetsgruppens förslag skall det i samband med omorganiseringen av myndighetsverksamheten stiftas en ny luftfartslag, som ersätter den luftfartslag som trädde i kraft 1995. Avsikten är att den från Luftfartsverket fristående luftfartsmyndigheten skall inleda sin verksamhet vid ingången av 2006.

Den arbetsgrupp som utrett övergången till digital TV-verksamhet överlämnade sitt betänkande 13.10.2004. I enlighet med arbetsgruppens förslag fattade statsrådet 4.3.2004 ett principbeslut, enligt vilket Finland helt och hållet övergår till digitala TV-utsändningar 31.8.2007. Arbetsgruppen föreslog att bl.a. barnprogram och jämställdhet skall läggas till Rundradion Ab:s allmännyttiga verksamhet. Enligt arbetsgruppens förslag skall Rundradions förvaltningsmodell ändras så att utöver förvaltningsrådet utses för radion även en styrelse som består av utomstående sakkunniga.

I samband med totalrevisionen av kommunikationslagen ändrades lagen om Rundradion Ab 2003 bl.a. så att Rundradion Ab skall lämna berättelser om sin verksamhet till både riksdagen och Kommunikationsverket. Rundradion Ab lämnade sin första berättelse om den allmännyttiga verksamheten under det föregående året till kommunikationsverket 30.4.2004. Enligt kommunikationsministeriets utredning hade de riksomfattande analoga TV-kanalerna 2003 ett mångsidigare programutbud än någonsin tidigare under den tid de fyra riksomfattande kanalerna existerat.

Den arbetsgrupp vid kommunikationsministeriet som funderat på inrättandet av en särskild järnvägsmyndighet överlämnade sitt betänkande till kommunikationsministeriet i maj. Avsikten är att det nya järnvägsverket skall inrättas 1.9.2006. Det skall vara ett ämbetsverk som är oberoende av Banförvaltningscentralen och järnvägsbolaget och som ansvarar för järnvägstrafikens säkerhets- och förvaltningsuppgifter. Största delen av ämbetsverkets uppgifter skall vara sådana som överförs från Banförvaltningscentralen.

I september blev man vid kommunikationsministeriet klar med ett utkast till en tillgänglighetsstrategi för kommunikationstjänster. Syftet med förslaget är att utöka specialgruppernas betydelse och synlighet som användare av kommunikationstjänster samt att främja specialgruppernas egen beredskap att använda kommunikationstjänster. Enligt förslaget skall alla medborgare ha lika möjligheter att använda kommunikationstjänster. De skall också finnas tillgängliga för och kunna användas av äldre och funktionshindrade. Under verksamhetsårets höstsession behandlade riksdagen bl.a. regeringens propositioner med förslag till ändringar av vägtrafiklagen, fordonslagen, lagen om posttjänster, kommunikationsmarknadslagen och radiolagen samt en proposition med förslag till lag om driftsrestriktioner på grund av buller vid flygplatser. I december antogs lagen om trafiksäkerhetsuppgifterna i järnvägssystemet (1167/2004).

Den privatisering som skett inom kommunikationssektorn har i justitieombudsmannens laglighetsövervakning 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, Vägförvaltningen och Kommunikationsverket.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN I ÄRENDEN SOM GÄLLDE TRAFIK OCH KOMMUNIKATION

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 50 klagomål och egna initiativ som gällde trafik och kommunikation. Klagomålen gällde bl.a. kommunikationsministeriet, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Fordonsförvaltningscentralen och Banförvaltningscentralen samt televisionsavgifternas storlek, problem med televisionens täckningsområde, postutdelning samt registrering och besiktning av bilar.

BJO avgjorde ett ärende som gällde passertillstånd för en annan person som arbetade på Luftfartsverkets flygstation. BJO ansåg att den oklara definitionen av Luftfartsverkets myndighetsuppgifter är problematisk. Han betonade att skötseln av myndighetsuppgifter skall vara opartisk och förtroendeingivande (dnr 2759/4/02). I ett avgörande som gällde problem med TV-utsändningarnas sebarhet konstaterade BJO att ett jämlikt bemötande av TV-tittarna förutsätter att man mot samma serviceavgift skall få åtminstone nästan samma service. Enligt BJO är det möjligt att sebarhetsproblemen inte i samtliga fall kan lösas heller vid övergången till digital sändningsverksamhet. BJO delgav kommunikationsministeriet sin uppfattning om behovet av att påskynda det aktuella författningsprojektet som gäller skäligare televisionsavgift (dnr 2140/4/02).

BJO föreslår att man vid jord- och skogsbruksministeriet borde fundera på hur de skadelidande kunde bemötas mera jämlikt än för närvarande när det gäller ersättningar för skador som hjortdjur orsakat i trafiken (dnr 3239/2/04 s. 320).

ÖVRIGA ÄRENDEN

HEMLIGHÅLLANDE AV UPPGIFTER I ETT BESLUT OM ÅTERKALLANDE AV SERVERINGSTILLSTÅND

Ett bolag begärde att justitieombudsmannen skulle undersöka en överinspektörs förfarande vid social- och hälsovårdens produkttillsynscentral i samband med behandlingen av ett besvärsärende som gällde återkallande av bolagets serveringstillstånd.

Offentlighet och sekretess i fråga om produkttillsynscentralens beslut

BESKATTNINGSUPPGIFTERNA I BESLUTET

Bestämmelser om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter ingår i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (beskattningsuppgiftslagen). I 4 § bestäms om sekretessbelagda beskattningsuppgifter. Enligt bestämmelsen skall beskattningshandlingar som gäller de skatteskyldigas ekonomiska ställning samt andra sådana beskattningshandlingar av vilka framgår uppgifter om en identifierbar skattskyldig vara sekretessbelagda, med de undantag som föreskrivs i 5–9 och 21 §.

I 21 § i beskattningsuppgiftslagen bestäms om publicering av uppgifter om skatterester. Enligt bestämmelsen kan som specialindrivningsåtgärd uppgifter om sådana förfallna och obetalda skatter vilka uppbärs med stöd av lagen om skatteuppbörd anmälas för publicering. I 27 § 3 mom. i lagen om skatteuppbörd bestäms om skatteverkets specialindrivning. Enligt bestämmelsen kan skatteverket i stället för eller utöver sändandet för utsökning, enligt vad som närmare stadgas genom förordning, indriva skatter genom specialindrivningsåtgärder så att uppkomsten av obetalda belopp inte förutsätter utsökning eller så att uppkomsten av obetalda belopp förutsätter specialåtgärder. Enligt 5 § 1 punkten i förordningen om skatteuppbörd kan skatteverket vidta betalningsarrangemang och enligt paragrafens 8 punkt kan skatteverket ge uppgifter om skatterester för publicering.

I produkttillsynscentralens beslut redogjordes bl.a. för bolagets skatteskulder utgående från skatteverkets utredning. Endast sådana uppgifter om skatteskulder som skatteverket publicerat i form av specialindrivning och som fås ur kredittidningarnas protestlistor är offentliga. Uppgifterna i produkttillsynscentralens beslut grundade sig däremot på den utredning som produkttillsynscentralen fått i form av handräckning från skatteverket med stöd av 47 § i alkohollagen. Vid bedömningen av hemlighållandet av beskattningsuppgifterna i det beslut som produkttillsynscentralen meddelade 23.11.2001 har det således ingen betydelse att det senare i Suomen Asiakastieto Oy:s register, som skrevs ut den 11 juli 2002, fanns anteckningar om bolagets förfallna skatteskulder och beloppen av de obetalda skulderna.

Beslutets uppgifter om bolagets förfallna och icke förfallna debiterade skatteskulder, som grundade sig på skatteverkets utredning, var således sådana sekretessbelagda uppgifter om en identifierbar skattskyldig som avses i 4 § i beskattningsuppgiftslagen. Produkttillsynscentralen hade ingen lagstadgad grund att publicera dessa uppgifter.

BOKSLUTSUPPGIFTERNA I BESLUTET

I produkttillsynscentralens beslut konstaterades att bolaget har förlorat sitt eget kapital under räkenskapsperioden 1.8.1999–31.7.2000. Enligt bokslutet 31.7.2000 var det egna kapitalet negativt. Denna uppgift hade framgått av Suomen Asiakastieto Oy:s registerbeskrivning daterad 2.10.2001, som låg till grund för beslutet. Enligt bolagets registrerade bokslutsuppgifter, som justitieombudsmannens kansli beställt från handelsregistret, var bolagets följande räkenskapsperiod 17 månader lång och omfattade tidsperioden 1.8.2000–31.12.2001. Bokslutet var undertecknat 25.5.2002 och revisionsanteckningen var från 14.6.2002. Uppgifterna om den räkenskapsperiod som började 1.8.2001

i produkttillsynscentralens beslut hade fåtts från bolagets bokföringsgranskning och de baserade sig alltså inte på handelsregistrets bokslutsuppgifter.

Med stöd av bolagets boksluts- och bokföringsmaterial redogjordes i beslutet för bolagets negativa egna kapital och konstaterades att uppfattningen om bolagets ekonomiska ställning är att bolaget skuldsätter sig okontrollerat och att dess inkomstfinansiering inte täcker ens de löpande kostnaderna. Det konstaterades att skatteskulderna ökar hela tiden och att det egna kapitalet blir allt mera negativt. Enligt beslutet hade bolaget inte vidtagit några åtgärder för att träda i likvidation trots förlusten av det egna kapitalet.

I 7 § i beskattningsuppgiftslagen bestäms om bokslutsuppgifter som är offentliga inom skatteförvaltningen. I 26 § 2 mom. bestämdes att paragrafen skulle tillämpas första gången på uppgifter som lämnas för de räkenskapsperioder som utgår 2002. Genom lag (1066/2002) ändrades 26 § 2 mom. i beskattningsuppgiftslagen så att 7 §, som gäller offentlighet för bokslutsuppgifter, tillämpas på uppgifter som ges för de räkenskapsperioder som utgår efter 1.1.2006.

De bokslutsuppgifter som förs in i handelsregistret är offentliga. I 3 kap. i bokföringslagen bestäms om bokslut och i dess 10 § om offentliggörande av bokslut. Enligt 24 § 20 punkten i offentlighetslagen är sådana handlingar sekretessbelagda som innehåller uppgifter om någon omständighet som har samband med privat näringsverksamhet, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle medföra ekonomisk skada för näringsidkaren, och det inte är fråga om uppgifter som är betydelsefulla för skyddande av konsumenters hälsa eller en hälsosam miljö eller för bevakande av de rättigheter som innehas av dem som orsakas skada av verksamheten eller uppgifter om näringsidkarens skyldigheter och fullgörande av dessa.

Med stöd av den ovan anförda redogjordes i produkttillsynscentralens beslut för uppgifter om bolagets negativa egna kapital och dess utveckling som delvis baserade sig på bolagets offentliga bokslutsuppgifter och delvis på granskning av bolagets bokföringsmaterial. Med stöd av bokslutsuppgifterna och uppgifterna från granskningen av bokföringen var slutsatsen i beslutet att bolagets skuldsättning beskrevs som okontrollerad. I beslutet konstaterades också att bolaget inte hade vidtagit i lagen om aktiebolag föreskrivna åtgärder för att träda i likvidation. Till följd av den slutsats som framfördes i beslutet bör utgångspunkten vid granskningen av de relaterade bokslutsuppgifterna vara om de skall betraktas som i lagrummet avsedda omständigheter som har samband med privat näringsverksamhet och vilkas utlämnande kan medföra ekonomisk skada för näringsidkaren.

Uppgifterna och de slutsatser som dragits av dem relaterades i ett beslut om serveringstillstånd, där man bedömde pålitligheten hos en tillståndsinnehavare som bedriver tillståndspliktig serveringsverksamhet och grunderna för återkallande eller förlängning av serveringstillståndet. Dessa uppgifter var således inte sådana i lagrummet avsedda uppgifter som är betydelsefulla för skyddande av konsumenternas hälsa eller en hälsosam miljö eller för bevakande av de rättigheter som innehas av dem som orsakas skada av verksamheten.

JO anser att den information som baserade sig på bokslutsuppgifter och som beskrev situationen i fråga om aktiekapitalet däremot kunde betraktas som uppgifter om näringsidkarens skyldigheter och fullgörande av dessa. Slutsatsen i beslutet utgående från bokslutsuppgifterna var att bolagets skuldsättning beskrevs som okontrollerad. När det gäller denna slutsats var det ändå enligt JO:s uppfattning inte fråga om i lagrummet avsedda uppgifter om näringsidkarens skyldigheter eller fullgörande av dessa, utan om produkttillsynscentralens bedömning av bolagets ekonomiska ställning och dess utveckling. Trots slutsatsen i beslutet hade bolaget gjort upp en betalningsplan tillsammans med skatteverket, som gällde bolagets skatteskulder som var föremål för indrivning. Högsta domstolen upphävde också senare produkttillsynscentralens beslut om återkallande av serveringstillståndet med

anledning av en ny utredning om bolagets ekonomiska ställning som erhölls senare.

JO ansåg att uppgifterna i fråga tillsammans med slutsatsen i beslutet och bedömningen av bolagets skuldsättning som okontrollerad samt övriga bedömningar av bolagets ekonomiska ställning var sådana uppgifter om omständigheter som har samband med privat näringsverksamhet som avses i 24 § 20 punkten i offentlighetslagen. Utlämnandet av uppgifter om dem kunde medföra ekonomisk skada för näringsidkaren. Uppgifterna var således sekretessbelagda och produkttillsynscentralen hade inte lagstadgad grund att offentliggöra dessa uppgifter.

SLUTSATS

Med stöd av det ovan anförda ansåg JO att beslutet om återkallande av bolagets serveringstillstånd innehöll uppgifter som var sekretessbelagda med stöd av beskattningsuppgiftslagen och offentlighetslagen. I produkttillsynscentralens beslut hade redogjorts för uppgifter om en identifierbar skattskyldig som är sekretessbelagda med stöd av beskattningsuppgiftslagen samt för uppgifter om omständigheter i samband med privat näringsverksamhet som är sekretessbelagda med stöd av offentlighetslagen. Produkttillsynscentralen hade ingen lagstadgad grund att lämna ut dessa sekretessbelagda uppgifter.

JO påminde produkttillsynscentralen om att uppgifter om en myndighetshandling som är sekretessbelagd enligt 10 § i offentlighetslagen får lämnas ut endast om så särskilt bestäms i lagen. När endast en del av en handling är sekretessbelag, skall uppgifter i den offentliga delen lämnas ut. Syftet med bestämmelserna om god förvaltningssed i offentlighetslagen är att säkerställa att myndigheterna i sin planeringsverksamhet beaktar de olika behov av information och skyldigheter som hänför sig till uppgiftsmaterial. Myndigheterna skall se till att uppgifter i handlingar och datasystem är tillgängliga, integrerade och skyddade. Ett viktigt inslag i god förvaltningssed är att ombesörja datasekretess. JO betonade att individer och sammanslutningar måste kunna lita på att utomstående inte får tillgång till känsliga eller andra sekretessbelagda uppgifter som överlåtits åt myndigheterna.

Tvärtemot produkttillsynscentralens uppfattning borde alltså dess beslut om återkallande av bolagets serveringstillstånd ha varit sekretessbelagd vad gäller ovan relaterade uppgifter. JO betonade att det hör till god förvaltning och korrekt myndighetsverksamhet att myndigheten tar reda på vad som är korrekt tolkning av centrala rättsnormer som den skall tillämpa i sin verksamhet.

Överinspektörens förfarande

Enligt den erhållna utredningen hade överinspektören på begäran utrett om bolaget hade lagt fram sanningsenliga uppgifter i sin besvärsskrivelse till högsta förvaltningsdomstolen. I detta syfte hade han varit i telefonkontakt med bolagets avtalspart och kontrollerat om avtalsparten skulle betala ett avtalsarvode på 100 000 mark till bolaget. Under telefonsamtalet hade överinspektören enligt sin utredning redogjort för sådana uppgifter i beslutet om återkallande av serveringstillståndet som han ansåg vara offentliga. Han hade enligt egen uppgift i telefonsamtalet bland annat nämnt uppgifter om bolagets skatteskulder och situationen i fråga om aktiekapitalet.

Uppgifterna om skatteskulder och deras belopp i produkttillsynscentralens beslut var emellertid såsom nämnts sekretessbelagda uppgifter som produkttillsynscentralen erhållit från skatteverket. Beslutets uppgifter om situationen beträffande bolagets aktiekapital baserade sig delvis på offentliga bokslutsuppgifter och delvis på uppgifter som erhållits genom granskningen av bolagets bokföring.

Med anledning av det ovan anförda måste det således utgående från den tillgängliga informationen konstateras att överinspektören i detta telefonsamtal hade redogjort för sekretessbelagd information om bolagets

skatteskulder som produkttillsynscentralen erhållit i egenskap av tillståndsmyndighet. När han förfor på detta sätt bröt han enligt JO:s uppfattning mot sin tystnadsplikt enligt 45 och 47 § i alkohollagen. När JO bedömde klandervärdheten hos överinspektörens förfarande beaktade hon att det inte fanns någon exakt utredning att tillgå om de uppgifter som överinspektören röjt.

Dessutom beaktade JO att överinspektören hade agerat i enlighet med praxis som omfattades av produkttillsynscentralen och tillämpades i ämbetsverket, och som JO ansåg vara felaktig. Därför ansåg hon det vara en tillräckligt åtgärd att delge överinspektören sin uppfattning om hans lagstridiga förfarande.

Produkttillsynscentralens myndighetsverksamhet

I produkttillsynscentralens och överinspektörens utredningar motiverades överinspektörens kontakt med bolagets avtalspart i samband med behandlingen av ärendet gällande återkallande av serveringstillståndet bland annat med att man vid produkttillsynscentralen ville försäkra sig om att de finansiella arrangemang som bolaget redogjort för i sin besvärsskrivelse till högsta domstolen faktiskt var sanningsenligt. Dessutom konstaterades i utredningarna att enligt alkohollagen hör det till produkttillsynscentralens uppgifter att övervaka lagligheten hos sådana bolags affärstransaktioner som bedriver tillståndsbelagd alkoholnäringsverksamhet. I detta sammanhang medgav överinspektören att han redogjort även för ovan nämnda uppgifter som lett till att bolagets serveringstillstånd återkallats.

Med avseende på alkohollagens syfte och produkttillsynscentralens lagstadgade behörighet anser JO att det är problematiskt att produkttillsynscentralen i samband med behandlingen av serveringstillståndsärendet och av de orsaker som man redogjort för i utredningarna hade tagit kontakt med ett utomstående företag. Enligt alkohollagen skall produkttillsynscentralen övervaka serveringen av alkohol med stöd av tillstånd som man beviljat. För övervakningen har man också rätt att företa inspektioner och få upplysningar. Däremot har produkttillsynscentralen inte lagstadgad rätt att övervaka affärstransaktioner mellan privata företag eller ingripa i betalningsarrangemang som de kommit överens om.

JO anser att produkttillsynscentralens förfarande inte har varit motiverat med avseende på principen om förvaltningens ändamålsenlighet eller proportionalitet. Vid bedömningen av saken måste man också beakta att det hör till fri, privat näringsverksamhet att näringsidkaren har rätt att lita på att den myndighet som övervakar näringsverksamheten och som utövar offentlig makt handlar korrekt och felfritt. När produkttillsynscentralen i egenskap av tillståndsmyndighet utför de övervakningsåtgärder som ålagts den i alkohollagen, bör dessa åtgärder enligt JO:s uppfattning ske i ett syfte som hör till dess behörighet och i första hand rikta sig mot den innehavare av serveringstillstånd som saken gäller. Kontakt med ett utomstående företag kan vara motiverat endast av särskilda skäl och då måste man försäkra sig om att man i detta sammanhang inte lämnar ut sekretessbelagda uppgifter om den övervakade. JO påminde produkttillsynscentralen om grundlagens förpliktelse att utövningen av offentlig makt skall bygga på lag och att i all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas.

Åtgärder

Med stöd av 10 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman gav JO social- och hälsovårdens produkttillsynscentral en anmärkning för framtiden för dess ovan konstaterade förfarande i strid med offentlighetslagstiftningen. JO uppmärksammade också produkttillsynscentralen på de rättsprinciper som reglerar dess myndighetsverksamhet.

På ovan relaterade grunder delgav JO överinspektören sin uppfattning om hans lagstridiga förfarande för framtiden. I detta syfte skickade JO kopior av sitt beslut

till produkttillsynscentralen och överinspektören. JO delgav också social- och hälsovårdsministeriet, som skall sköta den högsta ledningen och styrningen av alkohollagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den, sitt beslut och de uppfattningar som framförts i det.

JO Paunios beslut 13.9.2004, dnr 507/4/02 (föredragande Ulla-Maija Lindström)

ANVISANDE AV GRAVPLATS PÅ EN KOMMUNAL BEGRAVNINGSPLATS

Klaganden kritiserade Åbo stad för att det var möjligt att begrava endast avlidna som bekänt sig till islam på stadens begravningsplats. Klaganden, som hade velat begrava askurnan efter en konfessionslös person, ansåg att förfarandet stred mot likställighetsprincipen.

Enligt stadens utredning finns det ett rätt stort islamiskt samfund i Åbotrakten. Stadsstyrelsen i Åbo hade 1993 i en brådskande situation varit tvungen att anhålla om tillstånd att inrätta en kommunal begravningsplats, där ett särskilt område skulle ha varit reserverat för begravningen av islamiska avlidna. Detta berodde på att det på den s.k. Islam-församlingens begravningsplatser i Åbo och Helsingfors inte fanns utrymme för islamiska flyktingar som inte var församlingsmedlemmar. Efter att tillståndet erhållits hade staden emellertid genomfört projektet endast delvis och inrättat endast en särskild begravningsplats för islamiska avlidna. På denna kommunala begravningsplats beviljades begravningstillstånd endast i särskilt tvingande fall i enlighet med begravningsplatsens regler. För begravningen av andra än sådana som bekänt sig till islam eller avlidna som bekänt sig till andra konfessioner fanns det enligt utredningen behöriga begravningsmöjligheter på andra ställen.

BJO konstaterade att det var fråga om ett sällan använt begravningsförfarande, som inte försatte medlemmar av andra trossamfund eller konfessionslösa i någon väsentligt avvikande ställning. Då motiveringen för att använda begravningsplatsen för den grupp som företräder islam var exceptionella behov, ansåg BJO att staden hade haft godtagbara skäl att på detta sätt uppfylla ett religionssamfunds behov och staden hade inte förfarit i strid med likställighetsprincipen enligt 6 § i grundlagen.

BJO Rautios beslut 6.4.2004, dnr 649/4/02 (föredragande Henrik Åström)

UTREDANDE AV EN PRÄSTS VALBARHET

Klaganden kritiserade Uleåborgs stifts domkapitels förfarande vid kandidatuppställningen inför valet av kyrkoherde i Brahestads församling. Utredningen visade att Uleåborgs stifts domkapitel hade gett förslagsrum åt en pastor som när kandidatuppställningen gjordes saknade finskt medborgarskap, som är en förutsättning för att bli utnämnd till en kyrkoherdetjänst. BJO Rautio ansåg att Uleåborgs stifts domkapitel inte hade iakttagit 17 § i lagen om förvaltningsförfarande enligt vilken myndighet skall se till att ärendena utreds. Ett behörigt fullgörande av utredningsskyldigheten hade enligt BJO förutsatt att den behandlade myndigheten hade känt till alla fakta som inverkar på saken och nödiga bevis för att konstatera att de existerade.

BJO Rautios beslut 16.6.2004, dnr 1174/4/01 (föredragande Henrik Åström)

ORDNANDE AV BEGRAVNING FÖR SÅDANA SOM INTE HÖR TILL KYRKAN

En förening kritiserade församlingarna i Vanda kyrkliga samfällighet för deras förfarande, när de begränsade möjligheten att hålla begravning i välsignelsekapellen av avlidna som inte hört till kyrkan. Föreningen kritiserade också det faktum att den kyrkliga samfälligheten inte hade besvarat den skrivelse som föreningen riktat till samfälligheten.

BJO konstaterar att det framgick av den kyrkliga samfällighetens utredning att församlingarna ansåg att deras välsignelsekapell i princip är sådana kyrkliga byggnader som avses i 14 kap. 2 § i kyrkoordningen och som får användas endast för ändamål som är förenliga med deras helgd. BJO anser att församlingarnas uppfattning kunde godkännas, dvs. att de har rätt att förbjuda att sådana tillställningar ordnas i lokalerna som strider mot den evangelisk-lutherska kyrkans bekännelse.

Angående behandlingen av den skrivelse som föreningen riktat till den kyrkliga samfälligheten konstaterade BJO att eftersom den uppfattning som användningen av församlingarnas lokaler som föreningen framförde i skrivelsen inte motsvarande den kyrkliga samfällighetens uppfattning, hade det varit skäl för den kyrkliga samfälligheten att besvara föreningens skrivelse och korrigera den felaktiga uppfattningen.

BJO Rautios beslut 26.4.2004, dnr 744/4/02 (föredragande Henrik Åström)

DEPONERINGEN AV EN RELIK BESTÅENDE AV S:T HENRIKS STRÅLBEN

Klaganden kritiserade Museiverkets beslut att deponera en relik bestående av S:t Henriks strålben för fem år i den romersk-katolska S:t Henriks katedralen. Klaganden ansåg att beslutet överskred gränserna för myndighetens behörighet och att beslutet hade tillkommit efter felaktig och bristfällig beredning. Klaganden begärde också att JO skulle undersöka om ämbetsverket hade iakttagit god förvaltningssed när Museiverket hade fattat beslutet på muntlig föredragning utan att motiveringen till beslutet hade antecknats i protokollet och huruvida ämbetsverket hade iakttagit kravet på jämlik behandling när det inte hade tagit ställning till en annan begäran gällande placeringen av reliken som hade riktats till det.

BJO Raunio ansåg att utredningen visade att två ansökningar om placering av reliken hade varit anhängiga samtidigt vid Museiverket och att ämbetsverket hade berett endast den ena ansökan. Ämbetsverket hade inte hört Åbo och S:t Karins kyrkliga samfällighet, som hade gjort den andra ansökan, med anledning av S:t Henriks församlings ansökan om att få deponera reliken, trots att bägge sökandena i sina ansökningar framförde en på väsentliga punkter likadan begäran gällande samma relik. Ämbetsverket hade inte heller behandlat ansökningarna tillsammans, trots att ett sådant förfarande skulle ha varit möjlighet med beaktande av 14 § i lagen om förvaltningsförfarande. Dessutom hade ämbetsverket inte meddelat samfälligheten något egenligt avgörande på samfällighetens ansökan.

BJO ansåg att Museiverkets förfarande inte överensstämde med god förvaltningssed, utan att ämbetsverket borde ha behandlat bägge ansökningarna tillsammans och berett den andra sökanden, som hade begärt att få deponera reliken, tillfälle att avge förklaring med anledning av den andra begäran om placering av reliken. Enligt BJO försummade Museiverket genom sitt förfarande sin myndighetsskyldighet att behandla vardera ansökan och meddela ett motiverat beslut med anledning av vardera ansökan. Han ansåg att Museiverkets förfarande stred mot lagen om förvaltningsförfarande och även mot likställighetsprincipen.

BJO delgav Museiverkets f.d. generaldirektör och Museiverkets forskare sin uppfattning om deras felaktiga förfarande.

BJO Rautios beslut 28.9.2004, dnr 1998/4/02 (föredragande Henrik Åström)

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 riksrätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §
Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksrätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

117 §
Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)

1 KAP
LAGLIGHETSKONTROLL

1 §
Riksdagens justitieombudsmans övervakning

Med övervakade avses i denna lag i enlighet med 109 § 1 mom. grundlagen domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag.

Justitieombudsmannen övervakar också lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § grundlagen. Vad som nedan föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president.

2 §
Klagomål

Klagomål till justitieombudsmannen kan i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en som anser att någon övervakad i skötseln av sin uppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet.

Klagomålet bör framställas skriftligen. Av klagoskriften skall framgå klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller.

3 §
Undersökning av klagomål

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen undersöker inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än fem år, om det inte finns särskilda skäl att undersöka klagomålet.

4 §
Eget initiativ

Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

5 §
Inspektioner

Justitieombudsmannen inspekterar vid behov inrättningar och ämbetsverk för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen skall i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas samt försvarsmaktens olika enheter och de finländska fredsbevarande styrkorna för att ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt den fredsbevarande personalen behandlas.

Vid en inspektion har justitieombudsmannen eller en representant för justitieombudsmannen rätt att göra sig förtrogen med alla ämbetsverkets eller inrättningens lokaliteter och datasystem samt att enskilt få samtala med ämbetsverkets eller inrättningens personal och de som tjänstgör eller är intagna där.

6 §
Handräckning

Justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få den handräckning som han eller hon anser behövlig samt behövliga kopior eller utskrifter av handlingar och datafiler hos myndigheter och andra övervakade.

7 §
Justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Bestämmelser om justitieombudsmannens rätt att få de upplysningar som justitieombudsmannen behöver för sin laglighetskontroll finns i 111 § 1 mom. grundlagen.

8 §
Förordnande om polis- eller förundersökning

Justitieombudsmannen kan bestämma att polisundersökning enligt polislagen (493/1995) eller förundersökning enligt förundersökningslagen (449/1987) skall verkställas för utredning av ett ärende som justitieombudsmannen prövar.

9 §
Hörande av övervakade

Om det finns anledning att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande,

skall justitieombudsmannen innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

10 §
Anmärkning och uppfattning

Om justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll anser att en övervakad har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, men justitieombudsmannen anser att åtal dock inte behöver väckas eller disciplinärt förfarande inledas i ärendet, kan justitieombudsmannen ge den övervakade en anmärkning för framtiden.

Om det finns orsak, kan justitieombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller uppmärksamgöra den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

11 §
Framställning

I ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel skall rättas eller ett missförhållande avhjälpas.

Justitieombudsmannen kan vid skötseln av sitt uppdrag göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning 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 rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Justitieombudsmannen skall härvid fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I ett ärende som justitieombudsmannen anser vara viktigt kan han eller hon också ge en särskild berättelse till riksdagen.

I anslutning till sina berättelser kan justitieombudsmannen lägga fram förslag för riksdagen om avhjälpande av brister i lagstiftningen som han eller hon observerat. Om bristen har anknytning till ett ärende som behandlas av riksdagen, kan justitieombudsmannen också annars delge ifrågavarande riksdagsorgan sina iakttagelser.

13 §
Bindningar

Den som valts till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman skall utan dröjsmål ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sådan näringsverksamhet och förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar som kan ha betydelse vid bedömningen av hans eller hennes verksamhet som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman.

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen skall under sin 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 iakttas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen.

5 KAP

IKRAFTTRÄDELSE- OCH ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

22 §
Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 april 2002.

23 §
Övergångsbestämmelse

De som sköter uppdragen som justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän skall inom en månad från det att lagen har trätt i kraft ge en i 13 § avsedd redogörelse för sina bindningar.

Lag om fördelningen av åliggande mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

(21.12.1990/1224)

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personal som

avses i lagen om fredsbevarande verksamhet (514/1984) eller militära rättegångar,

2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen (450/87) samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande,

3) fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja.

Justitiekanslern behöver inte heller behandla ärenden som ankommer på justitieombudsmannen och som har väckts av någon vars frihet har begränsats genom häktning eller anhållande eller på något annat sätt.

2 §

I de fall som avses i 1 § skall justitiekanslern överföra ett ärende till justitieombudsmannen, om han inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

3 §

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I klagomålsärenden skall klaganden underrättas om överföringen.

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och lagen av samma dag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på de ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.

Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)

Riksdagen har med stöd av 52 § 2 mom. grundlagen godkänt följande instruktion för riksdagens justitieombudsman:

1 §
Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

Vid riksdagens justitieombudsmans kansli kan finnas tjänster som kanslichef, referendarieråd, äldre justitieombudsmannasekreterare, justitieombudsmannasekreterare, rådgivande jurist, inspektör, informatör, notarie, avdelningssekreterare, registrator, arkivarie, biträdande registrator och byråsekreterare. Vid kansliet kan också utnämnas andra tjänstemän.

Vid kansliet kan inom ramen för budgeten anställas tjänstemän i tjänsteförhållanden för viss tid.

2 §
Behörighetsvillkor för personalen

Behörighetsvillkor är

1) för kanslichefen, referendarieråden, äldre justitieombudsmannasekreterarna och justitieombudsmannasekreterarna juris kandidatexamen eller annan för tjänsten lämplig högre högskoleexamen samt sådan erfarenhet av offentlig förvaltning eller domaruppgifter som uppdraget förutsätter, samt

2) för dem som sköter andra uppgifter för dessa lämplig högskoleexamen eller sådan annan utbildning och erfarenhet som uppgifterna förutsätter.

3 §
Utnämning av tjänstemännen

Justitieombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sitt kansli.

4 §
Tjänstledighet

Tjänstledighet för tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli beviljas av justitieombudsmannen.

5 §
Ikraftträdande

Denna instruktion träder i kraft den 1 april 2002.

Genom denna instruktion upphävs den instruktion för riksdagens justitieombudsman som godkändes den 22 februari 2000 (251/2000).

BILAGA 2

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän

Justitieombudsman Riitta-Leena Paunio avgör ärenden, som gäller

- ärenden som avses i 14 § 3 mom. 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
- utlänningsärenden
- 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 2004

Behandlade laglighetsövervakningsärenden		*5 033*
Ärenden som anhängiggjorts år 2004		3 347
– klagomål till justitieombudsmannen	2 913	
– ärenden som överförts från justitiekanslern	37	
– egna initiativ	52	
– begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	28	
– övriga skrivelser	317	
Ärenden som överförts från år 2003		1 193
Ärenden som överförts från år 2002		488
Ärenden som överförts från år 2001		5

Avgjorda ärenden	*3 286*
Klagomål	2 889
Egna initiativ	54
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	29
Övriga skrivelser	314

Ärenden som överförts till följande år	*1 747*
Från år 2004	1 405
Från år 2003	341
Från år 2002	1

Övriga behandlade ärenden	*205*
Inspektioner[1]	79
Kansliets förvaltningsärenden	126

[1] Inspektionsdagar 50

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS ÅR 2004

Klagomål			*2 889*
Socialmyndigheter		584	
– socialvård	306		
– socialförsäkring	278		
Polismyndigheter		424	
Hälsovårdsmyndigheter		243	
Domstolar		217	
– allmänna domstolar	191		
– specialdomstolar	3		
– förvaltningsdomstolar	23		
Fångvårdsmyndigheter		203	
Miljömyndigheter		153	
Arbetskraftsmyndigheter		121	
Kommunala myndigheter		120	
Skattemyndigheter		113	
Utsökningsmyndigheter		90	
Jord- och skogsbruksmyndigheter		80	
Undervisningsmyndigheter		75	
Åklagarmyndigheter		58	
Trafik- och kommunikationsmyndigheter		50	
Militärmyndigheter		43	
Utlänningsmyndigheter		37	
Tullmyndigheter		30	
De högsta statsorganen		21	
Kyrkliga myndigheter		15	
Övriga övervakningsobjekt		212	

Egna initiativ			*54*
Polismyndigheter		14	
Socialmyndigheter		11	
– socialvård	8		
– socialförsäkring	3		
Hälsovårdsmyndigheter		10	
Fångvårdsmyndigheter		5	
Militärmyndigheter		4	
Undervisningsmyndigheter		2	
De högsta statsorganen		2	
Miljömyndigheter		2	
Jord- och skogsbruksmyndigheter		1	
Åkalagarmyndigheter		1	
Domstolar		1	
– förvaltningsdomstolar	1		
Utlänningsmyndigheter		1	

Avgjorda ärenden sammanlagt	*2 943*

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN ÅR 2004

Klagomål *2 889*

Avgöranden som föranlett åtgärder (sammanlagt 508)

– anmärkning	35
– meddelande	443
– framställning	9
– rättelse under behandlingstiden	21

Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom (sammanlagt 1 771)

– inget felaktigt förfarande konstaterades	723
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	1 048

Klagomålet prövades inte, eftersom (sammanlagt 610)

– det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet	99
– det var anhängigt hos en behörig myndighet eller eftersom möjligheten att söka ändring	324
– det inte hade individualiserats	56
– det överfördes till justitiekanslern	16
– det överfördes till riksåklagaren	9
– det överfördes till någon annan myndighet	5
– över 5 år hade förflutit från händelsen	43
– det föreföll på någon annan grund	58

Egna initiativ *54*

– åtal	3
– anmärkning	2
– meddelande	18
– framställning	8
– rättelse under behandlingstiden	3
– inget lagstridigt eller felaktigt förfarande konstaterades	8
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	10
– återkallade klagomål	2

BILAGA 4

Utlåtanden och sakkunniguppdrag

UTLÅTANDEN

Till justitieministeriet

- om ett slutbetänkande av arbetsgruppen för översyn av straffprocessen (2907/5/03)
- om ett betänkande av kommittén för utveckling av domstolsväsendet (537/5/04)
- om ett betänkande av arbetsgruppen om miljöbrott (839/5/04)
- om regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om utlämning för brott (1130/5/04)
- om en rapport från Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) angående kommitténs besök i Finland i september 2003 (1695/5/04)
- om arbetsgruppens promemoria "Offentlighetsprincipen och avgifter för kopior av myndighetshandlingar" (1917/5/04)
- om ett betänkande från arbetsgruppen för ungdomsstraff, särskilt beträffande förslagen om ungdomsarrest (3084/5/04)

Till inrikesministeriet

- om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av polislagen m.fl. (265/5/04)

Till social- och hälsovårdsministeriet

- om arbetsgruppens promemoria "Det nationella projektet för tryggande av hälso- och sjukvården i framtiden; Tillgång på vård och köbildningskontroll" (176/5/04)
- om promemorian för arbetsgruppen som utrett utvidgningen av behörigheten för Rättskyddscentralen för hälsovården (1036/5/04)
- om promemorian för arbetsgruppen som utrett behovet av lagstiftning gällande omskärning av pojkar (1089/5/04)

Till utrikesministeriet

- om utredning av förutsättningarna för en ratificering av det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1578/5/04)
- för utarbetande av den tredje periodiska rapporten gällande verkställigheten av europeiska deklarationen om regionala språk och minoritetsspråk (2996/5/04)

SAKKUNNIGUPPDRAG I RIKSDAGENS UTSKOTT

Förvaltningsutskottet

– BJO Rautio och äldre justitieombudsmannasekreterare Juha Haapamäki 26.2.2004 gällande avsnittet om övervakningen av teletvångsmedel och täckoperationer i riksdagens justitieombudsmans berättelse för 2002 (K 10/2003)

– BJO Rautio 23.4.2004 om verkställigheten av den nya offentlighetslagstiftningen

Grundlagsutskottet

– JO Paunio 28.4.2004 om statsrådets redogörelse (nr 2/2004 rd) om politiken för de mänskliga rättigheterna

– JO Paunio, BJO Rautio och BJO Jääskeläinen 1.10.2004 med anledning av justitieombudsmannens berättelse för 2003

– JO Paunio 8.12.2004 om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen

Lagutskottet

– BJO Rautio och äldre justitieombudsmannasekreterare Haapamäki 10.3.2004 med anledning av utskottets utlåtande till grundlagsutskottet gällande avsnittet om övervakning av teletvångsmedel och täckoperationer i justitieombudsmannens berättelse för 2002

Social- och hälsovårdsutskottet

– JO Paunio 23.4.2004 om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om sjömanspensioner samt till ändring av pensionslagstiftningen

– JO Paunio 26.5.2004 om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av folkhälsolagen, lagen om specialiserad sjukvård samt vissa andra lagar

– Äldre justitieombudsmannasekreterare Kaija Tanttinen-Laakkonen 26.10.2004 om regeringens proposition med förslag till sjukförsäkringslag samt om regeringens proposition med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till sjukförsäkringslag

Utrikesutskottet

– JO Paunio 4.5.2004 om statsrådets redogörelse (nr 2/2004 rd) om politiken för de mänskliga rättigheterna

BILAGA 5

Inspektioner

Domstolar
- Esbo tingsrätt (teletvångsmedelsärenden)
- Kouvola hovrätt
- Kotka tingsrätt (teletvångsmedelsärenden)
- Lojo tingsrätt (teletvångsmedelsärenden)
- Seinäjoki tingsrätt (teletvångsmedelsärenden)
- Åbo förvaltningsdomstol (mentalvårdsärenden)
- Åbo hovrätt
- Åbo tingsrätt

Åklagarväsendet
- Borgå häradsämbete, åklagaravdelningen
- Hyvinge häradsämbete, åklagaravdelningen
- Lojo häradsämbete, åklagaravdelningen
- Seinäjoki häradsämbete, åklagaravdelningen
- S:t Michels häradsämbete, åklagaravdelningen

Polisförvaltningen
- Centralkriminalpolisen
- Polisinrättningen i Borgå härad
- Polisinrättningen i Hyvinge härad
- Polisinrättningen i Kotka härad
- Polisinrättningen i Lojo härad
- Polisinrättningen i Seinäjoki härad
- Skyddspolisen

Fångvården
- Brottspåfölldsverket
- Fredrikshamns arbetskoloni
- Jokela fängelse
- Kriminalvårdsväsendet, Kuopio distriktsbyrå
- Kuopio fängelse
- Käyrä öppna fängelseavdelning
- Pyhäselkä fängelse
- Sinnessjukhuset för fångar
- Sydvästra Finlands fängelse
- Tavastehus fängelse
- Vanda fängelse

Utsökningsväsendet
- Exekutionsavdelningen vid Kouvola häradsämbete
- Exekutionsverket i Åbo härad

Försvarsmakten
- Karelska Brigaden
- Lapplands Flygflottilj
- Lapplands Luftvärnsregemente
- Nylands Brigad
- Pansarbrigaden
- Reservofficersskolan
- Savolaxbrigaden
- Staben för Västra Försvarsområdet
- Uttis Jägarregemente

Utlänningsförvaltningen
- Mottagningscentralen i Joutseno
- Polisinrättningen i Villmanstrand härad (utlänningsärenden)
- Utlänningspolisen vid polisinrättningen i Helsingfors härad
- Utlänningsverkets avdelning i Villmanstrand

Socialvården
- Joensuu familjecentral
- Kyröskartano privata barnskyddsanstalt
- Rehabiliteringscentret Pääjärven kuntoutuskeskus
- Servicecentret Tahkokankaan palvelukeskus
- Social- och hälsovårdsväsendet i Villmanstrand
- Socialväsendet i Joensuu
- Villmanstrand stad, barnhemmet Leirin lastenkoti
- Villmanstrand stads skyddhem och ungdomsgrupphem
- Vårdhemmen Kauppilan hoitokodit

Hälso- och sjukvård
- Länsstyrelden i Västra Finlands län, social- och hälsovårdsavdelningen vid den regionala serviceenheten i Tammerfors
- Villmanstrand stads mentalvårdscentral och hälsovårdscentral, mottagningsverksamheten och vårdavdelningarna

Psykiatriska sjukhus

Kaivanto sjukhus
Pitkäniemi sjukhus, psykiatriska enheten för undersökning och vård av svårbehandlade barn (EVA) och ungdomspsykiatriska avdelningarna
Tammerfors universitetssjukhus, barnpsykiatriska kliniken
Åbo universitetscentralsjukhus, psykiatriska kliniken
Åbo stad, Kuppis sjukhus

Intressebevakning

Esbo stads intressebevakningsbyrå
Helsingfors magistrat

Socialförsäkringen

Folkpensionsanstalten/byrån i Grankulla
Folkpensionsanstalten/byrån i Kråkkärret
Folkpensionsanstalten/byrån i Malm
Folkpensionsanstalten/byrån i Nummi-Pusula
Folkpensionsanstalten/byrån i Sydvästra Finlands kretscentral
Folkpensionsanstalten/byrån i Tölö
Folkpensionsanstalten/byrån i Åbo

Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa

Vasa arbetskraftsbyrå
Österbottens arbetskrafts- och näringscentral (särskilt arbetskraftsavdelningen)

Undervisningssektorn

Helsingfors stads utbildningesverk
Helsingfors stad, Ärvings lågstadieskola
Helsingfors stad, Ärvings högstadieskola
Högstadieskolan Lönkan

Övriga inspektionsobjekt

Esbo domkyrkoförsamling
Kyrkostyrelsen
Sydöstra Finlands arbetskrafts- och näringscentral
Tullstyrelsen (särskilt teletvångsmedelsärenden)

BILAGA 6

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli år 2004

Kanslichef, tf
Mäkinen, Pirkko, VH

Referendarieråd
Kuopus, Jorma, docent, JD, VH
Kallio, Eero, VH
Marttunen, Raino, VH
Haapkylä, Lea, VH
Länsisyrjä, Riitta, VH (från 1.4)

Äldre justitieombudsmannasekreterare
Åström, Henrik, VH (deltidspension från 1.9.2002)
Ojala, Harri, VH
Länsisyrjä, Riitta, VH (till 31.3)
Hännikäinen, Erkki, JuK
Tamminen, Mirja, VH
Tanttinen-Laakkonen, Kaija, JuK
Haapamäki, Juha, VH
Linnakangas, Aila, JuK, PK
Aantaa, Tuula, VH

Justitieombudsmannasekreterare
Muukkonen, Kari, VH
Kurki-Suonio, Kirsti, JD
Stoor, Håkan, JL, VH
Lindström, Ulla-Maija, JuK
Toivola, Jouni, JuK
Pölönen, Pasi, JD, VH
Verronen, Minna, VH (tjänsledig till 28.1)
Pirjola, Jari, JL, FM
Rita, Anu, VH (tjänstledig till 10.4)
Niemelä, Juha, VH
Eteläpää, Mikko, VH
Suhonen, Iisa, VH (från 1.10)

Justitieombudsmannasekreterare, tf
Arjola, Terhi, VH
Sarja, Mikko, JL, VH
Toivila, Kristiina, VH
Andersin, Leila, JuK (till 30.9)
Vartia, Matti, VH (till 30.9.)
Suhonen, Iisa, VH (12.1.–30.9)
Äijälä-Roudasmaa, Pirkko, VH (från 1.12)

Föredraganden, tf
Holman, Kristian, AVM
Wirta, Pia, VH (1.1–30.6)

Rådgivande jurister
Wirta, Pia, VH (tjänstledig från 26.11)
Rouhiainen, Petri, VH

Rådgivande jurister, tf
Hedding, Katja, VH (till 30.6)
Punkka, Saara, VH (från 22.1)

Informatör
Helkama, Ilta, FK

Inspektör
Huttunen, Kari

Infpektörer, tf
Paavilainen, Anette (till 30.4)
Calin, Elisa (från 17.5)

Notarier
Kerrman, Raili, VN
Rahko, Helena, FN
Koskiniemi, Taru, FN
Tuominen, Eeva-Maria, VN
(tjänstledig till 31.7 och från 9.12)

Notarie, tf
Suutarinen, Pirkko, VN (till 31.7 och från 1.11)

Arkivarie
Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Registrator
Keinänen, Liisa

Biträdande registrator
Kataja, Helena

Avdelningssekreterare
Ahola, Päivi
Karhu, Päivi
Kivioja, Leena (tjänstledig från 27.7)
Stern, Mervi

Avdelningssekreterare, tf
Salminen, Virpi (från 27.7)

Byråsekreterare
Helin, Leena
Raahenmaa, Arja
Salminen, Virpi (tjänstledig från 27.7)

Byråsekreterare, tf
Keinänen, Kristiina
Salminen, Sirpa
Kaukolinna, Mikko (från 1.9)

BILAGA 7

Kansliets gemensamma utbildningstillfällen år 2004

"Vad är kvalité i laglighetsövervakningen" –personalens utbildningsdag på Hanaholmens kulturcentrum (fil.dr. Maija-Riitta Ollila)

Hörande och förhörande av barn vid undersökning av misstänkta fall av misshandels- och utnyttjandemål av barn (docent Pekka Santtila, Polisyrkeshögskolan)

Grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter: Människorättsdomstolens senaste rättspraxis (justitieombudsmannasekreterare Håkan Stoor)

Grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter (JD Olli Mäenpää, Helsingfors universitet)

Arbetshälsa, ett tillfälle där förfrågan som kartlade hur personalen orkade i arbetet behandlades (personalläkare Anita Pienimäki ja personalhälsovårdare Marja-Leena Michelsson)

Bättre arbetshälsa genom bättre tidsanvändning och interaktion (VH Tuulikki Petäjäniemi)

Arbetshälsa- resultatet från förfrågan om hur personalen orkar i arbetet (personalläkare Anita Pienimäki, personalhälsovårdare Marja-Leena Michelsson och psykolog Janne Riste)

Lagen om likabehandling (lagstiftningsråd Tarja Kröger, arbetsministeriet)

SAKREGISTER

ANVISNINGAR

- Esbo stads hjälpmedelsanvisning var lagstridig 232

ARBETSKRAFTSBYRÅ

- avbrott in utbetalningen av arbetsmarknadsstöd och information om avbrottet 265

ARBETSKRAFTS- OCH NÄRINGSCENTRAL

- behandlingen av en utbetalningsansökan vid en arbetskrafts- och näringscentral 318

AVVISNING

- avvisning av en gravid kvinna 199
- verkställigheten av ett beslut om avvisning av en rysk familj 200

BARN

- gripande av en minderårig 132
- förhör av en minderårig 133
- lagenligheten av en tullkontroll 192
- beslutsfattande och delgivning 204
- dimensioneringen och uppföljningen av antalet anställda i vård- och uppfostringsuppgifter vid Helsingfors stads daghem 214
- tandreglering för barn i Kihniö kommun 229
- övervakat umgänge mellan föräldrar och barn samt kommunernas medlings- och rådgivningstjänster 239
- överskridande av den lagstadgade maximitiden för isolering samt upprätthållandet av kontakterna mellan barnet och föräldern 241

BARNATILLSYNINGSMAN

- bemötandet av klienter och kravet på opartiskhet för tjänstemännen 206
- korrekt handledning av en klient 237

BARNSSKYDD

- dröjsmål vid behandlingen av ett barnskyddsärende vid en förvaltningsdomstol 199
- beslutsfattande och delgivning 204
- lämnande av information till en klient om hans eller hennes ärende 237
- överskridande av den lagstadgade maximitiden för isolering samt upprätthållandet av kontakterna mellan barnet och föräldern 241

BEFOGENHET

- undersökning av ett brott som en polisman var misstänkt för 136
- lämnande av uppgifter om en persons brottsliga bakgrund till arbetsgivaren 140
- en allmän intressebevakares förfarande vid försäljningen av en utmätt fastighet 247
- en byggnadsinspektörs befogenheter i ett bygglovsärende 310

BESKATTNING

- långa behandlingstider för bilskattedeklarationer 191
- meddelande om överföring till skatteförslagsförfarandet 301
- skyldigheten att höra den skattskyldige och rättande av en skattemyndighets fel 303
- hörande av den skattskyldige i samband med en skattegranskning 305
- sakligheten och enhetligheten i skatteförvaltningens service 305
- hemlighållande av uppgifter i ett beslut om återkallande av serveringstillstånd 323

BESLAG

- registrering av beslag 130

BITRÄDE

- brevväxling med biträdet 143
- biträde vid disciplinförfarande 169

BOENDESERVICE

- beslut om avgiften för kortvarig boendeservice 216

BOSTADSBIDRAG
- klarheten och begripligheten i fråga om Folkpensionsanstaltens beslut 254

BROTTSANMÄLAN
- den misstänktes rätt att försvara sig 142
- serviceprincipen och en polismans uppträdande 145

BYGGLOV
- byggandet av bodar på ett strandområde genom anmälningsförfarande 308
- en byggnadsinspektörs befogenheter i ett bygglovsärende 310
- reparations- och ändringsarbeten som påbörjats i ett daghem utan lagakraftvunnet tillstånd 311

DAGVÅRD
- beslutsfattande och delgivning 204
- en framställning om precisering av bestämmelsen om dagvårdspersonalens dimensionering 209
- dimensioneringen och uppföljningen av antalet anställda i vård- och uppfostringsuppgifter vid Helsingfors stads daghem 214

DELGIVNING
- omsorg vid delgivning 97
- behandlingen av besvär vid en länsstyrelse 224, 317

DOMARFÖRSLAGSNÄMND
- ett utlåtande gällande en domarutnämning 104

DOMSTOL
- en domares uppträdande i enlighet med tjänsteställningen 96
- rättens ordförande som processledare 96
- innehållet i en domstols ljudupptagningar 96
- omsorg vid utarbetandet av domslutet 97
- omsorg vid delgivning 97
- besvarande av förfrågningar 97
- dröjsmål vid behandlingen av talan i en verkställighetstvist 98
- dröjsmål vid behandlingen av ett brottmål 99
- den lagliga grunden för en domstols åtgärder 100
- en från åtal frikänd persons rätt att få sina rättegångskostnader betalda av statens medel 101
- säkerhetställande av att en domstols ljudupptagningar bevaras 102
- förbud för ett ombud att uppträda i rätten 104
- ett utlåtande gällande en domarutnämning 104
- behandlingen av en anmälan om laga förvall vid en jorddomstol 106
- dröjsmål vid behandlingen av ett barnskyddsärende vid en förvaltningsdomstol 199

DRÖJSMÅL
- dröjsmål vid behandlingen av talan i en verkställighetstvist 98
- dröjsmål vid behandlingen av ett brottmål 99
- en förundersökning inleds först efter fördröjningar 122
- problem i undersökningen av ekonomisk brottslighet 122
- undersökningsläget vid polisinrättningen i Sodankylä härad 123
- serviceprincipen och en polismans uppträdande 145
- dröjsmål med förundersökningsprotokoll 146
- komplettering av anvisningarna för anförande av disciplinbesvär 188
- långa behandlingstider för bilskattedeklarationer 191
- dröjsmål vid behandlingen av ett utkomststödsärende 211
- dröjsmål vid behandlingen av ett barnskyddsärende vid en förvaltningsdomstol 199
- dröjsmål vid behandlingen av färdtjänstansökningar 204
- dröjsmål vid erhållandet av handlingar 206
- dröjsmål vid behandlingen av ett utkomststödsärende 211
- behandlingen av besvär vid en länsstyrelse 224, 317
- dröjsmål med förordnande av intressebevakare 247
- en allmän intressebevakares förfarande vid försäljningen av en utmätt fastighet 247
- dröjsmål vid behandlingen av besvär 250
- dröjsmål vid behandlingen av ärenden som gäller social trygghet 250
- dröjsmål vid behandlingen av ansökningar vid Folkpensionsanstalten 252
- dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om rehabilitering och vårdbidrag 258
- dröjsmål vid beviljandet av arbetsmarknadsstöd 262
- behandlingen av en utbetalningsansökan vid en arbetskrafts- och näringscentral 318
- dröjsmål i ett förvaltningstvångsärende 312

ERKÄNNANDE AV FADERSKAP
- korrekt handledning av en klient 237

FERTILITETSVÅRD
- korrekt handledning av en klient 237

FOLKPENSIONSANSTALTEN
- rådgivnings- och informationsskyldigheten samt betjäningsprincipen 250
- förutsättningar för erhållande av pension 251
- ansökningarnas behandlingstider vid Folkpensionsanstalten och informerandet om dem 252
- klarheten och begripligheten i fråga om Folkpensionsanstaltens beslut 254

FÅNGVÅRDEN
- BJO Rautios utlåtande om en rapport från Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) angående kommitténs besök i Finland i september 2003 155
- BJO Rautios utlåtande om ett betänkande från arbetsgruppen för ungdomsstraff, särskilt beträffande förslagen om ungdomsarrest 156
- begränsningar i terapisessioner 158
- ersättningar som tas ut av fångar 159
- besök hos fångar 160
- fångvårdspersonalens attityder mot fångarna 161
- innehåll av föremål 162
- placering av fånge i enrum av säkerhetsskäl 163
- motivering av ett isoleringsbeslut 164
- hörande av en fånge 164
- skyldigheten att ge ut handlingar 165
- tidpunkten för permissionstillståndet 165
- förhållandena i fängelserna 167
- biträde vid disciplinförfarande 169
- fångars integritet inom hälso- och sjukvård 169

FÄRDTJÄNST
- dröjsmål vid behandlingen av färdtjänstansökningar 204
- omfattningen av färdtjänst för en gravt handikappad person 208
- utarbetande av en serviceplan för den som är berättigad till färdtjänst 208
- färdtjänst enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp ordnades som samtransporter 213

FÖRSVARSMAKTEN
- förordnande om väckande av åtal för missbruk av tjänsteställning 184
- gränsbevakarens möjligheter att bli antagna för fredsbevarande uppdrag 186
- komplettering av anvisningarna för anförande av disciplinbesvär 188
- hemlighållandet av personuppgifter i samband med en övningsorder 189
- tillgodoseendet av religionsfriheten vid en paradmönstring 190

FÖRSÄKRINGSANSTALT
- dröjsmål vid behandlingen av ärenden som gäller social trygghet 250

FÖRSÄKRINGSDOMSTOLEN
- dröjsmål vid behandlingen av besvär 250

FÖRUNDERSÖKNING
- förundersökningens grundlighet 113
- en förundersökning inleds först efter fördröjningar 122
- undersökningsläget vid polisinrättningen i Sodankylä härad 123
- lång förundersökning 124
- gripande av en minderårig 132
- hänskytande för åtalsprövning 135
- undersökning av ett brott som en polisman var misstänkt för 136
- information om förundersökning 137
- upphävt yppandeförbud 138
- sekretess för förundersökningsmaterial 141
- en part begär ytterligare utredningar 144
- dröjsmål med förundersökningsprotokoll 146
- underlåtenhet att verkställa förundersökning 316

FÖRVALTNINGSFÖRFARANDE
- god förvaltning 222
- rådgivnings- och informationsskyldigheten samt betjäningsprincipen 250
- deponeringen av en relik bestående av S:t Henriks strålben 328

GOD FÖRVALTNING
- besvarande av förfrågningar 97
- skyldigheten att ge ut handlingar 165
- informerande om preskription av en lönegarantifordran 266

- information om parkeringsövervakarnas identitet 283
- språket i ett skriftligt svar och en beslutssamlings publiceringsspråk 295
- meddelande om överföring till skatteförslagsförfarandet 301
- hörande av den skattskyldige i samband med en skattegranskning 305
- sakligheten och enhetligheten i skatteförvaltningens service 305
- den tid förslag till ändringar av detaljplaner hålls framlagda 307
- behandlingen av besvär vid en länsstyrelse 224, 317
- skyldigheten att hålla hundar kopplade 318

HANDIKAPP
- omfattningen av färdtjänst för en gravt handikappad person 208
- utarbetande av en serviceplan för den som är berättigad till färdtjänst 208
- beslutsfattandet vid justering av den avgift som tas ut för en utvecklingsstörd persons uppehälle 210
- färdtjänst enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp ordnades som samtransporter 213

HANDLINGAR
- skyldigheten att ge ut handlingar 165
- utlämnande av begärda handlingar 196
- den tid förslag till ändringar av detaljplaner hålls framlagda 307
- utlämnande av handlingar och handlingssekretess 206

HUSRANNSAKAN
- kriterierna för husrannsakan och polisens tystnadsplikt 126
- spaningar som motiv till husrannsakan 129
- betydelsen av samtycke vid husrannsakan 130
- anmälan om husrannsakan 130

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD
- förhållandena för frihetsberövade 121
- begränsningar i terapisessioner 158
- fångars integritet inom hälso- och sukvård 169
- en framställning om precisering av lagstiftningen om patientavgifter för sjuktransporter 218
- en framställning om precisering av mentalvårdslagen 219
- en framställning om precisering av folkhälsolagen 219
- kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och tillgången till dessa tjänster 219
- rätten till god vård 219
- patienternas rätt till information och självbestämmande 220
- patientjournalanteckningar samt utlämnande och kontroll av patientuppgifter 222
- god förvaltning 222
- vården av glaukompatienter i Helsingfors 225
- patientens rätt till vård 227
- tandreglering för barn i Kihniö kommun 229
- en omyndig patients rätt till personlig integritet 230
- Esbo stads hjälpmedelsanvisning var lagstridig 232
- den andra vårdnadshavarens rätt att delta i beslutsfattandet angående barnets undersökningar 241
- den svenskspråkiga kundbetjäningen vid en social- och hälsovårdscentral 293

HÄLSOTILLSTÅND
- försummelse av övervakningen av en person som tagits i förvar 119
- avvisning av en gravid kvinna 199
- verkställigheten av ett beslut om avvisning av en rysk familj 200

HÖRANDE
- hörande av en fånge 164
- skyldigheten att höra den skattskyldige och rättande av en skattemyndighets fel 303
- hörande av den skattskyldige i samband med en skattegranskning 305

INDRIVNING
- indrivning av en offentligrättslig fordran via en privat inkassobyrå 172

INFORMATION
- information om förundersökning 137
- upphävt yppandeförbud 138
- ansökningarnas behandlingstider vid Folkpensionsanstalten och informerandet om dem 252

- avbrott in utbetalningen av arbetsmarknadsstöd och information om avbrottet 265
- informerande om preskription av en lönegarantifordran 266
- information om ett antagningssystem 286
- språket vid informerandet om trafikarrangemang 299
- meddelande om överföring till skatteförslagsförfarandet 301

INGRIPANDE
- gripande av en minderårig 132
- transport av minderåriga till en polisstation och inlåsning i ”finkan” 242

INRIKESMINISTERIET
- BJO Rautios utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av polislagen m.fl. 82

INTRESSEBEVAKNING
- intressebevakarens befogenheter och huvudmannens självbestämmelserätt 244
- dröjsmål med förordnande av intressebevakare 247
- en allmän intressebevakares förfarande vid försäljningen av en utmätt fastighet 247

INTYG FÖR KÖRKORT
- en framställning om precisering av folkhälsolagen 219
- kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och tillgången till dessa tjänster 219

ISOLERING
- placering av fånge i enrum av säkerhetsskäl 163
- motivering av ett isoleringsbeslut 164
- en framställning om precisering av mentalvårdslagen 219
- överskridande av den lagstadgade maximitiden för isolering samt upprätthållandet av kontakterna mellan barnet och föräldern 241

JUSTITIEMINISTERIET
- BJO Jääskeläinens utlåtande om ett betänkande av kommittén för utveckling av domstolsväsendet 94
- BJO Jääskeläinens utlåtande om ett slutbetänkande av arbetsgruppen för översyn av straffprocessen 94
- BJO Rautios utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om utlämning för brott 118
- BJO Rautios utlåtande om en rapport från Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) angående kommitténs besök i Finland i september 2003 155
- BJO Rautios utlåtande om ett betänkande från arbetsgruppen för ungdomsstraff, särskilt beträffande förslagen om ungdomsarrest 156

JÄMLIKHET
- polisens förfarande i körkortsärenden 148
- uttag av fackföreningsavgift och likabehandling 149
- gränsbevakarens möjligheter att bli antagna för fredsbevarande uppdrag 186
- en framställning om precisering av lagstiftningen om patientavgifter för sjuktransporter 218
- jämlik fördelning av en stads valreklamplatser 270
- garanterande av jämlik behandling och rätten till inflytande 271
- rökförbud 274
- universitetsbibliotekens avgifter 287
- tilläggspoäng för nya studenter 288
- tillgången på svenskspråkiga broschyrer och formulär 294
- den språkliga jämlikheten vid Rundradion Ab:s utbud av sändningar från en valvaka 297
- jämlikheten vid beviljandet av jaktkort 319
- ersättande av hjortdjursskador 320
- problem med TV-utsändningarnas sebarhet 322
- anvisande av gravplats på en kommunal begravningsplats 327
- deponeringen av en relik bestående av S:t Henriks strålben 328

JÄV
- jäv i ett utnämningsärende och motivering till utnämningen 151

KOMMUN
- dimensioneringen och uppföljningen av antalet anställda i vård- och uppfostringsuppgifter vid Helsingfors stads daghem 214
- kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och tillgången till dessa tjänster 219
- god förvaltning 222

- vården av glaukompatienter i Helsingfors 225
- tandreglering för barn i Kihniö kommun 229
- Esbo stads hjälpmedelsanvisning var lagstridig 232
- korrekt handledning av en klient 237
- övervakat umgänge mellan föräldrar och barn samt kommunernas medlings- och rådgivningstjänster 239
- offentliggörande av kommunala organs protokoll 269
- jämlik fördelning av en stads valreklamplatser 270
- garanterande av jämlik behandling och rätten till inflytande 271
- en stads kampanj för ökad röstningsaktivitet 272
- rökförbud 274
- en kommunal ungdomsarbetares arbetsintervju och dataskydd 277
- val av invånare i aravahyresbostäder 278
- besittningsrätten till en fastighet under ett pågående förköpsförfarande 280
- information om parkeringsövervakarnas identitet 283
- ett utbildningsverks rådgivning och bristfälliga informationshantering 286
- tillgången på svenskspråkiga broschyrer och formulär 294
- den tid förslag till ändringar av detaljplaner hålls framlagda 307
- byggandet av bodar på ett strandområde genom anmälningsförfarande 308
- en byggnadsinspektörs befogenheter i ett bygglovsärende 310
- reparations- och ändringsarbeten som påbörjats i ett daghem utan lagakraftvunnet tillstånd 311
- dröjsmål i ett förvaltningstvångsärende 312
- anvisande av gravplats på en kommunal begravningsplats 327

KOMMUNIKATION
- problem med TV-utsändningarnas sebarhet 322

KONTAKTER
- överskridande av den lagstadgade maximitiden för isolering samt upprätthållandet av kontakterna mellan barnet och föräldern 241

KRETSALARMERINGSCENTRALEN
- patientens rätt till vård 227

KROPPSVISITATION
- lagenligheten av en tullkontroll 192
- tullens förfarande vid en kroppsvisitation 196

KYRKAN
- anvisande av gravplats på en kommunal begravningsplats 327
- utredande av en präst valbarhet 327
- ordnande av begravning för sådana som inte hör till kyrkan 327
- deponeringen av en relik bestående av S:t Henriks strålben 328

LAGA FÖRVAL
- behandlingen av en anmälan om laga förvall vid en jorddomstol 106

LJUDUPPTAGNING
- innehållet i en domstols ljudupptagningar 96
- säkerhetställande av att en domstols ljudupptagningar bevaras 102

LÄNSSTYRELSE
- behandlingen av besvär vid en länsstyrelse 224, 317

MAKTMEDEL
- en utmätningsmans rätt att använda maktmedel 174

MEDICINSK REHABILITERING
- Esbo stads hjälpmedelsanvisning var lagstridig 232

MILJÖ
- skydd av flygekorrars förökning- och rastplatser i samband med skogsavverkningar 313
- bedömning av behovet av tillstånd för muddring 315
- underlåtenhet att verkställa förundersökning 316

MINDERÅRIG
- gripande av en minderårig 132
- förhör av en minderårig 133
- transport av minderåriga till en polisstation och inlåsning i ”finkan” 242

MOTIVERING
- jäv i ett utnämningsärende och motivering till utnämningen 151
- motivering av ett beslut 164, 250
- utredning av arbetskraftspolitiska förutsättningar och motivering av ett utlåtande 264

MUSEIVERKET
- deponeringen av en relik bestående av S:t Henriks strålben 328

OFFENTLIGHET
- sekretess för förundersökningsmaterial 141
- hemlighållandet av personuppgifter i samband med en övningsorder 189
- utlämnande av begärda handlingar 196
- utlämnande av handlingar och handlingssekretess 206
- patientjournalanteckningar samt utlämnande och kontroll av patientuppgifter 222
- offentliggörande av kommunala organs protokoll 269
- hemlighållande av uppgifter i ett beslut om återkallande av serveringstillstånd 323

OMBUD
- den lagliga grunden för en domstols åtgärder 100
- förbud för ett ombud att uppträda i rätten 104

OMHÄNDERTAGANDE
- beslutsfattande och delgivning 204
- lämnande av information till en klient om hans eller hennes ärende 237

OMSORGSFULLHET
- omsorg vid utarbetandet av domslutet 97
- omsorg vid delgivning 97
- försummelse av övervakningen av en person som tagits i förvar 119
- registrering av beslag 130
- tullens förfarande vid en kroppsvisitation 196
- god förvaltning 222
- rådgivnings- och informationsskyldigheten samt betjäningsprincipen 250
- offentliggörande av kommunala organs protokoll 269

OPARTISKHET
- bemötandet av klienter och kravet på opartiskhet för tjänstemännen 206

OTILLRÄKNELIGHET
- otillräknelighet som grund för åtalseftergift 111

PART
- en part begär ytterligare utredningar 144

PATIENT
- rätten till god vård 219
- patienternas rätt till information och självbestämmande 220
- mentalvårdspatienternas ställning 221
- patientjournalanteckningar samt utlämnande och kontroll av patientuppgifter 222
- vården av glaukompatienter i Helsingfors 225
- patientens rätt till vård 227
- en omyndig patients rätt till personlig integritet 230
- den andra vårdnadshavarens rätt att delta i beslutsfattandet angående barnets undersökningar 241

PATIENTAVGIFT
- beslut om avgiften för kortvarig boendeservice 216
- en framställning om precisering av lagstiftningen om patientavgifter för sjuktransporter 218

PATIENTJOURNAL
- patientjournalanteckningar samt utlämnande och kontroll av patientuppgifter 222

PENSION
- förutsättningar för erhållande av pension 251

PERMISSIONSTILLSTÅND
- tidpunkten för permissionstillståndet 165

PERSONLIG FRIHET
- transport av utomstående i polisbil vid utryckning 132
- rökförbud 274

PERSONLIG INTEGRITET
- lagenligheten av en tullkontroll 192
- en omyndig patients rätt till personlig integritet 230

PERSONLIG SÄKERHET
- försummelse av övervakningen av en person som tagits i förvar 119

PERSONUPPGIFTER
- en framställning om precisering av mentalvårdslagen 219

POLISEN
- BJO Rautios utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av polislagen m.fl. 82
- försummelse av övervakningen av en person som tagits i förvar 119
- förhållandena för frihetsberövade 121
- en förundersökning inleds först efter fördröjningar 122
- problem i undersökningen av ekonomisk brottslighet 122
- undersökningsläget vid polisinrättningen i Sodankylä härad 123
- lång förundersökning 124
- kriterierna för husrannsakan och polisens tystnadsplikt 126
- spaningar som motiv till husrannsakan 129
- betydelsen av samtycke vid husrannsakan 130
- anmälan om husrannsakan 130
- registrering av beslag 130
- proportionalitetsprincipen och tvångsmedel 131
- transport av utomstående i polisbil vid utryckning 132
- gripande av en minderårig 132
- förhör av en minderårig 133
- hänskytande för åtalsprövning 135
- undersökning av ett brott som en polisman var misstänkt för 136
- information om förundersökning 137
- upphävt yppandeförbud 138
- lämnande av uppgifter om en persons brottsliga bakgrund till arbetsgivaren 140
- sekretess för förundersökningsmaterial 141
- den misstänktes rätt att försvara sig 142
- brevväxling med biträdet 143
- vittnens rätt att vägra yttra sig 143
- en part begär ytterligar utredningar 144
- serviceprincipen och en polismans uppträdande 145
- dröjsmål med förundersökningsprotokoll 146
- polisens förfarande vid underrättelse om ett dödsfall 147
- polisens förfarande i körkortsärenden 148
- uttag av fackföreningsavgift och likabehandling 149
- tillstånd av polisen till jakt på varg 150
- samarbete mellan polis och utsökningsmyndighet 150
- jäv i ett utnämningsärende och motivering till utnämningen 151
- polisens övervakning av utlänningar 151
- avvisning av en gravid kvinna 199
- verkställigheten av ett beslut om avvisning av en rysk familj 200
- transport av minderåriga till en polisstation och inlåsning i ”finkan” 242
- besittningsrätten till en fastighet under ett pågående förköpsförfarande 280
- underlåtenhet att verkställa förundersökning 316

PRODUKTTILLSYNSCENTRAL
- hemlighållande av uppgifter i ett beslut om återkallande av serveringstillstånd 323

PROPORTIONALITETSPRINCIPEN
- proportionalitetsprincipen och tvångsmedel 131
- gripande av en minderårig 132
- en utmätningsmans rätt att använda maktmedel 174

PRÖVNINGSNÄMND
- motivering av ett beslut 250
- delgivning av ett beslut och ändringssökande 255

PSYKIATRISK SJUKVÅRD
- en framställning om precisering av mentalvårdslagen 219
- mentalvårdspatienternas ställning 221

REGISTER
- lämnande av uppgifter om en persons brottsliga bakgrund till arbetsgivaren 140

REGISTRERING
- registrering av beslag 130

RELIGIONSFRIHET
- tillgodoseendet av religionsfriheten vid en paradmönstring 190

RUNDRADION AB
- den språkliga jämlikheten vid Rundradion Ab:s utbud av sändningar från en valvaka 297

RÅDGIVNING
- rättens ordförande som processledare 96
- vården av glaukompatienter i Helsingfors 225
- korrekt handledning av en klient 237
- rådgivnings- och informationsskyldigheten samt betjäningsprincipen 250
- Folkpensionsanstaltens rådgivningsskyldighet 250

RÄTTEGÅNGSKOSTNADER
- en från åtal frikänd persons rätt att få sina rättegångskostnader betalda av statens medel 101

RÄTTELSEYRKANDE
- beslutsfattande och delgivning 204

RÄTT TILL INFORMATION
- patienternas rätt till information och självbestämmande 220

RÄTTVISA
- rättens ordförande som processledare 96

SAMTYCKE
- betydelsen av samtycke vid husrannsakan 130

SERVICEPLAN
- utarbetande av en serviceplan för den som är berättigad till färdtjänst 208

SERVICEPRINCIPEN
- serviceprincipen och en polismans uppträdande 145
- skyldigheten att ge ut handlingar 165
- rådgivnings- och informationsskyldigheten samt betjäningsprincipen 250
- sakligheten och enhetligheten i skatteförvaltningens service 305

SJUKTRANSPORT
- en framställning om precisering av lagstiftningen om patientavgifter för sjuktransporter 218
- patientens rätt till vård 227

SJÄLVBESTÄMMANDERÄTT
- patienternas rätt till information och självbestämmande 220

SKYDD FÖR FAMILJELIVET
- övervakat umgänge mellan föräldrar och barn samt kommunernas medlings- och rådgivningstjänster 239

SKYDD FÖR PRIVATLIVET
- lämnande av uppgifter om en persons brottsliga bakgrund till arbetsgivaren 140
- fångars integritet inom hälso- och sukvård 169
- en kommunal ungdomsarbetares arbetsintervju och dataskydd 277

SKYLDIGHET ATT ORDNA HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER
- kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och tillgången till dessa tjänster 219

SOCIALFÖRSÄKRING
- motivering av ett beslut 250
- rådgivnings- och informationsskyldigheten samt betjäningsprincipen 250
- hörande av parterna i ett återindrivningsärende 251
- ansökningarnas behandlingstider vid Folkpensionsanstalten och informerandet om dem 252
- klarheten och begripligheten i fråga om Folkpensionsanstaltens beslut 254
- dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om rehabilitering och vårdbidrag 258

SOCIALVÅRD
- dröjsmål vid behandlingen av färdtjänstansökningar 204
- beslutsfattande och delgivning 204
- bemötandet av klienter och kravet på opartiskhet för tjänstemännen 206
- utlämnande av handlingar och handlingssekretess 206

- återkrav av utkomststöd 207, 212
- periodisering av inkomsterna och utgifterna vid fastställandet av utkomststöd 207
- den tidpunkt till vilken utgifterna hänförs i samband med att utkomststöd beviljas 208
- betalning av utkomststöd för läkemedelskostnader i efterskott 208
- omfattningen av färdtjänst för en gravt handikappad person 208
- utarbetande av en serviceplan för den som är berättigad till färdtjänst 208
- en framställning om precisering av bestämmelsen om dagvårdspersonalens dimensionering 209
- beslutsfattandet vid justering av den avgift som tas ut för en utvecklingsstörd persons uppehälle 210
- dröjsmål vid behandlingen av ett utkomststödsärende 211
- färdtjänst enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp ordnades som samtransporter 213
- dimensioneringen och uppföljningen av antalet anställda i vård- och uppfostrings-uppgifter vid Helsingfors stads daghem 214
- beslut om avgiften för kortvarig boendeservice 216
- lämnande av information till en klient om hans eller hennes ärende 237
- korrekt handledning av en klient 237
- övervakat umgänge mellan föräldrar och barn samt kommunernas medlings- och rådgivningstjänster 239

SPRÅK
- problem i undersökningen av ekonomisk brottslighet 122
- den svenskspråkiga kundbetjäningen vid en social- och hälsovårdscentral 293
- tillgången på svenskspråkiga broschyrer och formulär 294
- språket i ett skriftligt svar och en beslutssamlings publiceringsspråk 295
- den språkliga jämlikheten vid Rundradion Ab:s utbud av sändningar från en valvaka 297
- språket vid informerandet om trafikarrangemang 299

STUDERANDE
- information om ett antagningssystem 286

STÄMNINGSANSÖKAN
- ett privaträttsligt yrkande i en åklagares stämningsansökan 113

TANDVÅRD
- kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och tillgången till dessa tjänster 219
- tandreglering för barn i Kihniö kommun 229
- en omyndig patients rätt till personlig integritet 230

TJÄNSTEMAN
- serviceprincipen och en polismans uppträdande 145
- lagenligheten av en tullkontroll 192

TULLEN
- långa behandlingstider för bilskatte-deklarationer 191
- lagenligheten av en tullkontroll 192
- tullens förfarande vid en kroppsvisitation 196
- utlämnande av begärda handlingar 196

TVÅNGSMEDEL
- proportionalitetsprincipen och tvångsmedel 131

TYSTNADSPLIKT
- kriterierna för husrannsakan och polisens tystnadsplikt 126

UMGÄNGESRÄTT
- övervakat umgänge mellan föräldrar och barn samt kommunernas medlings- och rådgivningstjänster 239

UNIVERSITET
- universitetsbibliotekens avgifter 287
- tilläggspoäng för nya studenter 288

UPPTRÄDANDE
- en domares uppträdande i enlighet med tjänsteställningen 96
- serviceprincipen och en polismans uppträdande 145
- fångvårdspersonalens attityder mot fångarna 161
- en utmätningsmans uppträdande 176
- bemötandet av klienter och kravet på opartiskhet för tjänstemännen 206

UTBILDNINGSVÄSENDET
- ett utbildningsverks rådgivning och bristfälliga informationshantering 286
- information om ett antagningssystem 286
- universitetsbibliotekens avgifter 287
- intagningsritualen vid ett musikgymnasium 287

UTKOMSTSKYDD FÖR ARBETSLÖSA
- den tidpunkt till vilken utgifterna hänförs i samband med att utkomststöd beviljas 208

UTKOMSTSTÖD
- dröjsmål vid behandlingen av ett utkomststödsärende 211
- beslutsfattande och delgivning 204
- utlämnande av handlingar och handlingssekretess 206
- återkrav av utkomststöd 207, 212
- periodisering av inkomsterna och utgifterna vid fastställandet av utkomststöd 207
- den tidpunkt till vilken utgifterna hänförs i samband med att utkomststöd beviljas 208
- betalning av utkomststöd för läkemedelskostnader i efterskott 208
- dröjsmål vid behandlingen av ett utkomststödsärende 211

UTLÄNNING
- polisens övervakning av utlänningar 151
- avvisning av en gravid kvinna 199
- verkställigheten av ett beslut om avvisning av en rysk familj 200

UTREDNINGSSKYLDIGHET
- utredning av arbetskraftspolitiska förutsättningar och motivering av ett utlåtande 264
- skyldigheten att höra den skattskyldige och rättande av en skattemyndighets fel 303
- skydd av flygekorrars föröknings- och rastplatser i samband med skogsavverkningar 313
- utredande av en präst valbarhet 327

UTRIKESMINISTERIET
- BJO Rautios utlåtande om utredning av förutsättningarna för en ratificering av det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning 156
- BJO Rautios utlåtande för utarbetande av den tredje periodiska rapporten gällande verkställigheten av europeiska deklarationen om regionala språk och minoritetsspråk 293

UTSÖKNING
- samarbete mellan polis och utsökningsmyndighet 150
- indrivning av en offentligrättslig fordran via en privat inkassobyrå 172
- förbättrande av utomståendes ställning vid utsökning 173
- en utmätningsmans rätt att använda maktmedel 174
- ett frivilligt avtalsarrangemang och en utmätningsmans uppträdande 176
- rättelse av ett fel i redovisningen 177
- anvisningar gällande rättsskyddsmedlen 177
- en allmän intressebevakares förfarande vid försäljningen av en utmätt fastighet 247

VALEN
- jämlik fördelning av en stads valreklamplatser 270
- garanterande av jämlik behandling och rätten till inflytande 271
- en stads kampanj för ökad röstningsaktivitet 272
- den språkliga jämlikheten vid Rundradion Ab:s utbud av sändningar från en valvaka 297

VILTVÅRDSFÖRENING
- skyldigheten att hålla hundar kopplade 318

VITTNE
- vittnens rätt att vägra yttra sig 143

VÅRDNADSHAVARE
- den andra vårdnadshavarens rätt att delta i beslutsfattandet angående barnets undersökningar 241

VÅRDPLAN
- beslutsfattande och delgivning 204
- lämnande av information till en klient om hans eller hennes ärende 237

YPPANDEFÖRBUD
- upphävt yppandeförbud 138

ÅKLAGARE
- otillräknelighet som grund för åtalseftergift 111
- ett privaträttsligt yrkande i en åklagares stämningsansökan 113
- förundersökningens grundlighet 113
- undersökning av ett brott som en polisman var misstänkt för 136

ÅLDERSDISKRIMINERING
- Esbo stads hjälpmedelsanvisning var lagstridig 232

ÅTALSPRÖVNING
- hänskytande för åtalsprövning 135

ÅTERKRAV
- återkrav av utkomststöd 207, 212

ÄNDRINGSSÖKANDE
- delgivning av ett beslut och ändringssökande 255

ÖVERVAKNING
- problem i undersökningen av ekonomisk brottslighet 122
- undersökningsläget vid polisinrättningen i Sodankylä härad 123
- reparations- och ändringsarbeten som påbörjats i ett daghem utan lagakraftvunnet tillstånd 311

ISSN 0356-3006
Tryckeri: Yliopistopaino, Helsingfors 2005
Layout: Matti Sipiläinen / Meizo
Brytning: Päivi Ahola och Virpi Salminen

RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

FI - 00102 Riksdagen
telefon (09) *4321
telefax (09) 432 2268
eoa-kirjaamo@riksdagen.fi
http://www.ombudsman.fi