riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2008

B 4/2009 RD

riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2008

TILL RIKSDAGEN

Undertecknad, juris licentiat *Riitta-Leena Paunio* fungerade år 2008 som riksdagens justitieombudsman. Som biträdande justitieombudsmän fungerade juris doktor, vicehäradshövding *Jukka Lindstedt* och juris doktor, vicehäradshövding *Petri Jääskeläinen*.

Riksdagen utsåg mig 1.12.2005 på nytt till detta uppdrag för en fyraårig mandatperiod som omfattar tiden 1.1.2006–31.12.2009. Riksdagen utsåg 28.2.2006 på nytt Petri Jääskeläinen till biträdande justitieombudsman för en fyraårig mandatperiod som omfattar tiden 1.4.2006–31.3.2010. Till andra biträdande justitieombudsman utsåg riksdagen 22.9.2005 Jukka Lindstedt för en fyraårig mandatperiod som omfattar tiden 1.10.2005–30.9.2009.

Under den tid jag sköter denna uppgift är jag tjänstledig från tjänsten som kanslichef för riksdagens justitieombudsmans kansli. Petri Jääskeläinen är tjänstledig från sin tjänst som statsåklagare vid Riksåklagarämbetet och Jukka Lindstedt är för sin del tjänstledig från sin tjänst som lagstiftningsråd vid justitieministeriet.

Jag utsåg 26.2.2008 kanslichef *Jussi Pajuoja* till ställföreträdare för biträdande justitieombudsmannen för mandatperioden 1.3.2008–31.12.2011. Vid månadsskiftet september–oktober 2008 kallade jag honom att under sammanlagt 15 dagar sköta biträdande justitieombudsmannens uppgifter.

I enlighet med 109 § 2 mom. i grundlagen överlämnar JO årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättsskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som JO har observerat. I berättelsen uppmärksammas också den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, på det sätt som förutsätts i 12 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman.

I enlighet med 109 § 2 mom. i grundlagen överlämnar jag vördsamt till riksdagen berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet år 2008.

Helsingfors den 19 mars 2009

Justitieombudsman *Riitta-Leena Paunio*

Kanslichef *Jussi Pajuoja*

INNEHÅLL

Till riksdagen 3
Använda förkortningar 12
Foton 12

1. JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN HAR ORDET 13
Riitta-Leena Paunio 13
Justitieombudsmannen i en globaliserad värld 13
Petri Jääskeläinen 17
Brister vid tryggandet av rättshjälp för frihetsberövade 17
Jukka Lindstedt 21
Justitieombudsmannen och mediernas frihet 21

2. JUSTITIEOMBUDSMANNA-INSTITUTIONEN ÅR 2008 25
2.1 Uppgifter 25
2.2 Verksamhet 25
2.3 Målsättningarna för JO:s laglighetskontroll 27
2.4 Reformprojekt 28
2.5 Klagomål och övriga laglighets-kontrollärenden 28
Antalet inkomna och avgjorda ärenden 29
Sakområden och åtgärder 30
2.6 Inspektioner 32
2.7 Jubileumsseminariet 32
2.8 Nationellt och internationellt samarbete 34
Tilldragelser inom landet 34
Internationella kontakter 35
2.9 Serviceverksamhet 36
Kundbetjäning 36
Informationsförmedling 37
2.10 Kansliet 37

3. JUSTITIEOMBUDSMANNENS SÄRSKILDA UPPGIFTER 38
3.1 De grundläggande och mänskliga rättigheterna 38
3.1.1 Händelser på området för de mänskliga rättigheterna 39
3.1.2 Ställningstaganden av organ som övervakar de mänskliga rättigheterna 4
Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadom-stolen år 2008 41
3.2 Justitieombudsmannens iakttagelser 44
3.2.1 De grundläggande och mänskliga rättigheterna inom laglighetskontrollen 44
3.2.2 Jämlikhet 6 § 45
Diskrimineringsförbudet 46
Barns rätt till jämlikt bemötande 47
3.2.3 Rätten till liv, personlig frihet och integritet 7 § 47
Personlig integritet och trygghet 47
Förbud mot behandling som kränker människovärdet 49
3.2.4 Den straffrättsliga legalitetsprincipen 8 § 50
3.2.5 Rörelsefrihet 9 § 50
3.2.6 Skydd för privatlivet 10 § 50
Hemfridsskyddet 50
Familjelivsskyddet 51
Skyddet för förtroliga meddelanden 51
Skyddet för privatliv och person-uppgifter 52
3.2.7 Religionsfrihet 11 § 53
3.2.8 Yttrandefrihet och offentlighet 12 § 54
Yttrandefriheten 54
Offentligheten 54

3.2.9 Mötes- och föreningsfrihet 13 § 56
3.2.10 Rösträtt och rätt till inflytande 14 § 56
3.2.11 Egendomsskydd 15 § 56
3.2.12 Kulturella rättigheter 16 § 57
3.2.13 Rätt till eget språk och egen kultur 17 § 57
3.2.14 Näringsfrihet och rätt till arbete 18 § 58
3.2.15 Rätt till social trygghet 19 § 58
Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg 59
Rätten till grundläggande försörjning 59
Rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster 59
Rätten till bostad 60
3.2.16 Ansvar för miljön 20 § 60
3.2.17 Rättsskydd 21 § 61
Rådgivnings- och serviceskyldigheten 62
Rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel 64
Rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål 66
Behandlingens offentlighet 69
Hörande av parterna 69
Motivering av beslut 71
Korrekt behandling av ärendena 72
Övriga förutsättningar för god förvaltning 75
Straffprocessuella rättsskyddsgarantier 76
Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet 77
Tjänstemäns uppträdande 78

3.3 Teletvångsmedel och andra hemliga metoder för inhämtande av information 79
3.3.1 Hemliga metoder för inhämtande av information 79
3.3.2 Teletvångsmedel 79
Laglighetskontrollen av teletvångsmedel 79
Teletvångsmedlens särdrag 80
Beslut om användning av tvångsmedel 80
Avgöranden som gäller teletvångsmedel 81
Inspektioner 82
Övervakningsuppgifter 82
Utvärdering 86
Avslutningsvis 88

3.4 Täckoperationer, bevisprovokation genom köp och förhindrande av att informationshämtning avslöjas 89
3.4.1 Täckoperationer 89
3.4.2 Bevisprovokation genom köp 89
Förhindrande av att informationshämtning avslöjas 89
Övervakning 90
Uppgifter om övervakningen 90
Bedömning 91
Avslutningsvis 92

4. LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN ENLIGT SAKOMRÅDEN 94

4.1 Domstolarna och justitieförvaltningen 94
4.1.1 Lagstiftningsreformer 94
Utlåtanden 95
4.1.2 Laglighetskontroll 96
4.1.3 Inspektioner 96
4.1.4 Avgöranden 97
Tingsrätten meddelade en oriktig dom i ett målsägandebrott 97
En tingsdomares förfarande vid rättegången 97
Besvarandet av en fråga gällande behandlingstiden 98
En domares skyldighet att läsa sin e-post på arbetsplatsen 99
Ansökan om återbrytande i ett strafforderärende 99

Inexakt information om valet av notarier 100
Behovet av att komplettera en ansökan orsakade dröjsmål vid behandlingen 100
Hovrättens dom fördröjdes 100
Behandlingen av besvär fördröjdes vid konsumenttvistnämnden 101
Byte av försäkringsdomstolens ledamöter med uppdraget som bisyssla 101
Felaktigt förordnande om förpassning av en häktad 102
Domstolen återkallade inte en efterlysning 102
Förflyttning av en fånge till ett estniskt fängelse 103

4.2 Åklagarväsendet 104
4.2.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer 104
4.2.2 Laglighetskontroll 104
4.2.3 Inspektioner 105
4.2.4 Avgöranden 105
Undersökning av ett polisbrott och åklagarens förfarande 105

4.3 Polisen 107
4.3.1 Verksamhetsmiljö och lagstiftningsreformer 107
4.3.2 Laglighetskontroll 108
4.3.3 Inspektioner 109
4.3.4 Avgöranden 110
Offentlighet och information 110
Registrering av brottsanmälningar 112
Dröjsmål vid förundersökningen 112
Förundersökningsbeslut och beslutsmotiveringar 112
Frihetsberövanden och de frihetsberövades förhållanden 113
Husrannsakan och kvarstad 115
Förfarandet vid förhör 117
Utredningen av brott som polismän misstänktes för 117
Tillställandet av förundersökningsprotokoll 119
Tillståndsförvaltningen 120
Övriga fall 121

4.4 Fångvården 124
4.4.1 Inspektioner 124
4.4.2 Framställningar och egna initiativ 125
Behov av förnyelse av bestämmelserna om öppnande av brev från ombud 126
Ett advokatbesök under särskilt övervakade förhållanden 126
Avbrytande av ett besök under särskilt övervakade förhållanden 127
En fånges rätt att ingå äktenskap 127
Användning av handbojor vid transport av en häktad 128
Beaktande av barnets bästa på fängelseavdelningar avsedda för mödrar och barn 128
Granskning och läsning av fångars brev 129
Utländska fångars språkliga rättigheter 130
Prissättning av fångars telefonsamtal 131
Särskilda områden för utomhusvistelse vid fängelserna och användning av handbojor vid utomhusvistelse 131
Begäran om förrättande av förundersökning 133
4.4.3 Övriga avgöranden 133
Bemötandet av fångar 133
Brevväxling 134
Rättsskyddet och god förvaltning 136
Hälso- och sjukvård 139
Övriga fall 142

4.5 Utsökning och förfaranden vid betalningsoförmåga 146
4.5.1 Ändringar i lagstiftningen 146
4.5.2 Laglighetskontroll 146
Utmätningsmannens utredningsskyldighet 146
Rådgivningsskyldighet 146
Beslutsförfarande 147
4.5.3 Avgöranden 147
Näringsidkare som utsökningsgäldenär 147
Registerförfrågan om en arbetsplats 147
Utmätning för en preskriberad skuld 148
Betalningsplan och rättsmedel 148
Kontroll av adressuppgifter 148
Föreläggande av vite för hörande av utomstående 149

4.6 Militära ärenden och försvarsförvaltningen 150
4.6.1 Verksamhetsmiljön 150
4.6.2 Laglighetskontroll 151
4.6.3 Inspektioner 152
4.6.4 Avgöranden 154
Fredsbevararens skyldighet att verka som valfunktionärer 154
Brister i försvarsmaktens upplagring av sprängämnen 155
Oenhetlig praxis vid beviljande av frontmannatecken 156
Hörande av beväring i samband med ändring av tjänstedugligheтsklassen 158

4.7 Tullen 159
4.7.1 Bilbeskattning 159
4.7.2 Inspektioner 160
4.7.3 Avgöranden 160
Dröjsmål vid behandlingen av bilskattebesvär 160
Fastställandet av modellspecifika skattesatser 161
Motiveringen till ett bilskattebeslut 161
Tillfälligt körtillstånd 162
Lindring av bilskatten 162

4.8 Utlänningsärenden 164
4.8.1 Verksamhetsmiljön 164
4.8.2 Laglighetskontroll 164
4.8.3 Avgöranden 165
Avlägsnande av en fånge ur landet 165
Visumregistrets uppgifter bör vara korrekta 166
Bemötande vid gränskontroll 166

4.9 Socialvård 168
4.9.1 Lagstiftningsreformer 168
4.9.2 Laglighetskontroll enligt sakområden 168
Utkomststöd 168
Äldreomsorg 173
Stöd för närståendevård 173
Handikappservice 174
Vård av utvecklingsstörda 174
Dagvård 175
Utlämnande av uppgifter 176
4.9.3 Inspektioner 178

4.10 Hälso- och sjukvård 180
4.10.1 Laglighetskontroll 180
4.10.2 Inspektioner 180
4.10.3 Avgöranden 182
Tillräcklig hälso- och sjukvårdsservice 182
Rätten till information och självbestämmanderätten 188
Patientjournaler 189
Sekretessplikten och privatlivsskyddet 191
Kraven på god förvaltning 193

4.11 Barnens rättigheter 197
4.11.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer 197
4.11.2 Laglighetskontroll 197
Barnskydd 198
Utlämnande av känslig information om barns och föräldrars hälsotillstånd till familjehem 199
Ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt 199
Dagvård 200
Ett daghemsbarn lugnades genom att vårdaren höll fast det i famnen 200
Adoption 201
Försummelse att vid adoptionsrådgivning förklara adoptionens rättsverkningar 202
Hälso- och sjukvården samt övriga myndigheter 203
4.11.3 Inspektioner 203

4.12 Intressebevakning 204
4.12.1 Ändringar i lagstiftningen 204
4.12.2 Laglighetskontroll 204
4.12.3 Avgöranden 205
Intressebevakarens uppgifter efter att huvudmannen avlidit 205
Brister i vidarebefordran av dödsbud 206
Redovisning ska upprättas på huvudmannens modersmål 206
Huvudmannens intresse hade inte bevakats 207
Hörande i samband med förordnande om intressebevavakning 207
Magistratens utredning var nte helt saklig 207
Magistratens behandling av ett klagomål 208
Formen för begäran om handlingar 208

4.13 Socialförsäkring 209
4.13.1 Laglighetskontroll 209
Problem med långa behandlingstider 209
Tillbörligt förfarande, serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten 212
Datasekretess och offentlighet 213
4.13.2 Inspektioner 214
4.13.3 Avgöranden 215
Medvetna försummelser av föreskrivna tidsfrister vid Fpa och vissa pensionsanstalter 215
Bedömning av Fpa:s ansökningsblanketter med avseende på privatlivsskyddet 216

4.14 Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa 218
4.14.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer 218
4.14.2 Laglighetskontroll 219
4.14.3 Avgöranden 220
Hörandet och beslutsfattandet i ett utbildningsärende 220
Betjäningen av en invandrarkund vid arbetskraftsbyrån 220

4.15 Allmänna kommunärenden 222
4.15.1 Kommunalförvaltningens grunder 222
4.15.2 Kommunernas strukturomvandling 222
4.15.3 Laglighetskontroll 223
4.15.4 Avgöranden 224
Förfarandet vid val av hyresgäster 224
Telefonservice angående lagstadgad avfallshantering 226
Partens rätt att få information om namnet på ett parkeringsövervakningsbiträde 226
Avgöranden gällande upphandlingsförfarandet 227

4.16 Utbildningssektorn 228
4.16.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer 228

4.16.2 Laglighetskontroll 228
4.16.3 Inspektioner 229
4.16.4 Avgöranden 229
Många missförhållanden vid UBS 229
Bibliotekskunders rättsäkerhet måste garanteras 230

4.17 Språkärenden 232
4.17.1 Laglighetskontroll 232
4.17.2 Avgöranden 233
Myndigheterna är skyldiga att använda svenska i kommunikationen med Åland 233
Tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i e-posttrafiken 233
Ambassadernas bristfälliga svenskspråkiga webbsidor 234
Behovet av svenskspråkiga anvisningar om god revisionssed 234

4.18 Beskattning 236
4.18.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer 236
4.18.2 Laglighetskontroll 237
Fysiska personers och sammanslutningars skyldighet att betala kyrkoskatt 238
4.18.3 Avgöranden 239
Skatteförvaltningen drev upprepade gånger in fordningar hos fel personer 239
Bristfällig motivering och felaktiga grunder för ett skattelättnadsbeslut 240
Bristfälliga deklarationsanvisningar 241

4.19 Miljöärenden 243
4.19.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer 243
4.19.2 Laglighetskontroll 243
4.19.3 Avgöranden 244
Misstanke om sanitär olägenhet i arbets- och vistelseutrymme 244
Miljökonsekvensbedömning av Kollajaprojektet 245
Dröjsmål med behandling av ett miljötillståndsärende 246
Enhetlig tolkningspraxis i miljötillståndsärenden 246
Ändring av avfallstransportsystem förutsätter förvaltningsbeslut 247
Uppbörd av kommunala avfallsavgifter 248
Polisanmälan om olovligt byggande 248
Framläggande av handlingar sommartid 248
Hörande av grannar på vederbörligt sätt 249
Synpunkter på en kommuns markpolitiska program 249
Kommunstyrelsen är ingen byggnadstillsynsmyndighet 250
Ett klagomål inverkade inte på övervakningsskyldigheten 250
Besittningsrätten måste utredas då marktäktstillstånd beviljas 250
Dröjsmål med utredning för klagomål 251
Offentlighet för oregistrerade uppgifter 251

4.20 Jord- och skogsbruk 252
4.20.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer 252
4.20.2 Laglighetskontroll 253
4.20.3 Inspektioner 253
4.20.4 Avgöranden 253
Jäv för en nämndeman vid jorddomstolen 253
Dröjsmål med behandling av överklaganden 254
Reglering av jaktvårdsföreningars medlemmars rösträtt 254
Normbasen för fastighetsförrättningsavgifter 255

4.21 Kommunikationer 257

4.21.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer 257

4.21.2 Laglighetskontroll 258

4.21.3 Avgöranden 259

Bedömning av en besiktningsmans tillförlitlighet 259

En ombudspost bör ha tillgänglighetsanpassade lokaler 260

4.22 Övriga ärenden 261

4.22.1 Avgöranden 261

Fortfarande brister i avgiftsfri telefonservice från myndigheter 261

Förfarandet vid avförande av aktiebolag ur handelsregistret 262

Försummelse av tidsfrister och bristfällig motivering av beslut vid PRS 264

PRS tilldelades en anmärkning för alltför långa behandlingstider 265

Församlingen gömde inte asylsökande 265

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott 265

BILAGOR 266

Bilaga 1 266

Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731) 266

Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197) 268

Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224) 272

Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209) 273

Bilaga 2 274

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän 274

Bilaga 3 275

Utlåtanden och sakkunniguppdrag 275

Utlåtanden 275

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott 276

Bilaga 4 277

Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet 277

Bilaga 5 281

Inspektioner 281

Bilaga 6 283

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli 283

Sakregister 285

Använda förkortningar

AKE	Fordonsförvaltningscentralen
BJO	biträdande justitieombudsman
CKP	centralkriminalpolisen
CPT	Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
EMRD	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
FM	finansministeriet
Fpa	Folkpensionsanstalten
HD	högsta domstolen
HFD	högsta förvaltningsdomstolen
IOI	International Ombudsman Institute
IM	inrikesministeriet
JM	justitieministeriet
JO	justitieombudsman
JSM	jord- och skogsbruksministeriet
PRS	Patent- och registerstyrelsen
RP	regeringsproposition
SHM	social- och hälsovårdsministeriet
TE-central	arbetskrafts- och näringscentral
TEO	Rättsskyddscentralen för hälsovården
UM	utrikesministeriet
UBS	Utbildningsstyrelsen

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

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

Foton

Jaanis Kerkis s. 13, 17, 21 och 25
Vesa Lindqvist s. 33

1. Justitieombudsmännen har ordet

RIITTA-LEENA PAUNIO

JUSTITIEOMBUDSMANNEN I EN GLOBALISERAD VÄRLD

Jag har under mer än 30 år haft tillfälle att följa med justitieombudsmannainstitutionens expansion och utveckling både hos oss i Finland och ute i världen. Det har varit ytterst intressant, eftersom institutionen under denna tid har spritt sig som en löpeld över hela världen.

Justitieombudsmannen (JO) i Finland har en lång historia att blicka tillbaka på, om vi jämför med många andra länder. I februari 2010 kommer det att ha gått 90 år sedan det första klagomålet inkom till justitieombudsmannen. Det var en underofficer som suttit som rannsakningsfånge i Viborgs länsfängelse, som ödmjukast bad justitieombudsmannen ingripa för att få till stånd att han, ”ifall hans fall icke utan dröjsmål togs upp till ny prövning i krigsrätten, att han med det snaraste måtte försättas på fri fot, ävensom att den eller de, vilka befinnas bära skulden till att han oförrätteligen hållits fängslad måtte ställas till ansvar för tjänstefel”.

Laglighetstillsynen förändras efter hand, men dess grundläggande drag har bevarats och är nu som då lika aktuella. JO:s roll som åklagare har blivit mindre framträdande, medan uppdraget som gäller utveckling av tjänstemännens verksamhet har betonats. Främjandet av god förvaltning har intagit en central ställning i JO:s arbete. Stor vikt har också fästs vid förhållandena och bemötandet i olika inrättningar. Övervakningen av fängelser, anstalter och garnisoner har varit omfattande, och initiativen för att utveckla lagstiftningen, rättsväsendet och förvaltningen har varit många.

Utvecklingen av grundrättigheterna och de mänskliga rättigheterna, både hos oss och på andra håll, har på många sätt påverkat JO:s verksamhet under de senaste decennierna. I ett långt, historiskt perspektiv kan vi säga att vi nu befinner oss i en period där man med internationella fördrag går in för att skydda grundläggande rättigheter för hela mänskligheten. Denna period av fördrag om rättigheter för alla anses har fått sin början i och med Förenta Nationernas deklaration om de mänskliga rättigheterna, vars sextioårsminne firades i slutet av förra året. Ett betydande steg för Finlands del var när Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna godkändes och infördes år 1990. När re-

formen om grundrättigheter infördes i Finland 1995, blev det JO som fick uppdraget att övervaka att de mänskliga och grundläggande rättigheterna tillgodoses. Denna uppgift har på ett avgörande sätt ändrat fokuseringen i JO:s arbete så att det numera är människornas rättigheter snarare än myndigheternas skyldigheter som står i centrum.

Den internationella utvecklingen har alltså just till dessa delar haft stor betydelse för JO:s laglighetstillsyn, som har tagit form i takt med tiderna, samhällets förändringar och den internationella utvecklingen. Också hos oss utgör särskilt de senaste decennierna ett signifikant utvecklingsskede.

Institutionen ute i världen

År 2009 blir det jämnt 200 år sedan justitieombudsmannainstitutionen uppstod i Sverige. Jubileet firas i Stockholm i början av juni. Då samlas ombudsmännen till världskongress för att dryfta institutionens utveckling och betydelse. Evenemanget firas också på flera andra sätt i Sverige.

Till detta jubileumsevenemang samlas hundratals ombudsmän, från alla delar av världen. De institutioner som de representerar avviker på många sätt inbördes. En del av dem har utsetts av sina nationella parlament, medan många är ombudsmän för en delstat, en region, rentav ett lokalt distrikt. Deras uppgifter och befogenheter varierar, liksom deras sätt att verka. Uppgifterna och kulturerna avspeglas också i deras yrkesbenämningar– médiateur, parliamentary commissioner, defensor del pueblo, human rights defender – bara för att nämna några. Deras internationella, gemensamma benämning är av svenskt ursprung – ombudsman.

Ett utmärkande drag för dem alla är att de inte är avhängiga av den myndighetsinstans som de är satta att övervaka i medborgarnas intresse. De har i uppdrag att försvara medborgarnas rättigheter och bidra till att utveckla förvaltningen, och det sker med metoder som bygger på institutionens ställning i samhället, inte genom befallningar eller särskilda myndighetsbefogenheter.

Det är alltså i Sverige som rötterna till justitieombudsmannatanken finns. JO-ämbetet i Finland grundades efter svensk förebild som andra i världen, men då institutionen särksilt i slutet av 1900-talet spred sig runt om i världen, skedde detta enligt den danska modellen. De ombudsmän som tillkom under den senare hälften av förra seklet har inte lika omfattande befogenheter som deras kolleger i Sverige och Finland. Så har t.ex. de nya ombudsmännen i allmänhet inte åklagarrätt – med några enstaka undantag. Inte heller brukar tillsyn över domstolarna komma ifråga. I vissa länder har ombudsmännen fått en synnerligen inskränkt roll som säkerställare av god förvaltning. I några ombudsmäns uppdrag betonas särskilt rollen som förlikningsman mellan medborgare och myndigheter.

Det är naturligt att den politiska, samhälleliga och rättsstatliga utvecklingen i respektive land har haft inverkan på vilket slag av institution som etablerat sig i landet. I några länder har ombudsmännen varit starkt delaktiga i att främja de mänskliga rättigheterna och de har arbetat – i vissa fall med risk för eget liv – för medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Många kämpar i sina länder för att eliminera hungersnöd, främja utbildning, verka för hälsovård och ett oavhängigt domstolsväsen, eller för att trygga människors rätt att fritt föra fram sina åsikter. Särskilt i länder där stora problem förekommer, betraktas ombudsmannen som en förkämpe för de mänskliga rättigheterna. Det finns också länder där ombudsmannens främsta uppgift är att bekämpa korruption.

Det övergripande syftet har dock varit att stärka medborgarnas rättigheter gentemot statsmakten, så att enskilda medborgare och andra människor så enkelt som möjligt – och kostnadsfritt – ska kunna vända sig till en instans som har möjlighet att hjälpa dem och försvara dem mot tjänstemäns godtycke och dåligt bemötande.

Enligt min uppfattning är det anmärkningsvärt att ombudsmannainstitutionens expansion har ägt rum samtidigt som den internationella utvecklingen inom de mänskliga rättigheterna har gått in i en ny fas på det sätt som jag beskrivit ovan. Trots ombudsmännens varierande roller och prioriteringar har deras uppdrag ett nära samband med rättsstatsutvecklingen och det ökade skyddet för de mänskliga fri- och rättigheterna.

Det internationella ombudsmannainstitutet – ett forum för inbördes kontakter

För trettio år sedan, på initiativ av de dåvarande ombudsmännen i de kanadensiska delstaterna, särskilt Alberta, började ett internationellt ombudsmannasamarbete uppstå inom en särskild organisation. I anslutning till juridiska fakulteten vid Alberta universitet i Edmonton grundades nämligen då det internationella ombudsmannainstitutet (International Ombudsman Institute, IOI), som sedan dess har arbetat för att stödja ombudsmannatankens spridning till olika delar av världen. IOI:s betydelse har främst bestått i att organisationen samlat kunskap om ombudsmannainstitutionen och spritt denna kunskap till ombudsmän och andra intresserade. Ombudsmännens verksamhetsförutsättningar har förbättrats genom möten, debatter, kurser och meningsutbyte. Mycket viktiga evenemang i sammanhanget har varit de världskongresser som ordnas vart fjärde år. Den kongress som hålls i Stockholm i juni i år är den nionde i sitt slag.

Organisationens verksamhet har olika inriktningar i olika delar av världen. En stor del av medlemmarna, nästan 80 av cirka 160, är europeiska ombudsmän. Kontakterna mellan de europeiska ombudsmännen har varit mycket livliga. Samarbetet har inte bara bedrivits inom IOI, utan en hel del har också förekommit bland medlemsländerna i Europarådet och mellan EU-ländernas ombudsmän. Vi ska inte heller glömma det regionalt betonade samarbetet på olika håll i Europa, exempelvis mellan ombudsmännen i de nordiska länderna och i Östersjöländerna.

Världskongressen i Stockholm kommer att utgöra en viktig milstolpe i IOI:s historia, eftersom organisationens högkvarter flyttar från Kanada till Wien. Österrike har förbundit sig att, med en betydlig ekonomisk insats, garantera högkvarterets funktioner i anslutning till det österrikiska ombudsmannaämbetet, där en av ombudsmännen fungerar som organisationens generalsekreterare. Detta kommer att innebära en ny utvecklingsfas i organisationens historia. Det har för mig varit en intressant upplevelse att – som medlem av IOI:s styrelse under de senaste fyra åren – vara med om att bidra till denna omläggning.

Jag ser också tecken på en förestående omläggning av organisationens verksamhet. IOI har hittills arbetat för att stärka och stödja de existerande ombudsmannainstitutionerna och för att sprida idén om ombudsmän; nu ser det ut som organisationen börjar inrikta sig på att inom FN och andra organ arbeta för att stärka de mänskliga rättigheterna på ett allmännare plan. Det finns tydliga tecken på utvecklingssträvanden i denna riktning, men det återstår att se hur de i praktiken realiseras och vilken inställning organisationens medlemmar kommer att ha till saken.

Hur ser då framtiden ut?

Jag har här med några få penseldrag gestaltat ombudsmannainstitutionens utveckling och spridning under de senaste årtiondena. Jag har sett institutionens tillväxt som en del av den utveckling som hör ihop med det ökade skyddet för de mänskliga rättigheterna internationellt. Men, vilken betydelse kommer då den internationella utvecklingen att ha för ombudsmännens verksamhet inom den närmaste framtiden?

I fråga om Europa föreställer jag mig att det internationella samarbetet fortfarande kommer att betona betydelsen av de mänskliga rättigheterna i ombudsmännens arbete. Jag har i vissa av mina tidigare inledningar i årsberättelsen efterlyst ett starkare nationellt skydd för de mänskliga rättigheterna och grundrättigheterna, så att den enskilde inte ska behöva vända sig till de internationella övervakningsorganen för att få kränkningar av mänskliga rättigheter undersökta, åtgärdade och gottgjorda. Utgående från mina erfarenheter av laglighetsövervakning ser jag inte detta som särskilt realistiskt. De många problemen i samband med realiseringen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, problem som exempelvis JO om och om igen har tvingats ta ställning till i sina berättelser och avgöranden, tycks inte bli tillrättalagda. En av orsakerna till detta är de bristfälliga möjligheterna att få kränkningar av de mänskliga rättigheterna gottgjorda på det nationella planet. Dessutom är det uppenbart att just internationell kritik kan åstadkomma en skärpning inom det inhemska beslutsfattandet och förvaltningen.

Däremot förefaller det realistiskt att JO, som en del av de internationella nätverken, kan och bör påverka utvecklingen för de mänskliga och grundläggande rättigheterna i det egna landet och ute i världen. För Europas del vill jag framhålla betydelsen av det nätverk av nationella institutioner och andra liknande organ för mänskliga rättigheter, som tillkommit på initiativ av Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter, ett nätverk där bl.a. JO ingår. Likaså är projektet OPCAT, som behandlas längre fram i berättelsen, ägnat att ytterligare stärka den övervakning av fängelser och andra slutna anstalter som JO bedriver. Tack vare internationell rapportering kommer sannolikt verkningarna av dessa instanser för främjandet av de mänskliga rättigheterna att stärkas, även hos oss i Finland.

Som jag ser det, har JO i framtiden också större inverkan än nu på den periodiska rapporteringen som behandlar internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Likaså är det sannolikt att JO:s insatser för uppbyggandet av rättsstater i utvecklingsländerna, inom ramen för bilateralt och regionalt samarbete, kommer att stärkas. Många europeiska ombudsmän – bl.a. i Danmark – har mycket aktivt medverkat i samarbete av detta slag. Under berättelseåret var också vi med om att ordna en nordisk utbildning om de mänskliga rättigheterna för ombudsmännen från de centralamerikanska länderna.

Främjandet av de mänskliga rättigheterna och grundrättigheterna med hjälp av internationellt samarbete kommer med största sannolikhet, och i högre grad än hittills, att betonas i ombudsmännens arbete för att främja dessa rättigheter, även hos oss i Finland. De tre decennier som förflutit har varit en utomordentligt intressant tid med tanke på ombudsmannainstitutionens utveckling. Men mindre intressanta lär inte heller de kommande decennierna bli.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

BRISTER VID TRYGGANDET AV RÄTTSHJÄLP FÖR FRIHETS-BERÖVADE

Rätten till konfidentiell rättshjälp

Garantierna för en rättvis rättegång som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna innebär rätt att få juridisk hjälp och rätt att själv välja sitt rättsbiträde och föra konfidentiella underhandlingar med biträdet. Motsvarande rättsskyddsgarantier ingår t.ex. i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. Det konfidentiella förhållandet mellan rättsbiträdet och huvudmannen omfattas också av det privatlivsskydd och skydd för förtroliga meddelanden som garanteras i grundlagen och i människorättskonventionen.

Dessa rättigheter tillkommer självfallet också fångar och andra frihetsberövade, som har det svårare än personer i frihet att sköta sina juridiska ärenden. För dem kan möjligheten till konfidentiell kommunikation med en advokat eller något annat rättegångsombud eller rättegångsbiträde (nedan ombud) vara en ödesfråga.

De frihetsberövades rättsställning och bemötandet har reglerats i tre olika lagar. Fängelselagen tillämpas på fångar, dvs. på personer som avtjänar ett ovillkorligt fängelsestraff eller omvandlingsstraff för böter i ett fängelse. På verkställigheten av sådant frihetsberövande som gäller personer som domstolen förklarat häktade tillämpas däremot häktningslagen. På häktade som hålls i förvar i ett polishäkte tillämpas emellertid lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen, den s.k. lagen om finkor. Denna lag tillämpas också på personer som har gripits eller anhållits av polisen. Dessutom finns det en särskild lag om bemötandet av sådana utlänningar som tagits i förvar, vilken jag dock inte behandlar i detta anförande.

De nämnda lagarna innehåller bestämmelser om den frihetsberövades rätt till konfidentiell rättshjälp. Denna rätt garanteras också bl.a. i FN:s minimiregler för fångvården och i Europarådets fängelseregler.

Man har med andra ord strävat efter att trygga rätten till konfidentiell rättshjälp genom olika slags normer och rekommendationer. I samband med justitieombudsmannens laglighetsövervakning har det emellertid uppdagats flera problem och brister när det gäller att tillhandahålla advokattjänster för frihetsberövade. Dessa brister gäller framför allt tryggandet av fångens rätt till konfidentiell brevväxling med och besök av sitt ombud.

Övervakning av ombuds besök

Enligt fängelselagen, häktningslagen och lagen om finkor kan ett besök vara övervakat eller oövervakat eller ordnas under särskilt övervakade förhållanden. Fångar och andra frihetsberövade har i regel rätt till övervakade besök. Oövervakade besök beviljas inom ramen för myndigheternas prövningsrätt. Enligt lagen kan ett oövervakat besök beviljas om det är motiverat med hänsyn till bevarandet av den frihetsberövades

kontakter, skötseln av rättsliga angelägenheter eller av någon annan motsvarande orsak. Dessutom krävs det att besöket inte stör ordningen eller verksamheten i fängelset eller förvaringslokalen. Besök under särskilt övervakade förhållanden får ordnas i sådana situationer som anges i lagen, då besöket är förenat med säkerhetsrisker.

När en häktad tar emot besök av sitt ombud får besöket enligt häktningslagen inte övervakas, om det inte finns grundad anledning att misstänka att ett lagbrott begås under besöket. I häktningslagen är huvudregeln således att besök av ombud inte ska övervakas. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i fängelselagen eller i lagen om finkor. Detta är ett missförhållande, eftersom den frihetsberövade har samma behov av konfidentiella besök av sitt ombud vare sig det är fråga om en fånge eller en häktad och vare sig den häktade har placerats i ett fängelse eller i polisens förvaringslokal. Jag har ansett att det är ohållbart att en häktads rätt till konfidentiella besök av sitt ombud regleras på olika sätt beroende på om den häktade har placerats i ett polishäkte eller i ett fängelse. Placeringen av en häktad kan nämligen påverkas både av de lokala förhållandena och av sådana slumpmässiga omständigheter som inte borde ha någon inverkan på huruvida ett besök av den häktades ombud ska ordnas under övervakning eller inte.

Jag har gjort en framställning till justitieministeriet (JM) och inrikesministeriet (IM) om att de bestämmelser i fängelselagen och lagen om finkor som gäller besök av ombud ska ändras så att de överensstämmer med häktningslagen.

Oklara definitioner av besöksformerna

Övervakning av en fånges besök innebär att personalen i fängelset eller i polisens förvaringslokal övervakar besöket genom att vara närvarande i besöksutrymmet. Övervakningen kan också ordnas t.ex. med hjälp av videokameror.

Ett besök under särskilt övervakade förhållanden innebär däremot att besöket ordnas i ett utrymme där den frihetsberövade och besökaren skiljs åt av en mellanvägg av plast eller glas, eller av något liknande hinder. Ett besök under särskilt övervakade förhållanden kan också ordnas så att besöket övervakas genom att någon är närvarande i besöksutrymmet.

De karaktäriseringar av de olika besöksformerna som ingår i lagarnas förarbeten innehåller emellertid inte någon noggrann beskrivning av vad som avses med de olika slagen av övervakning. Till exempel ett besök där övervakningen ordnas genom att någon som hör till anstaltens personal är närvarande vid besöket har beskrivits både som ett övervakat besök och som ett besök under särskilt övervakade förhållanden. En sådan begreppslig oklarhet kan i praktiken urvattna de villkor som har fastställts för de olika formerna av besök i lagen.

Jag har gjort en framställning till JM och IM om att definitionerna av och villkoren för de olika formerna av besök som regleras i fängelselagen, häktningslagen och lagen om finkor ska förtydligas.

Besöksutrymmenas byggnadstekniska lösningar

Redan år 2007 observerade jag att man i vissa fängelser hade byggt besöksutrymmen där en genomskinlig plastvägg skiljer fången och besökaren från varandra och där de är tvungna att samtala via en intern telefon. Vid fängelserna hade man emellertid inte uppfattat att det är fråga om ett besök under särskilt övervakade förhållanden då besöket ordnas i sådana utrymmen. Enligt lagen får ett besök ordnas under särskilt övervakade förhållanden bara då det i ett enskilt fall konstaterats att de lagstadgade villkoren för ett sådant besök är uppfyllda. Det är således inte lagligt att ordna normala besök i sådana utrymmen.

Vidare framgick det att också besök av ombud hade ordnats i sådana utrymmen i fängelserna. Detta betyder att man för det första hade åsidosatt den lagstadgade prövningen av huruvida besöket ska ordnas helt och hållet utan övervakning. För det andra hade man åsidosatt bedömningen av huruvida det föreligger lagstadgade grunder för besök under särskilt övervakade förhållanden.

Det visade sig dessutom att det var allmän praxis att besök av ombud ordnas under särskilt övervakade förhållanden i polisens förvaringslokaler. Besök under särskilt övervakade förhållanden ordnades rutinmässigt, trots att sådana besök är i lagen klart avsedda som ett sista alternativ. Detta berodde på att man inte hade uppfattat att besöksarrangemangen innebär att det är fråga om besök under särskilt övervakade förhållanden. Jag ansåg att det var överraskande att det inom polisförvaltningen allmänt verkade förekomma en felaktig eller bristfällig uppfattning om innehållet i den lagstiftning som gäller de frihetsberövades rätt till besök. Det var enligt min uppfattning dessutom synnerligen oroväckande att okunskapen gällde besök av ombud, eftersom tryggandet av rätten till förtrolig kommunikation vid sådana besök hör till de viktigaste garantierna för en rättvis rättegång.

Vid ett besök under särskilt övervakade förhållanden begränsas fångens och ombudets möjligheter till fri diskussion och konfidentiellt informationsutbyte. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (EMRD) har i sin rättspraxis fastställt att det skett en kränkning av människorättskonventionen i det fall där ett ombud som kommit till fängelset för att besöka sin huvudman var åtskiljd från huvudmannen av en glasvägg. Detta hindrade hanteringen av dokument och tvingade parterna att samtala högljutt.

Jag har betonat att tröskeln för att besök ska få ordnas under särskilt övervakade förhållanden ska vara synnerligen hög i det fall där en frihetsberövad besöks av sitt ombud. Av de lagstadgade villkoren för att ett besök ska få ordnas under särskilt övervakade förhållanden kan det i detta fall närmast bli fråga om att besöket misstänks medföra fara för besökarens, dvs. ombudets, säkerhet. Ifall det strider mot ombudets vilja kan besöket emellertid enligt min uppfattning endast i exceptionella situationer ordnas under särskilt övervakade förhållanden på denna grund.

Om en myndighet anser att det verkar finnas lagstadgade grunder för ett besök under särskilt övervakade förhållanden, ska den frihetsberövade och dennes ombud höras före besöket. Då kan man redogöra för orsakerna till att besöket ordnas under särskilt övervakade förhållanden. Detta möjliggör också att man vid beslutsfattandet ännu kan beakta de synpunkter som parterna eventuellt framför t.ex. angående behovet av och metoderna för tryggande av konfidentialiteten vid besöket.

Jag har delgett JM och IM mina observationer och uppfattningar samt bett att JM:s kriminalpolitiska avdelning tillsammans med Brottspåföljdsverket ska begrunda arrangemangen i fängelsernas besöksutrymmen.

Granskning av post från ombud

Enligt EMRD står brevväxlingen med ett ombud i en särställning med stöd av artikel 8 i människorättskonventionen, oavsett i vilket syfte brevväxlingen sker. Skyddet för korrespondensen är enligt EMRD särskilt viktigt i fängelseförhållanden, eftersom ombudet inte alltid har möjligheter att personligen besöka sin huvudman i fängelset.

Enligt lagen får ett brev eller en annan postförsändelse som en fånge adresserat till sitt ombud inte granskas eller läsas. Sådan post som en fånge får från sitt ombud får däremot granskas under de förutsättningar som föreskrivs i lagen. Detta är fallet då det ”av kuvertet eller på något annat sätt tillförlitligt framgår” att avsändaren är ett ombud, men det finns anledning att misstänka att brevet innehåller förbjudna ämnen eller föremål. I denna situation får brevet öppnas och dess innehåll granskas. Detta får emellertid endast ske i fångens närvaro och utan att meddelandet i försändelsen läses.

Formuleringarna i lagen har i praktiken visat sig var problematiska. Det är nämligen inte möjligt att enbart med hjälp av kuvertet, dvs. i praktiken på basis av avsändarmarkeringen, på ett ”tillförlitligt” sätt konstatera att brevet har sänts av fångens ombud. Avsändarmarkeringen kan ju vara förfalskad och en advokatbyrås kuvert kan vara stulet eller återanvänt. Vid undersökningen av klagomålsärendena har det framgått att man i fängelserna har åberopat denna osäkerhet, som i princip alltid råder i fråga om avsändarmarkeringens äkthet, som en grund för att öppna brev även i det fall då det alldeles tydligt har antecknats på bre-

vet att avsändaren är en etablerad advokatbyrå. I detta fall blir det andra kriteriet som uppställts som förutsättning för att ett brev från ett ombud ska få öppnas, dvs. att "det finns anledning att misstänka att brevet innehåller förbjudna ämnen eller föremål," de facto betydelselöst. Det har till och med hänt att man med stöd av denna tolkning har öppnat brev från ombud utan att fången varit närvarande.

En misstanke om att avsändarmarkeringen är felaktig kan också ge upphov till misstankar om att brevet innehåller något förbjudet. I klagomålsavgörandena har jag emellertid betonat att den osäkerhet som alltid hör samman med avsändarmarkeringens äkthet inte i sig är tillräcklig för att ge upphov till misstankar om att brevet har förbjudet innehåll. En misstanke om att avsändarmarkeringen är felaktig lämpar sig i allmänhet dåligt som grund för att öppna ett brev, eftersom det är lätt att försäkra sig om markeringens äkthet genom att ringa upp den advokatbyrå som antecknats som avsändare. Man ska inte ingripa i skyddet för förtroliga meddelanden, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, om ett ingrepp kan undvikas genom enkla åtgärder.

För att ett brev som ett ombud adresserat till en fånge ska få öppnas krävs det enligt den rättspraxis EMRD omfattat beträffande rätten till konfidentiell korrespondens med ett ombud alltid att det föreligger sådana fakta eller omständigheter i ljuset av vilka en utomstående objektiv observatör kan sluta sig till att det är fråga om missbruk av denna kommunikationskanal som åtnjuter särskilt skydd.

Jag har konstaterat att de ovan nämnda lagbestämmelserna ger alltför stort rum för tolkning med avseende på tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Dessutom är bestämmelserna otillräckliga för att man ska kunna säkerställa en enhetlig tillämpningspraxis. Jag har också ansett att det är viktigt att beslut om öppnande av brev från ombud motiveras tillräckligt väl och att grunderna för besluten upptecknas. Beslutsmotiveringarna är nödvändiga för att man ska kunna kontrollera hur myndigheterna utövar sin prövningsrätt. Med hjälp av beslutsmotiveringarna kan man också främja parternas rättsskydd och förtroendet för myndigheternas verksamhet, samt självkontrollen inom myndighetsverksamheten.

Jag har gjort en framställning till JM och IM om att de förutsättningar för öppnande av brev från ombud som anges i fängelselagen, häktningslagen och lagen om finkor ska förtydligas. Dessutom har jag betonat att det behövs föreskrifter om motiveringen av beslut om öppnande av brev och om registreringen av grunderna för besluten.

Slutledningar

Det finns problem i anslutning till tryggandet av rättshjälp för frihetsberövade. Dessa problem beror i huvudsak på bristerna i lagstiftningen, som också avspeglar sig i praktiken. De förutsättningar under vilka besök av ombud får övervakas och innebörden av de olika formerna av besök har t.ex. definierats så inexakt i lagen att detta har möjliggjort uppkomsten av oriktig besökspraxis. Det faktum att förutsättningarna för granskning av post från ombud delvis har formulerats på ett misslyckat sätt har likaså gett upphov till en sådan granskningspraxis som kränker rätten till konfidentiell brevväxling med ett ombud.

Ett av problemen utgörs av den oenhetliga regleringen i fängelselagen, häktningslagen och lagen om finkor. Lösningen med tre olika lagar torde i och för sig vara ändamålsenlig, men enligt min uppfattning finns det inte fog för att de frihetsberövades rätt till rättshjälp regleras på olika sätt i lagarna. Rätten till konfidentiell rättshjälp borde inte få vara beroende av den frihetsberövades processuella ställning eller av var den frihetsberövade har placerats.

Justitieministeriet har i sina svar med anledning av mina ovan nämnda framställningar uppgett att behoven av lagändringar ska prövas i samband med den översyn av fängelselagstiftningen som för närvarande är under beredning vid ministeriet. Jag anser att det är viktigt att lagstiftningen preciseras. Rätten till konfidentiell rättshjälp utgör en av hörnstenarna för en sådan rättvis rättegång som det allmänna ska garantera var och en. Lagstiftningen ska vara så heltäckande och exakt att de frihetsberövades rättigheter tryggas också i praktiken.

JUKKA LINDSTEDT

JUSTITIEOMBUDSMANNEN OCH MEDIERNAS FRIHET

Förhållandet mellan justitieombudsmannen och medierna kan granskas ur flera olika synvinklar. Vid JO:s kansli följer man noggrant med det som presenteras i medierna. Då ett missförhållande aktualiseras i nyheterna kan det leda till att JO tar saken till prövning på eget initiativ. En annan aspekt utgörs av hur stor synlighet JO:s avgöranden och övriga verksamhet får i medierna. JO:s synlighet i medierna hörde till de frågor som granskades inom ramen för den undersökning angående justitieombudsmannainstitutionens genomslagskraft som genomfördes för några år sedan.

Nedan kommer jag att koncentrera mig på den tredje aspekten, nämligen på sådana JO-avgöranden som tangerar mediernas frihet. Det är fråga om avgöranden som gäller myndighetsverksamheten men som indirekt också berör mediernas verksamhet. Massmedierna i sig hör ju inte till JO:s övervakningsbehörighet.

Det är å ena sidan fråga om fall där polisen eller någon annan aktör som omfattas av JO:s övervakningsbehörighet har begränsat mediernas eller en enskild fotografs verksamhet. Å andra sidan är det fråga om situationer där polisen eller någon annan myndighet misstänks för att ha offentliggjort sekretessbelagd information. Sådana ärenden som t.ex. gäller en journalists begäran om dokument av en myndighet eller offentligheten vid en rättegång berörs däremot bara genom ett omnämnande.

De avgöranden som tangerar mediernas verksamhet gäller ofta privatlivsskyddet, vilket nuförtiden väcker mycket debatt. En orsak till detta utgörs av myndigheternas utvidgade befogenheter att få information om människors privatliv. Saken påverkas också av mediernas utökade nyhetsrapportering angående frågor som berör privatlivet. Dessutom är medborgarna allt mer vaksamma när det gäller privatlivsskyddet och beredda att också på rättslig väg utreda var gränserna för privatlivsskyddet går.

Det finns flera intressanta juridiska frågor som är förknippade med privatlivsskyddet och bruket av yttrandefriheten. Dessa frågor har behandlats vid många rättegångar som väckt uppseende inom landet. Dessutom har sådana frågor behandlats vid Europadomstolen, som i yttrandefrihetsmål har avkunnat fällande domar mot Finland.

Vid rättegångarna kan man bli tvungen att göra en avvägning mellan yttrandefriheten och privatlivsskyddet, vilket inte är en lätt uppgift. I detta sammanhang bör man bl.a. beakta huruvida det är fråga om en inskränkning som berör kärnområdet för en grundläggande frihet eller rättighet. Också JO blir tvungen att utföra sådan prövning i sina avgöranden, även om avgörandena inte är jämförbara med domstolsbeslut. Ifall det däremot är fråga om uppgifter som enligt lagen ovillkorligen är sekretessbelagda, finns det inte något utrymme för en sådan avvägning. I detta fall grundar sig skyldigheten att hemlighålla uppgifterna direkt på lagstiftarens beslut.

Kan en myndighet inskränka yttrandefriheten?

I de fall där en myndighet enligt klagandens uppfattning har begränsat yttrandefriheten är det ofta fråga om fotografering eller filmning. Denna verksamhet kan lätt observeras t.ex. av polisen. Fotografering väcker ofta negativa känslor hos den berörda personen. Enligt Europadomstolens praxis har t.ex. publiceringen av ett fotografi ansetts innebära ett allvarligare ingrepp i privatlivet än publiceringen av en persons namn. Man måste emellertid komma ihåg att det ur laglighetssynvinkel finns en skillnad mellan själva fotograferingen och den senare användningen av fotografierna.

Hösten 2006 föranledde de händelser som inträffade i anslutning till Smash Asem -demonstrationen ett stort antal klagomål. Jag utredde på eget initiativ den incident där en tidningsfotograf greps i samband med demonstrationen och släpptes först efter att frihetsberövandet pågått över 17 timmar. Det faktum att fotografen – som en bland många – åtalades för tredska mot polisen, ledde till det att jag kunde granska hans behandling endast på ett generellt plan. Jag konstaterade att journalister inte har några privilegier när det gäller att iaktta polisens befallningar. Å andra sidan är det dock synnerligen problematiskt ifall det ens uppkommer misstankar om att polisen använder sin rätt att ge befallningar för att få journalister att flytta på sig så att polisens verksamhet inte ska ges offentlighet. Jag framhöll att det är viktigt att de spelregler som i dylika situationer gäller mellan polisen och medierna har fastställts tillräckligt tydligt redan på förhand. Trots att tidningsfotografen i samband med Smash Asem -demonstrationen var i en annan position än de privatpersoner som tog fotografier på platsen, kan man enligt min uppfattning inte i alla avseenden göra en åtskillnad mellan dem. Också en privatperson kan nämligen förmedla viktig information med hjälp av sina foton.

Under de senaste tio åren har JO fattat många beslut som gällt fotografering eller filmning. Ett avgörande från år 1999 gällde en gisslansituation där polisen hade utfärdat ett fotograferingsförbud. Fotograferandet hade nämligen tillspetsat situationen. I avgörandet konstaterades det att polisen, med hänsyn till riskerna, hade haft lagliga grunder för att förbjuda fotograferingen. Jämfört med alternativet, dvs. att utvidga det avskiljda området, medförde fotograferingsförbudet en lindrigare begränsning av mediernas frihet. År 2005 avgjordes däremot ett klagomål där en polisman hade krävt att en medarbetare vid en tidning skulle förstöra ett fotografi som denne tagit. I beslutet konstaterades det att polisen emellertid inte var behörig att kräva att fotografen skulle visa vad som lagrats på kamerans minneskort. Polisen hade inte heller befogenheter att förordna att fotografiet skulle raderas ur kamerans minne.

Ett omtalat klagomålsbeslut gällde det fall där man hade krävt fotograferingstillstånd av TV-fotografer på järnvägsstationen, Helsingfors-Vanda flygplats och i Helsingfors metro. Enligt BJO Petri Jääskeläinens beslut från år 2005 hör sådan fotografering och filmning som utförs av medierna till den grundlagsenliga yttrandefriheten. I detta beslut konstaterade BJO att gränsdragningen mellan yttrandefriheten och integritetsskyddet i samband med fotografering och filmning har fastställts i strafflagens bestämmelse om olovlig observation. I detta fall var det emellertid inte, såsom i strafflagens bestämmelse, fråga om hemfridsskyddade platser eller platser dit allmänheten inte äger tillträde. I beslutet konstaterade BJO att det inte är möjligt att förbjuda fotografering på trafikplatser.

Det har också fattats många beslut om sådan fotografering som har utförts av privatpersoner. Liknande situationer kunde i princip också aktualiseras i samband med massmediernas verksamhet. År 2007 fattade jag ett beslut som gällde fotografering på ett röstningsställe. I beslutet konstaterade jag att valnämndens ordförande hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt då denne hade förbjudit privatpersoner från att fotografera på röstningsstället. Valnämnden ska ha möjligheter att bedöma huruvida fotograferandet äventyrar valhemligheten eller valfriheten eller ordningen på röstningsstället. I ett annat fall hade klaganden tagit fotografier i väntrummet vid en hälsovårdscentral. En vakt hade med hänvisning till överläkarens anvisningar avbrutit fotograferingen, trots att fotograferingen inte riktade sig mot någon annan person. I det beslut som jag fattade i detta ärende i fjol utgick jag från att integritetsskyddet inom hälso- och sjukvården gav ärendet sådana särdrag som inte finns t.ex. när det gäller trafikstationer. Redan det faktum att någon är patient inom häl-

so- och sjukvården utgör sekretessbelagd information. En person som har anmält sig som kund vid en hälsovårdscentral betraktas redan som en patient. På grund av yttrandefriheten kan man emellertid inte kräva förhandstillstånd för fotografering i hälsovårdscentralens väntrum, men en befogad åtgärd är att den som vill ta fotografier anvisas kontakta hälsovårdscentralens personal före fotograferingen.

Det har även under det innevarande året fattats beslut som gällt fotografering. I ett fall hade en polispatrull förbjudit klaganden från att ta sådana fotografier av en diplomatbil där den person som satt i bilen kunde identifieras. I avgörandet konstaterade jag att man i detta fall också måste ta hänsyn till diplomaternas skydd och privilegier. Sådan fotografering av personer i ett diplomatfordon som sker utan fordonsinnehavarens tillstånd kan tolkas som förbjuden störning av friden vid en beskickning. Jag ansåg därför att polismännen inte hade handlat felaktigt.

Under det innevarande året fattade dessutom JO Riitta-Leena Paunio ett beslut som gällde användning av kameratelefoner vid sjukhusen i ett sjukvårdsdistrikt. Även om JO ansåg att det finns ett accentuerat behov av integritetsskydd inom hälso- och sjukvården, konstaterade hon att ett sådant förbud är alltför långtgående. Om en patient uttryckligen vill använda en kameratelefon för sina kontakter, har patienten rätt att göra det. Sjukvårdsdistriktet planerade att i fortsättningen närmare definiera i vilka utrymmen fotografering i allmänhet är tillåten och i vilka utrymmen fotografering är förbjuden. JO konstaterade i sitt beslut att detta var en lämplig lösning.

I besluten har man således utgått från att det ska finnas sådana lagliga grunder för att begränsa rätten till fotografering som t.ex. hänför sig till isolering av en brottsplats eller till det diplomatiska skyddet. Det kan alltså även finnas andra grunder för förbudet än de som anges i bestämmelsen om olovlig observation. Inom hälso- och sjukvården är det däremot fråga om att patienternas integritetsskydd ska tryggas.

I flera beslut konstaterades det att begränsningen av rätten till fotografering inte medförde någon inskränkning av yttrandefrihetens kärnområde, som ansågs omfatta samhällsbetonad kommunikation. Man torde emellertid inte kunna utgå från att all fotografering i detta avseende skulle vara av sekundär betydelse. Saken påverkades också av hurdan fotografering det var fråga om i dessa fall, t.ex. fotografering på en brottsplats, fotografering i en hälsovårdscentrals väntrum och fotografering av personer i en diplomatbil. I Smash Asem –beslutet fästes däremot vikt vid att medierna har till uppgift att övervaka myndigheternas maktutövning. När det är fråga om dokumentering av en demonstration rör det sig enligt min uppfattning uttryckligen om yttrandefrihetens kärnområde.

Kan en myndighet lämna ut sekretessbelagd information?

Inom laglighetskontrollen stöter man då och då på påståenden om att polisen eller någon annan myndighet har lämnat ut alltför omfattande information. I dessa fall är det i allmänhet sannolikt att informationen offentliggörs. Vid medierna litar man uppenbarligen på att den information som myndigheterna lämnar ut redan har genomgått en kontroll innan den ges ut. Man måste även beakta att medierna inte har tystnadsplikt samt att de har rätt till källskydd. Å andra sidan kan allt som är offentligt inte nödvändigtvis offentliggöras, eftersom privatlivsskyddet definieras på olika sätt i strafflagen och i offentlighetslagen.

Det har t.ex. hänt att klaganden ansett att polisens informationsförmedlingspraxis har inneburit att brottsmisstankar har publicerats alltför tidigt eller på ett alltför synligt sätt. Polisen har prövningsrätt när det gäller att offentliggöra namnet på den misstänkte, men i regel krävs det synnerligen vägande skäl för att den misstänktes namn ska lämnas ut. I de avgöranden som berör dylika fall har man tagit hänsyn till huruvida namnen redan förut varit kända i offentligheten och till huruvida det t.ex. varit fråga om en tjänsteman eller en politiker eller en s.k. vanlig människa. Man har också fäst vikt vid huruvida polisen aktivt har förmedlat information om saken eller bara besvarat en journalists frågor. Det har dock framförts klander i sådana situationer där information om att en förundersökning har inletts har nått offentligheten innan den misstänkte själv har underrättats om saken.

Trots att polisen inte offentliggör namnet på den misstänkte, är det möjligt att denne ändå kan identifieras på basis av den information som lämnas ut. Laglighetsövervakaren har i flera avgöranden konstaterat att man inte får lämna ut sådana uppgifter om en misstänkt som gör att den misstänktes identitet de facto röjs på basis av den detaljerade informationen eller på något annat sätt. I ett avgörande påpekade man att det faktum att den misstänktes närstående får kännedom om brottsmisstankarna ofta medför onödig olägenhet och skada. Det finns också beslut där polisens tillkännagivanden har kritiserats för att de har varit alltför detaljerade eller stämplande med tanke på oskuldspresumtionen.

Inom laglighetskontrollen har man dessutom flera gånger undersökt ärenden som gällt förmedling av information om dödsorsaken. Under verksamhetsåret kritiserade jag t.ex. en polisman som lämnat ut information om ett dödsfall och om den sannolika orsaken till det, trots att sådana uppgifter som hänför sig till utredning av dödsorsaken är sekretessbelagda. Även om den avlidnes namn inte lämnades ut, var det på en liten ort lätt att sluta sig till vem det var fråga om. Det verkade över lag vara ifrågasatt huruvida det fanns något behov av att informera om saken. Dessutom hade de anhöriga först fått information om dödsorsaken via medierna istället för av polisen.

Informationsläckagen tangerar också polisens informationsförmedling. I det beslut som JO fattade under verksamhetsåret konstaterade hon att polisens uppsåtliga informationsläckage utgör ett allvarligt problem och krävde att polisen skulle förhindra informationsläckagen. Enligt de utlåtanden som erhölls i ärendet fanns det tydliga tecken på att sådan information som omfattas av tjänstehemligheten har läckt ut till medierna, såväl från polisen som från andra myndigheter. Man ansåg emellertid att det inte var fråga om uppsåtlig verksamhet utan att det snarare rörde sig om oförsiktighet. Samtidigt påpekade man att information om ett brott också kan nå offentligheten via flera andra aktörer, såsom parterna eller eventuella vittnen. Utgångspunkten i beslutet var att polisen ska bedriva öppen och aktiv informationsförmedling. Brottsmisstankar som är av samhällelig betydelse ska, med respekt för oskuldspresumtionen, i regel kunna behandlas i offentligheten redan före en eventuell domstolsbehandling. Om det på grund av brottsmisstankarnas samhälleliga betydelse finns vägande skäl att informera om en förundersökning är det inte fråga om informationsläckage. Det väsentliga är däremot att ett ärende som enligt lagen betraktas som sekretessbelagt också i praktiken hålls hemligt.

Senast har man dryftat de problem som kan vara förknippade med att utomstående personer rör sig tillsammans med polisen. Det har t.ex. hänt att journalister har tagit del av polisens arbete och rapporterat om det. Denna praxis har föranlett några klagomål.

I det beslut som jag fattade under det innevarande året konstaterade jag att det föreligger problem vid tillämpningen av sekretessbestämmelserna då polisen har en utomstående person som följeslagare. Lagstiftaren har nämligen gjort en avvägning mellan offentlighetsprincipen och hemlighållandet av information. En myndighet får inte lämna ut eller bidra till att en utomstående kan ta del av sådana uppgifter som ovillkorligen ska hemlighållas. Det faktum att journalisten troligtvis inte avslöjar uppgifterna för någon annan påverkar inte situationens lagstridighet. Trots att en utomstående person av en händelse kan få kännedom om sekretessbelagd information, är situationen ändå en annan om polisen på eget initiativ åtföljs av utomstående i sådana situationer där sekretessbelagd information röjs. Det är nämligen också förbjudet att avslöja sekretessbelagd information genom att försumma att vidta sådana åtgärder som hindrar utomstående från att ta del av informationen.

Det finns ett samhälleligt behov av att polisen bedriver aktiv informationsförmedling och redogör för polisarbetet i offentligheten. Av offentlighetsprincipen kan man till och med härleda en skyldighet till detta. Polisen ska emellertid tillämpa sådana förfaranden att information som enligt lagen är sekretessbelagd inte till följd av polisens aktiva åtgärder når utomstående. I mitt beslut bad jag inrikesministeriet meddela huruvida ministeriet har för avsikt att utarbeta anvisningar om saken.

Polisens informationsförmedling förbättrar insynen i myndighetsverksamheten, vilket i och för sig är en god målsättning. Inom myndighetsverksamheten är det dock inte tillräckligt att målsättningen i sig är god, utan den måste också fullföljas inom lagens gränser.

2. Justitieombudsmannainstitutionen år 2008

2.1 UPPGIFTER

JO är landets högsta laglighetsövervakare som utses av riksdagen. JO övervakar att de aktörer som sköter offentliga uppgifter följer lagen, fullföljer sina skyldigheter och respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet. JO:s laglighetsövervakning omfattar däremot inte privata aktörer eller sammanslutningar som inte har några offentliga uppgifter. JO:s laglighetsövervakning omfattar inte heller riksdagen eller riksdagsledamöterna i egenskap av lagstiftare.

Riksdagen utser vid sidan av justitieombudsmannen också två biträdande justitieombudsmän. Var och en av dessa utses för en mandatperiod på fyra år. I grundlagen och i lagen om riksdagens justitieombudsman finns bestämmelser om hur JO utses samt om JO:s behörighet och uppgifter. Dessa bestämmelser finns bifogade till berättelsen i bilaga 1.

Justitieombudsmannen fattar beslut om den inbördes arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de två biträdande justitieombudsmännen. En redogörelse för arbetsfördelningen finns i bilaga 2. De biträdande justitieombudsmännen avgör sina ärenden självständigt och med samma befogenheter som justitieombudsmannen. JO kan utse en ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen för en mandatperiod på högst fyra år, för att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter om denne annat än kortvarigt är förhindrad att sköta sitt uppdrag.

JO är en laglighetsövervakare som har en oberoende ställning. Myndigheter och andra aktörer som sköter offentliga uppgifter är skyldiga att ge JO all den information som behövs för laglighetsövervakningen. JO ger årligen en berättelse till riksdagen om sin verksamhet samt om tillståndet inom rättskipningen och den offentliga förvaltningen. Berättelsen för år 2007 överlämnades 21.5.2008 till riksdagens talman.

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

2.2 VERKSAMHET

JO övervakar och främjar lagligheten och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, i första hand genom att undersöka klagomål. JO är skyldig att undersöka alla klagomål som ger anledning att misstänka att det förekommit lagstridigt förfarande eller försummelse av en skyldighet i det aktuella fallet. Vid sidan av de ärenden som inleds med anledning av klagomål kan JO också fatta beslut om att på eget initiativ undersöka sådana missförhållanden som JO observerat.

Antalet klagomål har ökat kraftigt under det innevarande årtiondet. Under verksamhetsåret fick JO ta emot ett rekordstort antal klagomål och under detta år avgjordes också fler klagomål än någonsin förut. I avsnitt 2.5 finns en mer detaljerad redogörelse för klagomålens antal och innehåll samt för de åtgärder som vidtagits med anledning av dem.

Enligt lagen ska JO också inspektera ämbetsverk och inrättningar. JO ska i synnerhet granska bemötandet av personer som är intagna i fängelser och andra slutna anstalter samt bemötandet av beväringar vid garnisonerna.

Betoningen av de olika uppgifterna bestäms i huvudsak utgående från antalet ärenden och ärendenas art. På grund av den rådande arbetssituationen har man inte kunnat utöka antalet inspektioner, även om det skulle finnas behov av att utföra flera inspektioner vid slutna anstalter. Inspektionerna har i huvudsak berört fängelser, polisinrättningar, garnisoner, psykiatriska sjukhus och barnskyddsanstalter. En närmare redogörelse för inspektionerna finns i avsnitt 2.6.

Vid laglighetskontrollen aktualiseras de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna dels då JO avgör klagomål, dels vid planeringen av inspektioner och vid valet av ärenden som JO tar till prövning på eget initiativ. I berättelsen finns ett särskilt avsnitt där det framgår hurdana frågor som har uppmärksammats i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under år 2008 samt hurdana ställningstaganden dessa frågor gett anledning till (se avsnitt 3).

Det seminarium som berörde utmaningar i samband med främjandet av jämlikheten var också av betydelse med avseende på övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Till seminariet, som ordnades 11.2.2008, inbjöds representanter för medborgarorganisationerna och myndigheterna samt sakkunniga. En närmare redogörelse för seminariet finns i avsnitt 2.7.

JO har också till uppgift att övervaka bruket av s.k. teletvångsmedel, dvs. teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning. Det krävs i allmänhet ett domstolsbeslut för att teletvångsmedel ska få användas. Teletvångsmedlen används i första hand i samband med förundersökningen av allvarliga brott. Bruket av teletvångsmedel medför ingrepp i flera av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggats i grundlagen, såsom privatlivsskyddet, skyddet för förtroliga meddelanden och hemfridsskyddet. Enligt lagen ska inrikesministeriet, tullen och försvarsministeriet årligen överlämna en berättelse om användningen av teletvångsmedel till JO.

Enligt lagen har polisen dessutom under vissa förutsättningar rätt att utföra täckoperationer för att bekämpa allvarlig och organiserad kriminalitet. Med hjälp av täckoperationer skaffar polisen information om kriminell verksamhet t.ex. genom att infiltrera sig i kriminella grupper. Inrikesministeriet ska årligen överlämna en berättelse angående täckoperationerna till JO. Övervakningen av teletvångsmedel och täckoperationer behandlas i avsnitt 3.4.

När det gäller övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har det internationella samarbetet mellan justitieombudsmännen ökat betydligt. Under verksamhetsåret fick JO ta emot ett stort antal besökare både från vårt eget land och från utlandet. Många utländska grupper visade intresse för laglighetsövervakningen i Finland. Det faktum att internationella jämförelser visat att det förekommer mycket lite korruption i det finska samhället har också väckt stort intresse under de senaste åren.

På initiativ av Danmarks justitieombudsman genomfördes år 2008 ett samarbetsprojekt mellan justitieombudsmännen i de nordiska länderna. Inom ramen för detta projekt fick vissa latinamerikanska länders justitieombudsmän samt deras medarbetare under flera dagars tid studera den öppna förvaltningen, främjandet av de mänskliga rättigheterna och laglighetsövervakningen i de nordiska länderna. Både det nationella och det internationella samarbetet beskrivs närmare i avsnitt 2.8.

En av hörnstenarna för kundbetjäningen vid JO:s kansli utgörs av de tjänster som den jourhavande juristen erbjuder samt av de mångsidiga webbtjänster som tillhandahålls på flera olika språk. En närmare redogörelse för serviceverksamheten och för JO:s kansli ingår i avsnitten 2.9 och 2.10.

2.3

MÅLSÄTTNINGARNA FÖR JO:S LAGLIGHETSKONTROLL

JO har alltid strävat efter att verksamheten ska hålla hög standard. Såväl denna målsättning som de övriga målsättningarna för JO:s laglighetskontroll har 15.12.2008 fastställts på följande sätt av ledningsgruppen för JO:s kansli.

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

UPPGIFTER

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

TYNGDPUNKTER

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

VERKSAMHETSPRINCIPER

I all verksamhet eftersträvas hög standard, objektivitet, öppenhet, flexibilitet, snabbhet och god kundservice.

VERKSAMHETSPRINCIPER FÖR KLAGOMÅLSÄRENDEN

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

BETYDELSEN AV ATT MÅLEN NÅS

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

2.4 REFORMPROJEKT

Under verksamhetsåret fortgick behandlingen av vissa projekt som kan komma att påverka JO:s verksamhet inom de närmaste åren.

Vid utrikesministeriet pågår processen för ratificering av det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ratificeringen kräver att ett nationellt tillsynsorgan inrättas. Den s.k. OPCAT-arbetsgruppen som bereder ärendet torde föreslå att JO ska fungera som ett sådant tillsynsorgan. Tillsynsorganet har till uppgift att inspektera utrymmen där frihetsberövade personer hålls eller kan hållas i förvar, t.ex. fängelser, polishäkten och mentalsjukhus. Denna uppgift medför nya rapporteringsskyldigheter och kräver att JO:s inspektionsverksamhet utvidgas och utvecklas samt att också utomstående sakkunniga anlitas. Beredningsarbetsgruppens mandattid har förlängts till 31.10.2009.

Under de senaste åren har man också fört diskussioner om inrättandet av en nationell människorättsinstitution i Finland. I utredningarna har JO betraktats som ett alternativ till en sådan institution. Människorättsinstitutionen skulle bl.a. ha till uppgift att främja de mänskliga rättigheterna, övervaka harmoniseringen av lagstiftningen och de internationella förpliktelserna om mänskliga rättigheter, främja spridningen av information samt forskningen och skolundervisningen om de mänskliga rättigheterna, samt därutöver motverka all slags diskriminering och rasism. Institutionen bör vara lagstadgad, fristående och oavhängig samt pluralistisk till sin sammansättning.

Vid justitieministeriet bereds för närvarande tillsättandet av ett organ för skissering av människorättsinstitutionen. År 2008 inlämnades också en lagmotion om saken, där det föreslogs att en oberoende nationell människorättsinstitution ska inrättas i anslutning till JO:s kansli.

2.5 KLAGOMÅL OCH ÖVRIGA LAGLIGHETS-KONTROLLÄRENDEN

Antalet klagomål och andra laglighetskontrollärenden har ökat kraftigt under det senaste årtiondet. Under åren 2003–2008 ökade antalet klagomål med 48 % (2 504–3 694).

Till laglighetskontrollen hänförs utöver klagomålen även övriga skrivelser och ärenden som JO tagit till prövning på eget initiativ. Skrivelserna utgörs i allmänhet av förfrågningar eller medborgarbrev som är ospecificerade till sitt innehåll eller som faller utanför JO:s övervakningsbehörighet. Dessa registreras inte som klagomål utan besvaras omedelbart av kansliets notarier och inspektörer som ger anvisningar och vägledning i de aktuella frågorna. Till laglighetskontrollen hänförs också JO:s utlåtanden och sakkunniguppdrag t.ex. i riksdagsutskotten (bilaga 3).

Under de senaste åren har antalet klagomål också ökat på grund av den ökade elektroniska kommunikationen. Antalet klagomål som inkommit på traditionellt sätt, dvs. sänts per brev eller per telefax eller lämnats in personligen, har gradvis minskat under åren 1998–2008, medan de klagomål som sänts in per e-post har ökat kraftigt i antal. År 2008 inkom ca 43 % av klagomålen i elektronisk form.

Trots den stora ökningen av antalet klagomål och andra laglighetskontrollärenden har klagomålens behandlingstid inte förlängts under de senaste åren. Behandlingen av klagomålen har effektiverats genom förbättringar av arbets- och verksamhetsmetoderna samt genom kraftiga satsningar på personalens utbildning och välmående. Inga nya tjänster har inrättats vid kansliet. Man har strävat efter att förkorta behandlingstiderna utan att pruta på arbetets standard eller på de krav som övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer.

I slutet av år 2008 inleddes utarbetandet av en anbudsbegäran angående ett nytt elektroniskt ärendehanteringssystem för kansliet. Med hjälp av det elektroniska ärendehanteringssystemet strävar man efter att inle-

Inkomna och avgjorda laglighetsövervakningsärenden under åren 1998–2008

dandet av klagomålsärenden, ärendenas beredning (inhämtandet av utredningar och utlåtanden), avgörandet av ärendena och förmedlingen av information om ärendena i fortsättningen ska kunna ske inom ramen för ett och samma informationssystem.

Man hoppas att detta samt vissa andra förändringar av arbetsmetoderna ska leda till att behandlingstiderna förkortas. Det har emellertid ansetts viktigt att JO skulle ges en mer omfattande rätt att pröva vilka klagomål som tas till behandling.

Det skulle alltså finnas skäl att utvidga JO:s prövningsrätt så att JO kunde bedöma huruvida det med tanke på individens rättsskydd eller med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns behov av att undersöka klagomålet. Denna fråga är för närvarande under behandling vid justitieministeriet.

Antalet inkomna och avgjorda ärenden

År 2008 fick JO ta emot sammanlagt 4 107 nya ärenden som hörde samman med laglighetskontrollen. Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 4 114 sådana ärenden.

Under verksamhetsåret fick JO ta emot ett rekordstort antal klagomål, 3 694 stycken. Detta var över 7 % mer än året innan. Under verksamhetsåret avgjordes också fler klagomål än någonsin förut, 3 720 stycken, vilket var ca 5 % mer än året innan.

I de inkomna klagomålen var socialmyndigheterna den största målgrupp som var föremål för kritik. Den näst största målgruppen i klagomålen var polisen. Antalet polisklagomål ökade med ca 14 % i förhållande till året innan. När det gäller de övriga stora målgrup-

▮ inkomna ▮ avgjorda	2007	2008
Klagomål	3 397 3 544	3 632 3 720
Överförts från justitiekanslern	39	62
Egna initiativ	49 44	61 47
Utlåtanden och sakkunnig-uppdrag	39 38	33 33
Övriga skrivelser	333 337	319 314
Sammanlagt	3 857 3 963	4 107 4 114

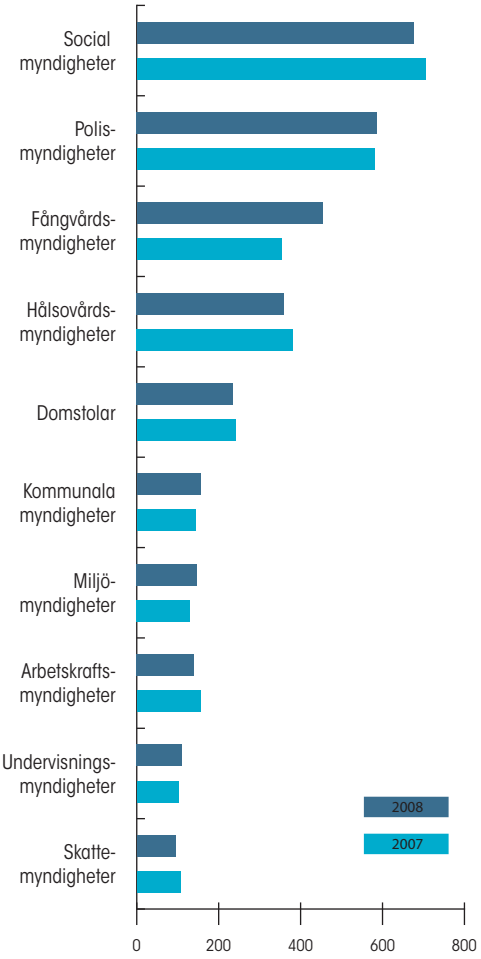
perna – som utgörs av socialmyndigheterna, fångvården, hälso- och sjukvården och domstolarna – var antalet inkomna klagomål ungefär detsamma som året innan. Närmare uppgifter om de tio största målgrupperna som de inkomna klagomålen riktade sig mot finns i bilaga 4.

Den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden som hörde samman med laglighetskontrollen var vid årets slut 7,0 månader, dvs. densamma som året innan.

Sakområden och åtgärder

Det sakområde som under verksamhetsåret oftast berördes i de avgjorda klagomålen och i de ärenden som JO tog till prövning på eget initiativ gällde social trygghet. Sammanlagt 18 % av alla avgöranden gällde detta sakområde. Andra omfattande sakområden utgjordes av frågor som gällde polisen (16 % av alla avgöranden), fångvården (12 %), hälso- och sjukvården (10 %) och domstolarna (6 %). Inom de mest omfattande sakområdena höll sig antalet avgjorda ärenden i huvudsak på samma nivå som året innan. Den mest betydande ökningen skedde inom fångvården, där antalet avgjorda ärenden ökade med ca 28 %. I bilaga 4 finns detaljerad information om avgörandena inom varje sakområde, samt övriga statistiska uppgifter.

Inom JO:s verksamhet utgörs de mest betydelsefulla ärendena av de ärenden som föranleder åtgärder från JO:s sida. Åtgärderna innebär att JO utfärdar ett förordnande om att tjänsteåtal ska väckas, ger en anmärkning, meddelar sin uppfattning eller gör en framställning. Det är också möjligt att det görs en rättelse i ärendet under den tid ärendet är under utredning hos JO.



De största avgjorda ärendegruppena

Den allvarligaste åtgärden innebär att JO förordnar att tjänsteåtal ska väckas. JO behöver emellertid inte förordna att åtal ska väckas trots att den övervakade har agerat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter, om JO anser att en anmärkning är en tillräcklig åtgärd. JO kan också meddela sin uppfattning om det lagenliga förfarandet eller uppmärksamma den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer el-

ÅTGÄRDER FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER

Myndighet		Åtgärd						Det totala antalet avgjorda ärenden	% -andel*
		Åtal	Anmärkning	Meddelande	Framställning	Rättelse	Sammanlagt		
	Fångvårdsmyndigheter		5	137	5	4	151	454	33,2
	Socialmyndigheter - socialvård - socialförsäkring		4 4	101 62 39		21 15 6	126 81 45	675 369 306	18,7
	Polismyndigheter			73	2	4	79	587	13,4
	Hälsovårdsmyndigheter		9	62	4	4	79	359	22,0
	Arbetskraftsmyndigheter		1	27		1	29	140	20,7
	Miljömyndigheter		4	22			26	147	17,7
	Kommunala myndigheter		1	19		4	24	155	15,5
	Övriga övervakade		3	19	1	1	24	175	13,7
	Militära myndigheter			13	4	3	20	58	34,5
	Undervisningsmyndigheter			17	1		18	110	16,4
	Tullmyndigheter			14		1	15	32	46,9
	Utsökningsmyndigheter			12			12	78	15,4
	Kommunikationsmyndigheter			9		2	11	89	12,3
	Domstolar - allmänna domstolar - specialdomstolar - förvaltningsdomstolar		1 1	7 6 1	1 1	1 1	10 9 1	235 200 35	4,2
	Skattemyndigheter		2	6		2	10	94	10,6
	Jord- och skogsbruksmyndigheter		2	5	2	1	10	76	13,1
	Åklagarmyndigheter			7		2	9	89	10,1
	Intressebevakningsmyndigheter			4	2		6	51	11,8
	Utlänningsmyndigheter			3		2	5	41	12,2
	De högsta statsorganen			1	1		2	67	3,0
	Kyrkliga myndigheter			1			1	19	5,3
	Enskilda som inte övervakas							28	
	Offentliga rättsbiträden							8	
	Sammanlagt		32	559	23	53	667	3 767	17,7

* Åtgärdsavgörandenas procentuella andel av avgörandena i respektive kategori av ärenden

ler på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. JO kan meddela sin uppfattning antingen i klandrande eller i vägledande syfte.

JO kan också göra en framställning om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas, samt uppmärksamma statsrådet eller något annat organ som svarar för lagberedningen på brister som JO observerat i olika bestämmelser eller föreskrifter. Ibland rättar myndigheten sitt fel på eget initiativ redan i det skede då JO ingriper i ärendet genom att begära en utredning av myndigheten.

År 2008 vidtog JO åtgärder i sammanlagt 667 ärenden, vilket motsvarar ca 18 % av alla avgöranden som gällde klagomål och ärenden som JO tagit till prövning på eget initiativ (sammanlagt 3 767). I 15 % av fallen konstaterade JO inte något felaktigt förfarande, i 42 % av fallen fanns det inte skäl att misstänka något felaktigt förfarande och i 26 % av fallen togs klagomålet inte till prövning. I de fall där klagomålet inte togs till prövning var det fråga om ärenden som inte hörde till JO:s behörighet eller som var under behandling vid en annan myndighet. Åtgärdsavgörandenas antal motsvarade 24 % av alla ärenden som togs till prövning.

Under verksamhetsåret utfärdades inga förordnanden om att tjänsteåtal skulle väckas. JO gav 32 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 559 fall. I 53 fall gjordes en rättelse i ärendet medan det var under behandling. I 23 fall klassificerades avgörandena som framställningar, även om också andra avgöranden innefattade sådana ställningstaganden angående utveckling av förvaltningen som påminde om framställningar. Det är möjligt att ett och samma avgörande kan innefatta flera åtgärder.

2.6 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret inspekterade JO 71 inrättningar (69 året innan). En förteckning över alla inspektioner finns i bilaga 5. Inspektionerna beskrivs närmare i samband med de avsnitt som gäller de olika sakområdena.

En nyhet utgjordes av de oanmälda fängelseinspektionerna. Oanmäla inspektioner genomfördes vid fyra olika fängelser. Inspektionerna leddes antingen av BJO eller utfördes av föredragandena på egen hand. De oanmälda inspektionerna omfattade inte alltid hela anstalten, utan riktade sig t.ex. mot fängelsets säkerhetsavdelning.

Beväringar och personer som är intagna i slutna anstalter ges alltid i samband med inspektionerna tillfälle att föra förtroliga samtal med JO eller JO:s medarbetare. JO inspekterar också t.ex. skolhem, anstalter för utvecklingsstörda och andra inrättningar som hör till social- och hälsovårdssektorn. I samband med inspektionerna uppdagas ofta missförhållanden som JO senare undersöker på eget initiativ. Inspektionerna har också en förebyggande funktion.

2.7 JUBILEUMSSEMINARIET

Kansliets 88-årsjubileum firades med ett seminarium i Lilla parlamentet 11.2.2008, där temat var främjandet av jämlikheten i myndigheternas verksamhet. Till seminariet inbjöds representanter för medborgarorganisationerna och myndigheterna samt sakkunniga för att diskutera utmaningarna i samband med främjandet av jämlikheten.

JO framhöll i sitt inledningsanförande att ett jämlikt bemötande av olika människor utgör en av hörnstenarna för vårt rättssystem. Hon konstaterade vidare att ett av de centrala syftena med justitieombudsmannainstitutionen är att garantera att människor behandlas jämlikt i myndigheternas verksamhet. Hon fäste vikt vid att jämlikhet emellertid inte alltid innebär att människor behandlas på samma sätt. Ibland måste man göra avsteg från den formella jämlikheten för att trygga den faktiska jämlikheten.

Lagstiftningsdirektör Sami Manninen från justitieministeriet höll ett anförande om grundlagen och rätten till jämlikt bemötande. Manninen konstaterade att tanken på ett jämlikt bemötande å ena sidan är enkel och klar, men att det å andra sidan är mycket svårt att juridiskt definiera vad som betraktas som jämlikt bemötande. När det gäller att trygga jämlikheten är det i stor ut-

Finlands minoritetsombudsman Johanna Suurpää (till vänster) och Sveriges diskrimineringsombudsman Katri Linna, sedermera chef för Sveriges nya diskrimineringsombudsmannamyndighet, höll var sitt anförande vid det jämlikhetsseminarium som justitieombudsman Riitta-Leena Paunio ordnade i februari.

sträckning fråga om att förbjuda godtycklig särbehandling. Eventuell särbehandling av människor ska grunda sig på objektiva kriterier och godtagbara skäl.

Sveriges diskrimineringsombudsman Katri Linna – som sedermera valdes till chef för Sveriges nya diskrimineringsombudsmannamyndighet – redogjorde för sina erfarenheter från ett mångkulturellt Sverige. Hon konstaterade att religionernas samexistens och synlighet i vardagen är en utmaning för många svenskar. Enligt Linna är det viktigt att man i arbetet för bekämpning av diskriminering lyfter fram de dolda strukturella faktorer som föranleder diskriminering. Dessutom ansåg hon att det är viktigt att man stöder sådana grupper som blir diskriminerade.

Finlands minoritetsombudsman Johanna Suurpää granskade å sin sida främjandet av jämlikheten i Finland, som håller på att bli ett allt mer mångkulturellt land. Suurpää redogjorde också för minoritetsombudsmannens uppgifter i Finland samt för jämställdhetslagens innehåll.

Sju olika medborgarorganisationer hade uppmanats bidra med inlägg om utmaningarna i samband med främjandet av jämlikheten i Finland. Dessa organisationer var Förbundet för mänskliga rättigheter, Kynnys ry, Föreningen för mental hälsa i Finland, Delegationen för romska ärenden, Seta rf, Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten Liitto ry (FARO) och Centralförbundet för de gamlas väl rf.

Generalsekreteraren för Förbundet för mänskliga rättigheter, Kristiina Kouros, dryftade bl.a. den inbördes hierarkin mellan minoriteterna i det finländska samhället. Hon frågade sig också vem som är berättigad att före-

träda en viss minoritet då det finns mycket varierande synsätt inom minoriteten. Kynnys ry:s verksamhetsledare Kalle Könkkölä fäste vikt vid främjandet av de handikappades möjligheter att röra sig obehindrat, t.ex. när det gäller tågresor. Han framhöll vidare att den dåliga sysselsättningssituationen bland handikappade utgör ett problem när det gäller rätten till jämlikt bemötande.

Utvecklingschef Liisa Saaristo från Föreningen för mental hälsa i Finland redogjorde för de svaga signaler som kan vittna om den tysta nöden eller den bristande jämlikheten i samhället. Hon uppmärksammade bl.a. ökningen av depressionerna och de mentala problem som orsakas av bristen på samhörighet i de klasslösa gymnasierna. Väinö Lindberg, vice ordförande för Delegationen för romska ärenden, uppmärksammade å sin sida att skyldigheten att utarbeta jämställdhetsplaner inte fullföljs tillräckligt väl på det kommunala planet.

Seta rf:s ordförande Juha Jokela höll ett inlägg om hur rätts- och hälsouppfattningen har förändrats. Han konstaterade att homosexualitet först år 1981 upphörde att klassificeras som en sjukdom. Det som förut betraktades som en sjukdom hör nuförtiden till de grundläggande fri- och rättigheterna. I sitt inlägg behandlade han också homofobi och de utmaningar som hör samman med tillgodoseendet av jämlikheten vid vården av äldre personer som hör till minoritetsgrupper.

Verksamhetsledaren Anna Leskinen från Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten Liitto ry (FARO) konstaterade att det för närvarande bor över 40 000 ryskspråkiga invandrare i Finland. Enligt hennes uppfattning har ryssarna dålig kännedom om Finlands jämlikhetslagstiftning. Hon ansåg att det är viktigt att ryssarnas rättigheter följs upp och att man ingriper i eventuella missförhållanden. Verksamhetsledaren Pirkko Karjalainen från Centralförbundet för de gamlas väl dryftade i sitt inlägg huruvida äldre personer behandlas jämlikt i Finland. I sin framställning tog hon upp problem både inom myndighetsverksamheten och inom lagstiftningen.

2.8 NATIONELLT OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE

Tilldragelser inom landet

Riksdagens talman Sauli Niinistö besökte kansliet 29.1.2008. Till de övriga gästerna vid kansliet hörde bl.a. justitiekansler Jaakko Jonkka och biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen samt representanter för Gräns- och sjöbevakningsskolan, Förbundet för mänskliga rättigheter, Helsingfors hovrätt och undervisningsministeriet.

Bland justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens framträdanden under verksamhetsåret kan bl.a. följande nämnas.

Under det mentalvårdsseminarium som ordnades i Kuopio 30.9.2008 höll JO Paunio ett inledningsanförande där hon dryftade *huruvida medborgarnas rättsskydd tillgodoses vid försäkringsdomstolen och/eller i Fpa:s beslut.* Vidare höll JO Paunio 8.10.2008 ett anförande vid 10-årsjubileumsseminariet för Etiska delegationen inom hälso- och sjukvården ETENE. I anförandet berörde JO *de svaga och tysta inom hälso- och sjukvården* och frågade sig *huruvida människovärdet och rättvisan tillgodoses inom hälso- och sjukvården.*

BJO Jääskeläinen fungerade 2.4.2008 som sakkunnig vid det forum för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som ordnades av Förbundet för mänskliga rättigheter i samarbete med riksdagens grupp för mänskliga rättigheter. Vid forumet behandlades bl.a. problemen i samband med tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, dels på det globala planet och dels i Finland. Vid det seminarium som ordnades av riksdagen och Världsbanken 12.11.2008 presenterade BJO Jääskeläinen justitieombudsmannainstitutionen för riksdagsmän från utvecklingsländer.

Vid rådplägningsdagarna för försvarsmaktens befäl presenterade BJO Lindstedt 18.9.2008 en översikt över beväringarnas rättigheter och bemötandet av beväringar. Han höll också ett inledningsanförande vid 10-års-

Estlands justitiekansler Indrek Teder (till vänster) och biträdande justitiekansler Madis Ernits besökte JO:s kansli i maj.

jubiléet för den juridiska undervisningen vid Joensuu universitet 14.11.2008, där han talade *om privatlivsskyddet ur laglighetsövervakningens synvinkel*.

Flera föredragande höll också inledningsanföranden och föredrag vid olika evenemang som ordnades av medborgarorganisationer och myndigheter. Dessutom deltog justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och kansliets övriga personal i tiotals olika evenemang och sammankomster inom landet.

Internationella kontakter

Estlands justitiekansler Allar Jõks besökte JO:s kansli 20.2.2008, i slutet av sin mandatperiod. Estlands nya justitiekansler Indrek Teder och biträdande justitiekansler Madis Ernits besökte kansliet och riksdagen 8.5.2008.

Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) besökte kansliet 21.4.2008.

Danmarks justitieombudsman genomförde tillsammans med justitieombudsmännen i de övriga nordiska länderna ett samarbetsprojekt vars målgrupp var justitieombudsmännen i Latinamerika. Inom ramen för detta projekt besöktes kansliet 24–25.11.2008 av representanter för justitieombudsmannainstitutionen i Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua och Panama, tillsammans med den danska gruppansvariga Jens Olsen.

Dessutom besöktes kansliet av delegationer från Afghanistan, Litauen, Spanien, Singapore, Kuba, Vietnam, Turkiet, Sydkorea, Ungern och Syrien.

JO Paunio är medlem i direktionen för det internationella justitieombudsmannainstitutet International Ombudsman Institute (IOI). Hon deltog 4–9.11.2008 i di-

Representanter för justitieombudsmannainstitutionerna i Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua och Panama bekantade sig i november med den finska justitieombudsmannens verksamhet.

rektionens sammanträde i Hong Kong och i direktionens efterföljande besök i Peking, där hon var övervakningsministerns gäst. Hon deltog också i sammanträdet för de europeiska ledarna i IOI:s direktion i London 24–26.4.2008, i 90-årsjubiléet för Estlands justitiekanslersämbete i Tallinn 7.3.2008 och i 20-årsjubiléet för Polens ombudsman för mänskliga rättigheter i Warszawa 15–16.5.2008.

Förutom JO Paunio deltog också BJO Jääskeläinen och BJO Lindstedt i de nordiska justitieombudsmännens sammanträde som ordnades i Oslo 15–16.5.2008. BJO Jääskeläinen deltog även i det internationella OPCAT-seminariet i Paris 17–18.1.2008 och BJO Lindstedt deltog i en konferens som ordnades av Ukrainas ombudsman för mänskliga rättigheter i Kiev 12–15.4.2008.

Kansliets föredragande deltog också i olika internationella sammankomster inom sitt verksamhetsområde.

2.9 SERVICEVERKSAMHET

Kundbetjäning

Man har strävat efter att göra det så lätt som möjligt för medborgarna att vända sig till JO. En broschyr som är avsedd för klagandena finns att tillgå på finska, svenska, samiska, engelska, tyska, franska, estniska och ryska. På webben finns den finsk- och svenskspråkiga broschyren dessutom på teckenspråk. Klagomålen kan sändas till JO per post eller per telefax eller genom att man fyller i det elektroniska klagomålsformuläret på webben. Kansliet betjänar klagandena per telefon, i kanslilokalerna och per e-post.

Vid kansliet finns två jurister som har till uppgift att ge kunderna råd i samband med anförandet av klagomål. Under verksamhetsåret fick de jourhavande juristerna ta emot ca 2 600 kundsamtal och ca 150 kundbesök.

Kansliets registratur tar emot klagomålen och svarar på förfrågningar angående dem samt tar emot dokumentbeställningar. Vid registraturen fick man ta emot ca 3 000 telefonsamtal. Kundbesöken uppgick till ca 400 och dokumentbeställningarna till ca 300. Forskare betjänas i första hand av arkivarien.

Informationsförmedling

JO informerar också medierna om sådana avgöranden som är av allmänt intresse. År 2008 sammanställdes ca 30 pressmeddelanden angående JO:s och BJO:s avgöranden. De avgöranden som har juridisk relevans publiceras dessutom på webben. Under verksamhetsåret lades ca 240 avgöranden ut på webben. På webben finns också en del publikationer, såsom verksamhetsberättelser och broschyrer. JO:s finskspråkiga webbsidor finns på adressen www.oikeusasiamies.fi, de svenskspråkiga sidorna finns på adressen www.ombudsman.fi och de engelskspråkiga sidorna på adressen www.ombudsman.fi/english. För informationsförmedlingen vid kansliet svarar förutom informatörerna även registraturens personal och föredragandena.

2.10 KANSLIET

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

Vid utgången av år 2008 fanns det 54 ordinarie tjänster vid kansliet. Till kansliets ordinarie tjänstemän hörde förutom justitieombudsmannen och de två biträdande justitieombudsmännen även kanslichefen, fem referendarieråd, tio äldre justitieombudsmannasekreterare, fjorton justitieombudsmannasekreterare och två jourhavande jurister. Vid kansliet finns också en informatör, en webbinformatör, två inspektörer, fyra notarier, en arkivarie, en registrator, en biträdande registrator, tre avdelningssekreterare och fem byråsekreterare. Inom ramen för personalutbytet arbetade justitieombudsmannasekreterare Anu Rita under år 2008 vid justitieministeriet. En förteckning över personalen finns i bilaga 6.

Under verksamhetsåret beredde man sig på övergången till riksdagens nya lönesystem bl.a. genom att utföra olika krav- och prestationsbedömningar.

Vid kansliet ordnades gemensam utbildning om de mänskliga rättigheterna, värderingarna inom myndighetsverksamheten samt om offentligheten vid rättegången vid allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. I samband med utbildningen behandlades också kansliets målsättningar och arbetsfördelningen vid kansliet samt de indikatorer som används vid uppföljningen.

Kanslipersonalen gjorde 27.5.2008 en studieresa till Tallinn där man besökte Estlands parlament, Finlands ambassad och Estlands justitiekanslersämbete. Dessutom deltog en del av kansliets personal i en studieresa där man besökte Europadomstolen, Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter och Europeiska ombudsmannens byrå i Strasbourg 26–28.10.2008. En del av personalen deltog å sin sida i en studieresa som riktade sig till Europeiska gemenskapernas domstol, dvs. EG-domstolen, förstainstansrätten och tjänstemannadomstolen i Luxemburg 24–26.11.2008.

Vid JO:s kansli ska det enligt arbetsordningen finnas en ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hör utöver justitieombudsmannen, de två biträdande justitieombudsmännen och kanslichefen också tre representanter för personalen, samt informatören som fungerar som sekreterare för gruppen. Vid ledningsgruppens sammanträden behandlas ärenden som gäller personalpolitik och utvecklandet av verksamheten vid kansliet. Ledningsgruppen sammanträdde 15 gånger under verksamhetsåret.

3. Justitieombudsmannens särskilda uppgifter

I detta avsnitt sammanställs de viktigaste iakttagelser som JO inom ramen för verksamhetsårets laglighetskontroll gjort i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Översikten inleds med ett sammandrag av de internationella händelser som under verksamhetsåret berörde de mänskliga rättigheterna. Kapitlet består huvudsakligen av en genomgång av 2008 års JO-avgöranden där en eller flera grundläggande och mänskliga rättigheter aktualiseras.

Avsikten är att ge en allmän uppfattning om hur de grundläggande rättigheterna förverkligats inom förvaltningen och i samband med annan verksamhet som omfattas av justitieombudsmannens tillsynsbehörighet. I ärendena tas framförallt upp olika aspekter på de grundläggande och mänskliga rättigheterna – flera avgöranden behandlas längre fram i berättelsen mera detaljerat i avsnitten om respektive sakområden. Där behandlas ärendena ur en vidare synvinkel. I detta avsnitt har alla avgöranden med relevans för de grundläggande och mänskliga rättigheterna inte kunnat tas med.

Med grundläggande rättigheter avses de grundläggande fri- och rättigheter som enligt grundlagens 2 kap. tryggas för alla. Med mänskliga rättigheter avses sådana rättigheter av grundläggande natur som tryggas i de internationella konventioner som förpliktar Finland och som har satts i kraft inomstatligt. De nationella grundläggande rättigheterna och de internationella mänskliga rättigheterna utgör i vårt land ett rättsligt skyddssystem där de båda delarna kompletterar varandra.

3.1 DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

De grundläggande fri- och rättigheter som fastställdes i samband med grundrättighetsreformen 1995 och togs in i den dåvarande regeringsformen överfördes med oförändrat sakinnehåll till grundlagen, som trädde i kraft 1.3.2000. De internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland har i stort sett bibehållits oförändrade under den tid den nya grundlagen varit gällande. Framför allt vid tolkningen och tillämpningen av de mänskliga rättigheterna är det skäl att beakta de för övervakningen av de mänskliga rättigheterna inrättade organens rättspraxis som leder till att den närmare innebörden av de mänskliga rättigheterna preciseras och med tiden förändras.

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

Med tanke på medborgarnas rättsskydd utgörs den väsentligaste reformen av att unionens stadga om de grundläggande rättigheterna blir juridiskt bindande. I stadgan fastställs medborgarnas grundläggande rät-

tigheter som unionens organ ska respektera. Finlands riksdag godkände stadgan 11.6.2008. Lissabonfördraget har inte ännu trätt i kraft. För att fördraget ska träda i kraft måste fördraget godkännas av varje medlemsstat.

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter som är belägen i Wien inledde sin verksamhet 1.3.2007. Byråns verksamhet är inriktad på att genomföra de grundläggande rättigheterna i unionens lagstiftning. Byrån fungerar som unionens allmänna expertorgan i frågor som gäller de grundläggande rättigheterna. Byrån stöder unionen och medlemsstaterna när det gäller att i större utsträckning än för närvarande beakta de grundläggande rättigheterna både inom EU:s lagstiftning och i andra sammanhang. Byrån är ett oavhängigt organ som samlar in, analyserar och sprider information om de grundläggande rättigheterna inom det område som omfattas av unionens lagstiftning.

Byråns första femåriga verksamhetsram fastställdes i februari 2008. Ramen definierar de områden inom vilka byrån kan utföra det datainsamlings-, analyserings- och distributionsarbete som avses i förordningen av inrättande av byrån samt upprätta rapporter och ge utlåtanden. Byrån för grundläggande rättigheter fokuserar bl.a. på ärenden som gäller rasism och diskriminering, barns rättigheter samt asylsökande och flyktingar.

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

Principerna och målsättningarna för Finlands människorättspolitik framgår av de redogörelser som utrikesministeriet (UM) överlämnar till riksdagen. Den senaste redogörelsen om politiken för de mänskliga rättigheterna överlämnades till riksdagen i början av år 2004 (SRR 2/2004 rd). I redogörelsen behandlades både Finlands internationella verksamhet för främjande av de mänskliga rättigheterna och frågan om hur de centrala mänskliga rättigheterna har tillgodosetts i Finland.

I december 2007 inleddes utarbetandet av en ny redogörelse om politiken för de mänskliga rättigheterna. I den nya redogörelse som är under beredning strävar man i enlighet med riksdagens önskemål efter att göra en mer heltäckande bedömning av hur väl de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses i Finland. JO deltog 25.1.2008 i den utfrågning som ordnades i samband med utarbetandet av redogörelsen. Redogörelsen ska överlåtas till riksdagen år 2009. Avsikten är att man på basis av denna redogörelse ska utarbeta en nationell verksamhetsplan för tryggande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

3.1.1 HÄNDELSER PÅ OMRÅDET FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

FN:s generalförsamling godkände hösten 2008 ett fakultativt protokoll till konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen). UM har meddelat att Finland i en nära framtid kommer att ratificera protokollet som möjliggör individuell klagorätt.

Finlands kombinerade 17:e, 18:e och 19:e periodiska rapport om verkställigheten av den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering överlämnades till FN i augusti 2007. Rasdiskrimineringskommittén, som grundats med stöd av konventionen, kommer att behandla Finlands rapport i mars 2009. JO gav i anslutning till beredningen av Finlands rapport ett utlåtande till UM och sände en engelsk version av sitt utlåtande direkt till rasdiskrimineringskommittén.

Finland överlämnade i december 2008 till FN:s kommitté för barnets rättigheter sin fjärde rapport om genomförandet av konventionen om barnets rättigheter samt tilläggsprotokollet om barns deltagande i väpnade konflikter. Till Europarådet överlämnades i december en rapport om genomförandet av Europeiska socialstadgan.

Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestrafffning (CPT) gjorde sig förtrogen med justitieombudsmannens iakttagelser under sitt besök i Finland i april.

Finland undertecknade 30.3.2007 FN:s konvention om funktionshindrade personers rättigheter och det därmed förenade fakultativa protokollet om individuell klagorätt. Inom Europeiska unionen fortsatte under verksamhetsåret arbetet med att ratificera konventionen så snart som möjligt. Målet med konventionen är att förbättra handikappade personers möjligheter att fullt ut komma i åtnjutande av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, på samma sätt som andra människor. Konventionen förpliktar dessutom de fördragsslutande parterna att inrätta ett nationellt uppföljnings- och koordineringssystem för att underlätta verkställigheten av konventionen.

Finland undertecknade i november 2008 ett protokoll om gentest till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och biomedicin.

En arbetsgrupp som tillsatts av UM och till vilken också hör en representant för JO:s kansli fortsatte utredningen av förutsättningarna för ratificering av det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling (OPCAT). I samband med beredningen av ärendet föreslogs det att JO ska utses till det nationella övervakningsorgan som protokollet förutsätter. Arbetsgruppen hörde JO 1.10.2008. Arbetsgruppens mandatperiod har förlängts till 31.10.2009.

3.1.2 STÄLLNINGSTAGANDEN AV ORGAN SOM ÖVERVAKAR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) överlämnade i januari 2009 till Finlands regering sin rapport om inspektionsbesöket i Finland 20–30.4.2008. Under sitt besök inspekterade kommittén sju polisinrättningar, en tillnyktringsstation, en förvarsenhet för utlänningar, tre fängelser samt två psy-

kiatriska sjukhus. Till delegationen framfördes inga påståenden om att frihetsberövade personer blivit illa behandlade i dessa anstalter.

I sin rapport kritiserade kommittén polisen framförallt för att det fortfarande allmänt förekommer att häktade förvaras i polisfängelser där de t.o.m. saknar möjligheter till stimulerande verksamhet. Kommittén ansåg att situationen inte var godtagbar, i synnerhet med beaktande av inga betydande framsteg skett sedan kommittén inledde sina inspektioner för över 16 år sedan.

Kommittén slutrapport innehåller flera rekommendationer, anmärkningar och krav på tilläggsutredningar. CPT uppmärksammar bl.a. av polisen gripna och anhållna personers rättsskydd och rätten att anlita och fritt välja biträde samt förhållandena i polisinrättningarnas lokaler för förvar av frihetsberövade personer. Kommittén anser att myndigheterna måste se till att frihetsberövade informeras om sina rättigheter så snart de förts till polisinrättningen. Dessutom måste det ses till att de faktiskt förstår sina rättigheter.

Det föreslås att Finland allvarligt överväger möjligheten att öppna en andra förvarsenhet för utlänningar utöver enheten i Krämertskog.

Kommittén anser att man i alla Finlands fängelser bör vidta åtgärder för att fångarna dygnet runt ska ha möjlighet att använda WC. Det måste också nattetid finnas tillräckligt med personal, vilket förutsätter antingen att nya tjänster inrättas eller att fångvårdspersonal omplaceras.

Kommittén anser att ytterligare åtgärder borde vidtas för att förebygga våld mellan fångar. Fångar som på egen begäran bor isolerade måste erbjudas möjligheter till aktiviteter, utbildning, idrott och daglig utomhusvistelse. Fångarnas individuella behov måste regelbundet bedömas och vid behov är det också skäl att överväga flyttning av fångar till andra anstalter.

Kommittén rekommenderar också att hälso- och sjukvården för fångar förbättras och utvecklas. Finlands regering ger inom ett halvt år sitt svar med anledning av rapporten.

FN:s kommitté för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor granskade i juli 2008 Finlands femte och sjätte periodiska rapport (åren 2003 och 2007). Kommittén tackade Finland bl.a. för upprättandet av en handlingsplan mot trafficking. Enligt planen kan offer för människohandel beviljas uppehållstillstånd. Kommittén ansåg bl.a. att Finland bör vidta åtgärder för kriminalisering av sexuella trakasserier och bad Finland i följande periodiska rapport lägga fram en fullständig prostitutionsstatistik. Dessutom bad kommittén Finland redogöra för hur lagstiftningen hittills verkställts, med en uppmaning att kontinuerligt följa upp verkningarna av lagstiftningen och de politiska åtgärderna från invandrarkvinnornas synpunkt. Kommittén förutsatte också effektiva åtgärder mot diskriminering av romkvinnor och handikappade kvinnor.

Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2008

Vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) anfördes i likhet med åren innan också år 2008 relativt många klagomål mot Finland. Under verksamhetsåret registrerades 276 nya klagomål som gällde Finland (ca 269 året innan). Vid utgången av året var 286 klagomål som gällde Finland under behandling vid Europadomstolen. Antalet var betydligt mindre än föregående år (481).

Merparten av de klagomål som kom in till Europadomstolen tas inte upp till prövning. Beslut om att inte ta upp ärenden till prövning fattas med s.k. kommittébeslut (tre domare). Sådana beslut delges inte svarandestaten, utan endast klaganden informeras om saken per brev. Ärendet föranleder sålunda inga åtgärder mot staten. År 2008 fattades exceptionellt många sådana beslut gällande Finland, vilket förklarar den kraftiga minskningen av antalet anhängiga klagomål. Hela 461 (253) klagomål lämnades utan prövning eller ströks från agendan, varav 448 (241) var kommittébeslut och 13 (10) kammarbeslut.

I kammarsammansättning (7 domare) fattar Europadomstolen beslut om huruvida klagomål uppfyller kraven för att tas upp till prövning. Domstolen kan också fastställa förlikning, vilket innebär att klagomålet stryks

från agendan. Slutliga domar meddelas alltid i kammarsammansättning eller i stor sammansättning (17 domare). Genom sina domar avgör Europadomstolen ärenden som gäller påstådda kränkningar av mänskliga rättigheter eller fastställer förlikningar.

Under året avgjorde Europadomstolen i kammarsammansättning sammanlagt 22 klagomål, dvs. färre än föregående år (36). Slutliga domar som gällde Finland gavs i 9 (8) fall. I alla dessa utom i ett konstaterades kränkning av rättigheter som tryggas i människorättskonventionen. Tre (3) klagomål avvisades efter kommunikationsskedet. I 8 (6) fall avslutades behandlingen av klagomål med att förlikning fastställdes och i 2 (1) fall efter att korrigerande åtgärder vidtagits (utlänningar som förordnats bli utvisade ur landet hade beviljats asyl medan klagomålet behandlades i Europadomstolen).

I ärenden som avslutats med förlikning hade klagomål till Europadomstolen återtagits på grund av att finska staten erbjudit sig att betala kompensation och ersättning för klagandens rättegångskostnader. I tre fall gällde klagomålen oskäligt långa civilprocesser, i fyra fall oskäligt långa straffprocesser och i ett fall sållningsbeslut.

De ersättningar som staten betalade i dessa ärenden uppgick, inklusive rättegångskostnader till sammanlagt drygt 85 000 euro (föregående år under 59 000 euro). Dessutom ålade Europadomstolen i fällande domar finska staten att i kompensation och ersättningar till klagande betala sammanlagt drygt 80 000 euro.

Rättvis rättegång

Domen i ärendet *Ahtinen* (23.9.2008) var 2008 Europadomstolens enda dom gällande Finland där domstolen inte konstaterade kränkning av någon rättighet som tryggas i människorättskonventionen. Europadomstolen ansåg att människorättskonventionens artikel 6 om rättvis rättegång inte var tillämplig på ett fall där domkapitlet hade beslutat flytta en präst inom evangelisk-lutherska kyrkan till en annan församling.

Två fällande domar gällde oskäligt långa rättegångar (de flesta klagomålen som gällde långa rättegångar avslutades såsom ovan konstateras med likning). I domen i ärendet *Rafael Ahlskog* (13.11.2008) konstaterades att civilprocessen i ett fordringsmål hade tagit nästan sju år i anspråk och i ärendet *Eloranta* (9.12.2008) att en straffprocess mot klaganden hade tagit över sex år i anspråk.

I två fall var det fråga om att förvaltningsdomstolen på yrkande av en part borde ha ordnat muntlig förhandling i ett ärende som gällde skattehöjning. I domarna ärendena *Kallio* och *Lehtinen* (båda 22.7.2008) hade förvaltningsdomstolen ansett det onödigt att hålla muntlig förhandling, med beaktande av det skriftliga material som de hade till sitt förfogande. Europadomstolen ansåg att med avvikelse från stora kammarens dom i ärendet *Jussila* 2006 var händelsefakta och vittnesutsagornas trovärdighet i båda fallen så tvivelaktiga att klagandenas rättssäkerhet skulle ha förutsatt att det ordnades muntlig förhandling (se även JO:s berättelser 2006 s. 37 och 2007 s. 243 samt HFD 2007:67–68).

Det var fråga huruvida rättegången varit rättvis också i den dom som domstolen gav i ärendet *S.H.* (29.7.2008). I ett ärende som gällde olycksfallspension ledde en kränkning av människorättskonventionens artikel 6 till att försäkringsdomstolen inte hade delgivit klaganden två läkarutlåtanden som ett försäkringsbolag lämnat in till domstolen, så att klaganden hade kunnat kommentera dem innan ärendet avgjordes.

Skydd för privatlivet

I två fall konstaterades kränkning av Europeiska människorättskonventionens artikel 8 som bl.a. föreskriver om skydd för privatliv. I domen i ärendet *I* (17.7.2008) hade det bristfälliga skyddet av kundregister i ett sjukhus orsakat en rättskränkning. Klaganden hade varit anställd vid samma sjukhus där han också fick vård. Det system som användes vid händelsetidpunkten fungerade så att också andra än de som ansvarade för vården av klaganden hade tillgång till hans patientjournal vilket ledde till att det kom ut att han hade HIV. Europadomstolen konstaterade att sjukhusets register-

praxis inte var förenlig med personregisterlagen som gällde vid händelsetidpunkten och att denna omständighet inte hade tillmätts tillräckligt stor betydelse vid de nationella domstolarna.

I Europadomstolens dom i ärendet *K.U.* (2.12.2008) var det fråga om att på Europeiska människorättskonventionen artikel 8 baserade s.k. positiva handlingsskyldigheter inte hade uppfyllts då det med stöd av den lagstiftning som gällde vid den aktuella tidpunkten inte hade varit möjligt att ta reda på vem som lagt ut ett meddelande med sexuella antydningar om en 12-årig pojke på internets kontaktsidor. – Denna brist i lagstiftningen rättades till 1.1.2004 då lagen om yttrandefrihet i masskommunikation trädde i kraft.

Kränkning av yttrandefrihet

Europadomstolens dom i ärendet *Juppala* (2.12.2008) gällde kränkning av yttrandefriheten. Klaganden hade berättat för en läkare att hon misstänkte att hennes barnbarn blivit misshandlat av den ena föräldern. Läkaren hade trots klagandens förbud berättat för barnskyddsmyndigheterna om misstanken. Mot klaganden inleddes en straffprocess. Hovrätten ansåg att klaganden gjort sig skyldig till förtal. Klaganden dömdes inte till straff men ålades att till barnets förälder betala ca 500 euro i skadestånd och ersättning för rättegångskostnaderna.

Europadomstolen ansåg att ingreppet i klagandens yttrandefrihet hade skett på ett lagligt sätt i syfte att skydda andra personers rykte. Det hade emellertid inte visats att det funnits tillräckliga skäl för ingreppet och inte heller något vägande samhälleligt behov att begränsa yttrandefriheten. Det var fråga om att hitta den rätta balansen i en situation där en förälder grundlöst misstänktes ha misshandlat sitt barn och där barnet som löper risk att åsamkas kroppsskador ändå måste skyddas.

Europadomstolen ansåg att klaganden hade handlat korrekt då hon undrade om någon avsiktligt hade tillfogat barnbarnet ett blåmärke. Barnmisshandel är ett så allvarligt samhälleligt problem att personer som i god tro handlar i ett barns intresse inte får avskräckas med att de kan åtalas eller med att talan kan väckas mot dem, då de överväger att berätta om sina misstankar för yrkesutbildade personer inom hälsovården eller för socialmyndigheterna.

Kommunicering av nya klagomål

De avgöranden som Europadomstolen under verksamhetsåret gav i kammarsammansättning gällde i stor utsträckning kommunicering av nya klagomål för besvarande av regeringen. Regeringens svar inhämtades med anledning av 69 nya klagomål, vilket var ett rekordantal. Antalet var betydande med beaktande av att till Finlands regering under de senaste ca tio åren kommunicerats sammanlagt 238 klagomål. Andelen nya klagomål som kommunicerades under verksamhetsåret utgjorde sålunda närmare 29 % av det sammanlagda antalet. Siffran är stor också i jämförelse med många stater som har ett klart större befolkningsunderlag: antalet klagomål som kommunicerades till Finland var t.ex. större än till Storbritannien (48), Italien (63) och Österrike (68).

Under de närmaste åren väntas sålunda från Europadomstolen ett stort antal domar och beslut gällande Finland. Det kan noteras att ca 30 % av de klagomål som kommunicerats till Finlands regering under de senaste tio åren på grund av att rättskränkningar konstaterats har lett till fällande domar. Under de tio senaste åren har domstolen givit sammanlagt 99 domar gällande Finland. I dessa har minst en rättskränkning konstaterats i 71 domar.

I de nya klagomål som kommunicerats till regeringen för besvarande är det liksom tidigare år oftast fråga om rättegångars längd och om parternas rätt till information under rättegångar. Hela åtta ärenden gällde påstådda kränkningar av journalisters yttrandefrihet i situationer där de dömts till straff för kränkning av privatlivet i tidningsartiklar och TV-program. Ett av dessa klagomål hade samband med högsta domstolens prejudikat HD:2005:82. I en tidningsartikel påstods att A som varit en viktig kampanjarbetare för en presidentvalskandidat hade haft ett utomäktenskapligt förhållande med en TV-journalists förre make. Artikeln ansågs ha kränkt A:s privatliv.

Det var fråga om yttrandefriheten också i ett ärende som gällde publiceringen av en nyhet om en före detta riksförlikningsman. I det fallet bad Europadomstolen regeringen dessutom besvara ett påstående om den straffrättsliga legalitetsprincipen (laganalogi till den åtalades nackdel).

Flera av de klagomål som kommunicerades (6 fall) gällde en tidsmässig begränsning av övergångsbestämmelsen i lagen angående införande av lagen om faderskap.

I de mål som kommunicerades var det också fråga om bl.a. underlåtelse att ordna muntlig förhandling i hovrätten och försäkringsdomstolen, hovrättens sållningsavgörande, försäkringsdomstolens beslutsmotiveringar samt underlåtelse att vidarebefordra till försäkringsdomstolen inkommet material till en part. I ett fall var det fråga om huruvida klaganden som varit föremål för teleavlyssning hade anlitat alla nationella rättsmedel, eftersom klagandens make hade riktat ett klagomål till JO (21.10.2003, dnr 200/4/01) utan att använda andra rättsmedel, t.ex. straff- eller civilrättslig stämningsansökan till domstol.

3.2 JUSTITIEOMBUDSMANNENS IAKTTAGELSER

3.2.1 DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA INOM LAGLIGHETSKONTROLLEN

Nedan följer en redogörelse för JO:s iakttagelser i samband med laglighetskontrollen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Iakttagelserna är baserade på klagomål som avgjorts under verksamhetsåret och på egna initiativ samt på uppgifter som framkommit i samband med inspektionerna. Avsikten med följande framställning är inte att redogöra för JO:s helhetssyn på de grundläggande och mänskliga rättigheternas tillstånd i Finland. Av de avgjorda ärendena framgår t.ex. inte hur långa behandlingstiderna varit i besvärsnämnden för social trygghet, trots att nämndens långa handläggningstider är ett betydande problem när det gäller förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Över huvud taget resulterar klagomålen endast ett i begränsat urval av information som beskriver förvaltningens funktioner.

Under verksamhetsåret behandlades flera ärenden som gällde personlig integritet. Problem konstaterades i polisens, fängelsernas, hälso- och sjukvårdsenheternas och tingsrätternas verksamhet. Olika brister framkom i fråga om produktionen av tillräckliga social- och hälsovårdstjänster. Inom flera förvaltningsområden är långa behandlingstider ett allmänt förekommande problem. Vid lagberedningen utvecklas rättsmedel mot myndigheters passivitet och långa behandlingstider, men någon lagstiftning hade inte givits om saken ännu under verksamhetsåret.

Vidare uppdagades situationer där lagstiftningen inte i tillräcklig utsträckning ger rätt att anföra besvär, t.ex. i anslutning till handelsregisterlagen och adoptionsrådgivningen. Den på grundlagens 21 § baserade rätten att få sin sak behandlat och rätten till effektiva rättsmedel förverkligades i regel. Inom flera myndighetssektorer uppdagades emellertid problem med att utfärda överklagbara beslut.

Inom vissa förvaltningsområden förekom talrika problem som gällde hörande av parter och vederbörlig motivering av beslut. I flera fall hade myndigheterna motiverat sina beslut i alltför allmänna ordalag, så att de inte tog ställning till konkreta omständigheter i det enskilda fallet. Också preciseringen av de rättsnormer som beslut baserades på var i flera fall bristfällig.

Flera av de klagomål som avgjordes gällde upptagningars offentlighet och rätten att få information från myndigheter. Ett problem som aktualiserades i flera klagomål och avgöranden gällde behandlingstiderna för begäran om utlämnande av information. Enligt lagen ska en informationsbegäran behandlas utan dröjsmål och uppgifter om offentliga handlingar ska lämnas så snart som möjligt. Enligt JO:s avgörandepraxis kan det endast i tolkningsbara och svåra situationer godtas att i lagen angivna maximitider utnyttjas.

En annan relativt ofta förekommande klagomålstyp i fråga om offentlighetslagen gäller utfärdande av över-

klagbara beslut. Det är då fråga om att den som bett att få information inte får något beslut om att informationen inte lämnas ut. För den som begärt informationen återstår i värsta fall inget annat alternativ än att anföra klagomål, eftersom det inte existerar något lagligen överklagbart beslut.

Årets specialtema för laglighetskontrollen var offentlighetsprincipen i myndigheternas verksamhet. Temat behandlades under inspektionerna. Frågan om hur rätten till information förverkligats granskades bl.a. genom bedömning av myndigheternas interna anvisningar om offentlighet och sekretess. Under inspektionerna diskuterades t.ex. det antal begäran om information som inkommit från kunderna, hur behandlingen av informationsbegäran organiserats och de problem som förekommit i dessa ärenden. Vidare granskades bl.a. myndigheternas informationsrelaterade publikationer, blanketter och nättexter.

Av de problem som framkom under inspektionerna ka nämnas situationer där avgifter inte får uppbäras för utfärdande av handlingar eller mervärdesskatt tas ut för kopiering. Vid en förvaltningsdomstol hade man gjort iakttagelsen att lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar trots sitt syfte inte har ökat offentligheten. Tvärtom sekretessbeläggs rättegångsrelaterad information i större utsträckning än tidigare.

Brister konstaterades fortfarande i fråga om förverkligandet av myndigheternas rådgivningsskyldighet. Myndigheterna har inte alltid i tid eller tillräckligt exakt besvarat olika förfrågningar. Internet och e-posten utgör en verksamhetsmiljö som ställer särskilda krav på myndigheternas rådgivnings- och serviceskyldigheter. Dessa krav har inte alltid kunnat uppfyllas. I flera fall framkom det t.ex. att e-postmeddelanden lämnats obesvarade.

3.2.2 JÄMLIKHET 6 §

Ett jämlikt bemötande av alla människor utgör en av hörnstenarna i vårt rättssystem. I grundlagens 6 § föreskrivs om jämlikheten. Ett godtagbart samhällsintresse kan emellertid berättiga särbehandling. Det är i sista hand lagstiftaren som ska ta ställning till frågan om det föreligger sådana allmänt godtagbara grunder som i enskilda fall berättigar till särbehandling av vissa människor eller människogrupper. I samband med grundrättighetsreformen betonades det allmännas skyldighet att främja den faktiska jämlikheten i samhället. I de klagomål som kommer in till JO åberopas ofta jämlikhetssynpunkter.

En patient får inte på grund av berusning särbehandlas i förhållande till andra patienter när det fattas beslut om uppföljning av patientens hälsotillstånd på en hälsocentral. Enskilda vårdavgöranden ska baseras på det medicinskt motiverade vårdbehov som patientens hälsotillstånd förutsätter (1147/2/04 *). En stads social- och hälsovårdscentral förutsatte att patienterna hade nyktrat till innan de ansökte om att bli intagna för avgiftning, vilket i strid med lagen innebär att de särbehandlades på grund av att de var berusade (1224/4/06 *). Ett arrangemang som innebär att en andningsförlamad patient som vårdas hemma är inskriven på sjukhus, dvs. på sjukhusets ansvar, tryggar vård och annan nödvändig service i patientens hem. Statusen som sjukhuspatient medför emellertid vissa begränsningar i och med personalens större ansvar jämfört med andra former av hemvård och försätter sålunda patienter med andningsförlamning i en särställning jämfört med andra grupper av handikappade (1079/4/06 *). Fängelsernas varierande praxis när det gäller ersättning av kostnaderna för synkontroll var otillfredsställande med avseende på ett jämlikt bemötande av fångarna (4024/4/06).

Folkpensionsanstaltens (Fpa) förvarande att inte bevilja personer som får pension från utlandet ett fotografiförsett Fpa-kort med anteckningar som berättigar till pensionärsrabatt är problematiskt. Enbart den omständigheten att Fpa inte genom sina datasystem får information om pensioner som betalts från utlandet utgör inte en juridiskt hållbar grund för särbehandling av pensionstagare (1207/4/06*). Praxis för beviljande av frontmannatecken uppfyllde inte kravet på jämlikhet. Frontmannatecken hade beviljats alla som tjänstgjort i de truppförband som nämndes i krigshistoriska institutets förteckning, oberoende av hur länge och på vilket sätt de hade tjänstgjort. De hade inte heller behövt uppvisa intyg över att de deltagit i strider. Samtidigt hade andra personer som utfört t.o.m. farligare uppdrag inte fått frontmannatecken (2945/4/06).

På två av en stads socialstationer hade ansökningar om utkomststöd inte behandlats utan dröjsmål och situationen hade inte avhjälpts trots att länsstyrelsen uppmärksammat saken. Eftersom ansökningarna på stadens övriga socialstationer hade behandlats utan dröjsmål hade dessa två stationers klienter försatts i en sämre ställning och jämlikheten hade sålunda inte förverkligats (1732/2/08*). En stad hade ingått avtal med en privat serviceproducent om produktion av mottagningstjänster för en hälsocentral. Enligt avtalet fick patienternas väntetid till hälsostationens mottagning för icke akuta patienter uppgå till högst två veckor. Motsvarande väntetid på stadens två andra hälsostationer var mellan två och sex veckor. De invånare som hörde till de sistnämnda hälsostationernas ansvarsområden var sålunda i fråga om tillgången på tjänster försatta i en sämre ställning än invånarna inom den först nämnda hälsostationens ansvarsområde. Staden hade inte framfört någon godtagbar anledning för skillnaden (3908/4/06*).

En förutsättning för ett jämlikt bemötande är att arbetskraftsbyråerna iakttar samma principer för alla avtal om arbetslivsträning. Avvikelser från de i lagen angivna förutsättningarna kan leda till snedvridning av konkurrensen samt till att de som deltar i träningen sinsemellan försätts i avvikande ställning utan godtagbara skäl (2233/4/06*). Ett universitets vicedekans beslut att för universitetsstudier godkänna nio nya studerande som anmält sig i strid med anvisningarna stred mot kravet på ett jämlikt bemötande av studerandena (2650/4/07*).

Med tanke på jämlikheten mellan väganvändarna är det problematiskt om misstänkta personer i samband med trafikövervakning på grund av polisens bristfälliga språkkunskaper blir särbehandlade på så sätt att de som vill tala svenska måste vänta på att en tolk anländer eller enkom uppsöka polisinrättningen för att kunna använda sitt modersmål (2710/4/06*). Enbart en skillnad i kostnaderna för produktion av lagstadgad service mellan det finskspråkiga och det svenskspråkiga undervisningsväsendet till förmån för det sistnämnda betydde inte ännu att man vid ordnandet av grundläggande utbildning på finska respektive svenska skulle ha förfarit på ett sätt som kränkte jämlikheten (3986/4/06).

En besiktningsman hade för grovt äventyrande av trafiksäkerheten dömts till bötesstraff och av den anledningen hade hans arbetsgivare per telefon fått ett meddelande från Fordonsförvaltningscentralen (AKE) om att han i tre års tid var olämplig att verka som besiktningsman. Den påföljd som påförts besiktningsmannen var oskälig och stridande mot jämlikhetsprincipen, då ma jämförde den med motsvarande påföljder för andra yrkesgrupper (589/4/06*). Exempelvis en polisman kan skiljas från tjänsteutövning för högst sex månader.

Förverkligandet av jämlikheten förutsätter inte schematisk prövning vid tillämpning av skattelättnadsnormer. Det är emellertid skäl att inte åsidosätta en konsekvent beslutspraxis, vilket innebär att olika faktorer som har samma viktvärde ska motsvaras av lika stora lättnader (4134/4/06*).

Med tanke på ett jämlikt bemötande av personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen är det problematiskt att rätten att inneha mobiltelefon varierar beroende på förvarsenheten. Prövningen när det gäller begränsning av användningen av mobiltelefon bör baseras på syftet med frihetsberövandet och inte på om en utlänning hålls i förvar hos polisen eller vid en förvarsenhet som uttryckligen reserverats för detta ändamål (967/4/07*)

Diskrimineringsförbudet

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

Det är grundlagssynpunkt godtagbart att sex mellan män ska vara ett hinder för blodgivning. Blodtjänstens anvisningar som begränsade homosexuella mäns blodgivning var emellertid inte godtagbara med tanke på diskrimineringsförbudet. Förbud mot blodgivning kan baseras på sexuellt beteende men inte på en persons sexuella läggning i sig (152/4/06*).

En ombudsmannapostföretagare måste kunna garantera ett icke diskriminerande bemötande av sina kun-

der. Den omständigheten att en lokal inte uppfyller kriterierna för en handikappanpassad byggnad leder till att rörelsehindrade personer diskrimineras, eftersom de inte har samma faktiska möjligheter som andra kunder att uträtta sina postärenden (1569/4/07*).

Barns rätt till jämlikt bemötande

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

Rädda Barnen rf:s beslut att avsluta adoptionsrådgivningen till makar som ansökt om inhemsk adoption, av vilka den ena maken var multihandikappad, ansågs i väsentliga avseenden vara baserat på omständigheter som enligt gällande lagstiftning kan anses ha relevans för bedömning av barnets intresse. Föreningen hade fattat beslutet inom ramen för sin prövningsrätt (1715/4/06*). Barnets intresse kan vara viktigare än en förälders och sålunda i en avvägningssituation åsidosätta en förälders grundläggande rättighet. För ett sådant avgörande måste emellertid alltid kunna anföras motiveringar, vilket en socialarbetare inte hade gjort i samband med att två familjehem upplysts om att ett omhändertaget barns föräldrar var HIV-positiva (1789/4/06).

3.2.3 RÄTTEN TILL LIV, PERSONLIG FRIHET OCH INTEGRITET 7 §

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

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

När det gäller de grundläggande fysiska rättigheterna är polisens bruk av tvångs- och maktmedel samt förhållandena i slutna anstalter och inom militären särskilt känsliga frågor. JO har i samband med sina inspektioner särskilt fäst avseende vid att pennalismtraditionen inom militären ska brytas. Den personliga friheten och integriteten aktualiseras också i samband med inspektioner av psykiatriska sjukhus, polisinrättningar och fängelser samt försvarsmaktens enheter. Vid de inspektioner som gällt polisen har JO framför allt uppmärksammat användningen av sådana tvångsmedel som står utanför domstolskontrollen och som riktar sig mot den personliga friheten, t.ex. gripanden och anhållanden.

Personlig integritet och trygghet

Enligt grundlagens 7 § 1 mom. har alla rätt till liv samt till personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt paragrafens 3 mom. får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Momentet innehåller preciserande bestämmelser om ingrepp i den personliga integriteten och om frihetsberövanden. Dessa regler gäller både lagstiftaren och lagtillämparen. Alla former av frihetsberövanden och ingrepp i den personliga integriteten måste baseras på lagar och inte på godtycke.

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

Eftersom handräckning innebär ett ingrepp i en patients personliga frihet måste de i lagen angivna förutsättningar iakttas så noggrant som möjligt. Vid tillämpning av mentalvårdslagen är det nödvändigt att iaktta den s.k. proportionalitetsprincipen, dvs. principen om det minst begränsande förfarandet. Att hämta en patient till en hälsocentral oberoende av patientens vilja innebär ett kraftigt ingrepp i patientens självbestämmanderätt och personliga frihet. Eftersom mentalvårdslagens bestämmelser inte till denna del uppfyller de krav på exakthet och noggrann avgränsning som grundlagen ställer på lagstiftning som begränsar den personliga friheten, gjorde JO en framställning till social- och hälsovårdsministeriet (SHM) om avhjälpande av denna brist i lagstiftningen (114/4/07* och 4157/2/08*).

En hälsocentralläkare kränkte en patients personliga frihet genom att utan patientens samtycke skriva en remiss och sända den till ett centralsjukhus (1330/4/06). En tandläkare vid en hälsocentral handlade lagstridigt genom att dra ut en minderårigs mjölktänder utan barnets eller vårdnadshavarens samtycke (4304/4/06).

Hälsovårdspersonalen hade inte personligen granskat hälsotillståndet hos en fånge som ställts under observation i isolering, utan granskningen sköttes endast så att en vakt per telefon underrättade en sjuksköterska. Förfarandet var problematiskt med tanke på fångens säkerhet (168/4/07). Rätten till personlig säkerhet innebär att personalen vid fängsjukhuset måste dimensioneras så att patientsäkerheten inte äventyras (1538/4/05*). Polisen är skyldig att tillgodose frihetsberövade personers trygghet medan de hålls i förvar hos polisen. Det är därför viktigt att utbilda och instruera vaktpersonalen (1147/2/04*).

En utredning med anledning av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn gäller barnets rätt till säkerhet och integritet. Detta förutsätter att undersökningen görs i brådskande ordning (1726/4/06). JO konstaterade att det är viktigt att definiera sådana begrepp som ”famnvård” och ”fasthållande”. På så sätt är det möjligt att undvika att det vid daghemmen används sådana metoder för att lugna barn som behöver särskild vård, som i efterhand kan anses vara oacceptabla (4171/4/06*).

Vissa av försvarsmaktens sprängämneslager är i dåligt skick och ligger så nära garnisoner och övningsområden att de utgör en betydande risk för ett stort antal människor (1515/4/06*).

En stor del av de klagomål som hänför sig grundlagens 7 § gäller vanligen polisiära åtgärder som berör enskilda personers frihet. I klagomålen kritiseras polisen antingen för att ha vidtagit åtgärder utan stöd i lag eller för att polisens åtgärder inte varit förenliga med den proportionalitetsprincip som framgår av lagstiftningen. I samband med inspektionerna av polisväsendet uppmärksammas ständigt vikten av att vederbörligen registrera grunderna för frihetsberövanden. Detta har samband med den på grundlagens 21 § baserade motiveringsskyldigheten som behandlas längre fram i detta avsnitt.

Polisens säkerhetsvisitation innebär ett ingrepp i den personliga integriteten och måste därför alltid ha stöd i lag. Säkerhetsvisitation hade gjorts utan stöd i lag då en person hade förts till polisinrättningen för att bli stämd, utan att ha gripits på grund av brottsmisstanke eller av någon annan orsak (979/4/07*). Eftersom bestämmelserna om säkerhetsvisitation gör det möjligt att ingripa i den personliga integriteten får tillämpningsområdet för bestämmelserna inte tolkas extensivt (3937/4/06). Rätten personlig integritet förutsätter att bestämmelserna om kroppsvisitation och kroppsbesiktning tolkas snävt och inte extensivt (3529/4/06*). En misstänkt person får hållas inlåst endast om det är nödvändigt för att förhindra att denne avlägsnar sig (3337/4/06).

En för två snatterier misstänkt persons utlandsresa avbröts då han på grund av en efterlysning greps på ett tåg som var på väg till St Petersburg. I fråga om de åtgärder som nämns i en efterlysning är det skäl att beakta att efterlysningen inte leder till större ingrepp i en persons rättigheter än vad som är nödvändigt för syftet med förundersökningen. En åtgärd (och dess följdverkningar) får åtminstone inte vara sådan att den strider mot proportionalitetsprincipen eller principen om minsta olägenhet (3784/4/06*).

Sista meningen i grundlagens 7 § 3 mom. innebär att frihetsberövade personer ska behandlas på ett sätt som uppfyller bl.a. de krav som de internationel-

la människorättskonventionerna ställer. De rättigheter som tillkommer personer som i och för sig har blivit berövade sin frihet på lagliga grunder utgör en särskild kategori inom JO:s laglighetskontroll. Varje år avgörs ett stort antal sådana ärenden. Frihetsberövade personers grundläggande rättigheter får inte begränsas utan stöd i lag.

Det strider mot grundlagens 7 § att tillämpa lagen så att man vid beräkning av tidpunkten för villkorlig frigivning på basis av en återbruten dom beaktar ett tidigare avtjänat fängelsestraff och så att tidpunkten för den villkorliga frigivningen på denna grund bestäms enligt bråktalet. Det fanns ingen laglig grund för ett frihetsberövande som i fråga om ett nytt fängelsestraff överskred bråktalet ½ (1083/4/07).

En estländare hade i Finland dömts till ett sju års fängelsestraff. Straffet förlängdes de facto då verkställigheten överfördes till Estland. I Estland blev fången inte på ansökan försatt i villkorlig frihet och fick förnya sin ansökan tidigast om ett år, då fängelsestraffet hade förlängts åtminstone med två år jämfört med vad det skulle ha varit i Finland. Även om en bedömning i efterhand visar att förutsättningarna för överföringen inte nödvändigtvis skulle ha uppfyllts var överföringen med beaktande av de omständigheter som var kända vid beslutstidpunkten och Europadomstolens dåvarande beslutspraxis inte stridande mot människorättskonventionen och kränkte inte heller rätten till personlig frihet (1374/4/07*).

En tingsrätts förordnande om att en häktad skulle förpassas till fängelse var så tolkningsbart att fången först 12 dagar senare överfördes till det fängelse som tingsrätten avsåg och också då först efter att den häktades biträde hade kontaktat regionfängelsets verkställighetsenhet. Eftersom fångpasset har en direkt betydelse för frihetsberövandets laglighet och för tryggandet av den frihetsberövades rättigheter, förutsätter god domstolssed att man lägger stor vikt vid fångpassets innehåll (1713/4/07).

Kravet att frihetsberövade personers rättigheter ska tryggas genom lag kan tillämpas också på personer som ska friges direkt på rättsplatsen. BJO föreslog därför att det i samband med den fortsatta beredningen av fängelselagstiftningen övervägs om bestämmelserna om beläggande av häktade med fängsel ska tillämpas i situationer där domstolen har beslutat att en häktad som ska friges ska förpassas till fängelse för frigivningen (3310/4/07). En fånges personliga frihet kränktes genom att fången under sitt fängelsestraff utan stöd i lag hade tvingats avtjäna ett disciplinärt straff som domstolen inte hade kunnat beakta när den bestämde fängelsestraffet (3360/4/06*).

En utlänning som friges från fängelse måste i regel kunna utvisas i samband med frigivningen. Om datum då utlänningen ska friges och efter det utvisas ur landet är känt på förhand är det skäl att inte ytterligare beröva honom friheten på grund av researrangemang eller flygtidtabeller (2093/4/07*).

En fånges rättigheter eller förhållanden får inte begränsas i andra avseenden än vad som föreskrivs i lag eller oundgängligen följer av själva straffet. Enligt den s.k. normalitetsprincipen ska förhållandena i fängelset ordnas så att de så långt som möjligt motsvarar de förhållanden som råder i samhället. Normalitetsprincipen förutsätter sålunda att barberarservice ordnas för fångarna (3785/4/07*).

S.k. säkerhetsväst får användas för att kontrollera aggressivitet hos ett utvecklingsstört barn endast när det är nödvändigt och när lindrigare metoder inte är användbara. Säkerhetsväst får inte användas i disciplinärt syfte eller som straff (2756/4/06).

Förbud mot behandling som kränker människovärdet

Enligt grundlagens 7 § 2 mom. får ingen dömas till döden eller torteras eller utsättas för någon annan behandling som kränker människovärdet. Förbudet mot behandling som kränker människovärdet gäller både fysisk och psykisk behandling och är avsett att omfatta all slags grym, omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Bestämmelsen har huvudsakligen samma innehåll som artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen, där det föreskrivs att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Bedömningen av vad som avses med behandling som kränker männis-

kovärdet måste i viss mån baseras på de föränderliga värderingar och uppfattningar som råder i samhället, och tillämpningspraxis för grundlagen och människorättskonventionen ger inte alltid samma resultat.

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

Förbudet mot behandling som kränker människovärdet innebär att personer som omhändertagits av myndigheterna ska erbjudas sådana lämpliga persedlar som situationen kräver. Det kan både vara skadligt för hälsan och även förnedrande för en fånge att utan skor tvingas promenera på snöigt underlag (123/4/06).

3.2.4 DEN STRAFFRÄTTSLIGA LEGALITETSPRINCIPEN 8 §

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

3.2.5 RÖRELSEFRIHET 9 §

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

Polisens tolkning av passlagens bestämmelse om vårdnadshavarens samtycke för beviljande av pass var felaktig då en minderårig inte beviljades snabbpass på Helsingfors-Vanda flygstation. En minderårig som skulle resa utomlands till sin mor hade ett gällande pass vars s.k. informationssida hade lossnat. Polisen borde ha beviljat barnet ett snabbpass istället för att hindra det från att resa. Vårdnadshavarna hade de facto gett sitt samtycke eftersom barnet hade ett giltigt pass. Passlagens bestämmelser om utresa ur landet ingriper i den grundlagsenliga rörelsefriheten och måste därför tolkas snävt (3335/4/06*).

3.2.6 SKYDD FÖR PRIVATLIVET 10 §

Grundlagens 10 § tryggar rätten till privatliv. Detta skydd kompletteras av sådana närbesläktade grundläggande rättigheter som rätten till heder och hemfrid samt skyddet för förtroliga meddelanden. I frågor som gäller skydd för privatlivet, hemfriden och förtroliga meddelanden ställs man ofta inför svåra intresseavvägningar, eftersom tryggandet av andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom yttrandefriheten och den därmed anknutna offentlighetsprincipen eller tryggandet av rättegångens offentlighet i viss mån kan kräva ingrepp i privatlivet eller röjande av omständigheter som hör samman med privatlivet.

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

Hemfridsskyddet

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

Den grundläggande rätten till hemfrid förutsätter omsorgsfull prövning av de bevisströsklar som är en förutsättning för husrannsakan (636/4/07*).

Familjelivsskyddet

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

Enligt de anvisningar som utfärdats av en stads socialverk beviljades en förälder som skulle umgås med sitt barn den s.k. matpenningens andel av utkomststödets grunddel, men denna matpenning drogs inte av från boförälderns utkomststöd. Anvisningarna ansågs vara godtagbara. Om distansförälderns utkomststöd skulle dras av från boförälderns utkomststöd kunde detta minska dennas vilja att medverka till att den andra föräldern fick umgås med barnet (2960/4/07).

I ärenden som gäller fångars familjebesök aktualiseras ofta frågan om skydd för familjelivet. JO får varje år flera klagomål som hör till den kategorin.

En fånges begäran att få träffa sin familj utan övervakning kunde inte avslås enbart på den grunden att fången inte ännu var tillräckligt känd i fängelset, eftersom fången redan i ett annat fängelse under det senaste halvåret flera gånger hade fått träffa sin familj utan övervakning och eftersom dessa möten hade förlöpt utan problem (2473/4/06). En fånge hade inte fått gifta sig eftersom fängelsedirektören beslutat att den andra parten inte togs emot i fängelset. Skyddet för privatlivet inbegriper rätten att ingå äktenskap. Det finns inga bestämmelser enligt vilka fångars rätt att ingå äktenskap kan begränsas på andra sätt än motsvarande rätt för andra (3616/4/06* och 453/4/08).

Skyddet för förtroliga meddelanden

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

Också om en arbetsgivare förbjuder arbetstagare att använda e-post för annat än arbetsuppgifter, kan förbudet inte utsträckas till arbetstagarens inkommande meddelanden och arbetsgivaren får inte kränka sekretessen för sådana meddelanden (1021/4/08).

Ofta framträder gränserna för meddelandehemligheten i frågor som aktualiseras i samband med brottsutredningar vid förundersökningsmyndigheterna och i frågor som gäller rätten till förtrolig kommunikation för personer som är intagna i slutna anstalter. De ärenden som gällde fångars brevhemlighet utgjorde under verksamhetsåret en särskild grupp av avgöranden.

En fängelsedirektör handlade felaktigt då han beslöt att alla brev till och från vissa fångar tills vidare skulle öppnas och läsas, trots att den prövning från fall till fall som lagen vid den aktuella tidpunkten förutsatte innebar att ett särskilt beslut om öppnande måste fattas i fråga om varje brev. Inte heller enligt de nya bestämmelser om fångars brevväxling som trädde i kraft 1.4.2007 kan skyddet för någons förtroliga meddelanden helt upphävas tills vidare eller ens för viss tid. Om det anses nödvändigt med mera omfattande rätt att fatta beslut måste närmare bestämmelser om saken tas in i lag (1828/2/08*).

Om förtroliga meddelanden från ett rättegångsombud eller -biträde inte skyddas kan detta kränka dels brevhemligheten och dels också negativt påverka garantierna för en rättvis rättegång. Rättskränkningen var särskilt allvarlig i en situation där ett brev som anlänt till en fånge öppnades utan att fången var närvarande (595/4/08*). En fånge och en häktad hade fått brev från sina biträden. Breven hade öppnats i deras närvaro utan att besluten om öppnandet hade registrerats i fångdatasystemet. Det var därför inte möjligt att i efterskott kontrollera om det varit motiverat att upphäva skyddet för förtroliga meddelanden. En misstanke om att fel avsändare angivits på ett brev räcker inte som grund för att öppna brevet eftersom saken lätt kan kontrolleras med ett telefonsamtal till den advokat- eller juristbyrå som anges som avsändare. Det finns ingen anledning att bryta skyddet för brevhemligheten om det går att undvika med enkla åtgärder (1234* och 1843/4/07*).

En vakt hade av misstag öppnat ett brev som en fånge fått från sitt rättegångsbiträde utan att fången varit närvarande och trots att det inte fanns någon i lagen angiven orsak att misstänka att brevet innehöll förbjudna ämnen eller föremål. Trots att vakten inte hade läst brevet och det förtroliga meddelandet inte hade röjts för utomstående, var öppnandet av brevet redan i sig ägnat att försvaga förtroendet för skyddet av förtroliga meddelanden. Detta är fallet framförallt från fångens synpunkt eftersom han i ett ärende som detta är helt beroende av att vakterna handlar i enlighet med de bestämmelser som är förpliktande för dem. Eftersom öppnandet av ett brev innebär ett ingrepp i en grundläggande rättighet kan en tjänsteman som tillämpar lagen förväntas iaktta särskild noggrannhet och försiktighet vid tillämpning av lagen i praktiska situationer (2879/4/07*).

De i fängelselagen, häktningslagen och lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen ingående bestämmelserna om granskning av brev från frihetsberövades ombud lämnar alltför mycket rum för tolkning, både med tanke på skyddet för förtroliga meddelanden och med tanke på skyddet för partssekretessen som är en garanti för en rättvis rättegång. Bestämmelserna är också otillräckliga för att säkerställa en enhetlig tolkningspraxis för lagarna. BJO framställde att justitieministeriet (JM) och inrikesministeriet överväger att göra ändringar i lagarna (3276* och 4045/2/08*).

Även om SHM inte är en i lagen avsedd myndighet som övervakar fängelsernas verksamhet och vars brev till och från fångar ska överlämnas till fången oöppnade, är det motiverat att i fråga om öppnande av brev tillämpa motsvarande förfarande som gäller för granskning av brev från rättegångsbiträden, dvs. att breven öppnas endast i fångens närvaro. Brev som adresserats till en fånge från SHM kan t.ex. innehålla sådana känsliga uppgifter om fångens hälsa som omfattas av skyddet för privatlivet (551/4/06).

En häktads och dennes ombuds möte i ett polishäkte hade utan stöd i lag ordnats under särskild övervakning. På grund av att de måste sitta på varsin sida om en plexivägg och samtala med varandra via telefon försämrades den häktades möjligheter att under konfidentiella former anlita advokattjänster. Förfarandet påverkade också skyddet för brevhemligheten och för privatlivet (1197/4/07*). Samma problem framkom också i klagomål som gällde möten mellan fångar och deras biträden (531* och 3287/4/07*).

Skyddet för privatliv och personuppgifter

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

Ett fängelses praxis som innebar att övervakningspersonal alltid var närvarande i vårdsituationer kränkte fångarnas integritet (535/4/06 och 323/4/07 samt 91/4/08*). Också orsaken till att en fånge uppsöker läkare omfattas av skyddet för fångens integritet. Det kan inte anses vara lämpligt att en fånge som uppger sig vara i behov av omedelbar sjukvård måste beskriva sina besvär för en vakt för att få uppsöka sjukvårdarens mottagning (2733/4/06).

Patientens integritet måste respekteras när uppgifter inhämtas om patienten. Hälsovårdspersonalen måste ta hänsyn till patientens integritet och beakta att alla andra utom de personer som deltar i vården av patienten och sköter uppgifter i anslutning till den är utomstående. Detta gäller också patientens närmaste anhöriga (2815/4/05). En hälsocentralläkare handlade lagstridigt då han utan patientens samtycke sände en remiss gällande patienten till ett centralsjukhus (1330/4/06).

Behovet av integritetsskydd är särskilt stort i hälsorelaterade ärenden. Det är därför motiverat att en person som vill fotografera i en hälsocentrals lokaler som är öppna för allmänheten anvisas att kontakta personalen före fotograferingen. På detta sätt garanteras att integritetsskyddet och yttrandefriheten förverkligas i så stor utsträckning som möjligt (3447/4/05*).

Ett sjukhus bröt mot de sekretessbestämmelser som gäller för patientjournaler då det till ett barns familj efter barnets poliklinikbesök sände en kopia av ett annat barns journal, inklusive namn och personbeteckningar (954/4/08*). Redan den omständigheten

att en person anlitar eller har anlitat hälso- och sjukvården omfattas av integritetsskyddet och är sålunda sekretessbelagd (577 och 2924/4/06). Vid en samkommuns hälsocentral tillämpades en sådan praxis att man för alla som besökte hälsocentralen första gången under ett kalenderår kontrollerade bl.a. befolkningsregisteruppgifterna inklusive t.ex. uppgiften om huruvida en församling var registermyndighet för personen i fråga. Det är inte lagligt att samla in sådana uppgifter eftersom uppgifter om en persons religiösa övertygelse får skrivas in i patientjournalen endast om det kan anses vara nödvändigt för vården av patienten (1063/4/06). En hälsocentralläkare handlade lagstridigt då han sände ett sjukledighetsintyg med uppgifter om en lärares hälsotillstånd och arbetsförmåga till rektorn, utan lärarens skriftliga samtycke (1864/4/06).

Myndigheterna inom olika förvaltningsområden är utomstående i förhållande till varandra och får inte utan en klients tillstånd överlämna sekretessbelagda uppgifter om klienten till varandra, om inte i lag uttryckligen föreskrivs om utlämnande av uppgifterna (3415/4/06).

I samband med vistelserummet i en boendeenhet för utvecklingsstörda fanns ett säkerhetsrum för patienter som uppträdde aggressivt. Med tanke på skyddet för de personers privatliv som hölls isolerade i säkerhetsrummet kunde det inte anses vara sakenligt att det hade ett fönster mot vistelserummet (117/3/08).

Till skyddet för privatlivet hör bl.a. individens rätt att fritt knyta och upprätthålla kontakter med andra människor. Eventuella begränsningar av rätten att använda telefon när det är fråga om personer som hålls i förvar med stöd av utlänningslagen, bör ske med beaktande av syftet med att de hålls i förvar och inte t.ex. utgående från om de hålls i förvar på en polisinrättning eller en förvarsenhet (967/4/07*).

Polisens information om ett dödsfall var misslyckad då polisen i sitt meddelande hade nämnt dödsorsaken men inte den avlidnes namn. Klagandens make sammankopplades snart med nyheten, först på hemorten och sedermera också i hela landet eftersom han var en känd person på en liten ort. Av denna anledning och eftersom också en förbipasserande som påträffat den avlidne eventuellt hade identifierat honom, borde dödsorsaken inte ha nämnts i meddelandet. Informationen om dödsorsaken var inte nödvändig heller av undersökningstekniska skäl (846/4/07*).

Informationen om ett ekonomiskt brott hade getts på ett sådant sätt att den misstänkte kunde identifieras, åtminstone på en liten ort. Den som så ville kunde också ta reda på identiteten via handelsregistret, eftersom ett aktiebolags namn och hemort hade offentliggjorts och likaså uppgiften att den misstänkte var bolagets förra verkställande direktör. Sådan information var inte nödvändig för att utreda ett brott eller gripa den misstänkte och det fanns inte heller några andra särskilt vägande skäl för informationen (2886/4/06*).

Integritetsskyddet kränktes genom att polisen till parterna i ett ärende sände beslutet om att en förundersökning avbrutits. Av beslutet framgick varje målsägandes namn, adress och personbeteckning. Den registeransvarige måste se till att personbeteckningar inte i onödan framgår av handlingar som skrivits ut på basis av personregister. Informationen om att förundersökningen avbrutits hade kunnat ges på ett sådant sätt att personbeteckningarna inte syntes (1/4/07*). Fpa:s ansökningsblanketter för förmåner får innehålla frågan om en person lever i äktenskap eller ett registrerat parförhållande endast när detta är nödvändigt för verkställigheten av förmånslagstiftningen eller för sökandens rättssäkerhet (1109/4/06).

3.2.7 RELIGIONSFRIHET 11 §

Till religionsfriheten hör både rätten att bekänna sig till och utöva en religion. Åtgärder som berör de yttre krav som en religion ställer kan i vissa fall beröra också den inre friheten att utöva religionen.

Religions- och samvetsfriheten förutsätter att behovet att behandla uppgifter om en person hör till ett religiöst samfund eller inte, ska bedömas enligt stränga kriterier (1063/4/06). En lärare hade ingripit i en grundskolelevs sätt att ljudligt be böner under lektioner och i samband med måltider. BJO konstaterade att en grundskolelevs rätt till religionsutövning under lektioner kunde begränsas endast i syfte att upprätthålla ordningen och för att

trygga de övriga elevernas religionsfrihet (1136/4/06). Ett daghems förskoleundervisning i religion hade ordnats i en församlings söndagsskola. Eftersom ett barns föräldrar själva hade beslutat att deras barn skulle delta i undervisningen med de andra, kränkte arrangemanget inte religionsfriheten. Föräldrarnas valfrihet hade respekterats (2910/4/06).

3.2.8 YTTRANDEFRIHET OCH OFFENTLIGHET 12 §

Yttrandefriheten

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

Till yttrandefriheten hör att dess utövande inte förutsätter förhandstillstånd. Det är sålunda inte lagenligt att kräva tillstånd för fotografering i en hälsocentrals lokaler som är öppna för allmänheten (3447/4/05*). En kommundirektör kunde inte förbjuda en journalist att skriva en artikel om kommunen och han kunde inte heller bestämma innehållet i artiklar om kommunen. Kommundirektören kunde påverka artiklar som journalisten skrev om kommunen endast genom att ge intervjuer. Även om utgångspunkten är den att en tjänsteman enligt prövning kan ge intervjuer måste tjänstemannen beakta bl.a. kravet på jämlikt bemötande av medier och journalister. Tjänstemannen kan inte åsidosätta detta krav t.ex. på den grunden att ett informationsmedium eller en journalist i något tidigare sammanhang kritiserat en myndighets verksamhet (4267/4/06*).

Ett företags arbetstagare hade hindrats använda telefon i en affärslokal medan polisen gjorde husrannsakan i den. Det fanns emellertid ingen laglig grund för att ingripa i yttrandefriheten på detta sätt (636/4/07*).

Offentligheten

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

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

BJO gav Patent- och registerstyrelsen (PRS) en anmärkning för att behandlingen av en begäran om handlingar med drygt en månad hade överskridit den i offentlighetslagen föreskrivna en månads maximitiden. Vid bedömningen av ärendet tillmättes den svåra arbetssituationen ingen betydelse och inte heller den omständigheten att klaganden inom tidsfristen muntligen hade getts beskedet att en handling inte var offentlig. Det kan vara berättigat att utnyttja den enligt lagen längsta tidsfristen närmast i tolkningsbara och komplicerade situationer. Tidsfristen får emellertid inte överskridas ens i sådana situationer (3541/4/06*).

Det var lagstridigt att en advokat inte hade tillställts ett förundersökningsprotokoll inom två veckor efter att det blivit klart, trots att advokaten hade gjort en s.k.

förhandsbeställning på sin huvudmans vägnar. Huvudmannen hade varit part i ett brottmål. Det är i sista hand undersökningsledaren som ansvarar för att leverera begärda handlingar (214/4/07 och 2540/4/08). Klaganden hade i egenskap av part frågat en polis hur långt förundersökningen i ett ärende som gällde honom framskridit samt bett att få se förundersökningsprotokollet när det blev klart. Polisen handlade felaktigt då den endast svarade att förundersökningsprotokollet hade sänts till åklagaren. En part har rätt att på begäran få protokollet efter att förundersökningen blivit klar. Protokollet ska sändas till parten utan dröjsmål inom de tider som framgår av lagen (2692/4/06).

En handlingsbegäran hade inte behandlats på vederbörligt sätt då till en patient hade lämnats ut kopior av patienthandlingar som gällde patienten först efter att denne tre gånger hade bett om dem (3020/4/08). En socialbyrå lämnade först efter fyra och en halv månader ut handlingar som klaganden bett om. Som orsak till dröjsmålet hänvisade byrån till att det var fråga om ett stort antal handlingar och att byrån hade brist på arbetskraft (669/4/07*). Socialväsendet hade på begäran till en vårdnadshavare lämnat ut alla handlingar om vårdnadshavaren själv och dennas tre barn inom drygt en månad efter begäran. JO uppmärksammade tf. ledande socialarbetaren på att det enligt offentlighetslagen inte är möjligt att avvika från kravet att handlingar ska lämnas ut inom högst en månad (2305/4/07).

Utgångspunkten är den att en muntlig begäran om handlingar är giltig. Omständigheter som beroende på situationen talar för att en handlingsbegäran ska framställas skriftligen kan vara att handlingsbegäran måste preciseras, att handlingarna är sekretessbelagda samt att rätten att få uppgifter ur sekretessbelagda handlingar som gäller andra personer än sökanden själv oftast sammanhänger med partsförhållandet (2135/4/08). En arbetskrafts- och näringscentral (TE-central) borde utan dröjsmål ha gett ett överklagbart beslut med anledning av klagandens begäran om att få kopior av handlingar. Klaganden hade uttryckligen bett om ett beslut till den del som det ansågs att handlingarna inte kunde lämnas ut till honom (3807/4/07). En överläkare hade som ansvarig för utlämnande av uppgifter om en hälsocentrals patienthandlingar försummat att ge beslut inom den i offentlighetslagen stadgade tiden (643/4/07*).

Med beaktande av offentlighetsprincipen och partenas rättssäkerhet är det motiverat att man också när det gäller yppande av icke dokumenterad information, åtminstone till den del som informationen eventuellt har kunnat påverka behandlingen av ett ärende, iaktta samma principer som i fråga om dokumenterad information. Uppgifter om vem som anhängiggjort ett ärende och annan information som om den dokumenterats vore partsoffentlig, måste sålunda yppas för en part trots att den inte har dokumenterats (2652/4/06).

Med beaktande av offentlighets- och proportionalitetsprincipen hade en bildningsdirektör handlat felaktigt då han på begäran överlämnat handlingar till klaganden för påseende, dock utan att överlämna dem i klagandens besittning (769/4/07). En handlingsbegäran, dvs. en begäran om att få ta del av innehållet i en myndighets handlingar, måste kunna framföras också muntligen och en part har rätt att på en muntlig begäran få ta del av handlingar som gäller honom själv (568* och 995/4/07).

Ett barns förälder kan ha rätt att få ta del av en barnskyddsanmälan om sitt barn trots att anmälan berör den andra föräldern. Gränsdragningen mellan personliga uppgifter om en förälder respektive barnskyddets behov, dvs. uppgifter som berör barnet, är svår. I fråga om en gränsdragning av detta slag har myndigheten alltid en viss prövningsrätt när det gäller frågan om uppgifter om andra föräldern måste anses hänföra sig till barnets vårdnad och skötsel på ett sådant sätt att de inte kan separeras från uppgifter som gäller barnet (2316/4/06).

Den dokumenthantering som studentexamensnämnden upprätthåller på basis av sin föråldrade arkivstadga och arkivbildningsplan var klart stridande mot offentlighetslagen och -förordningen. Enbart de anteckningar om särskilda åtgärder som gjorts i handlingarna uppfyller varken kravet på god förvaltning eller rättssäkerhet. Dessutom kränks den grundlagsenliga offentlighetsprincipen och informationsrätten enligt grundlagen samt kontrollmöjligheterna (4129/2/06*).

Med tanke på en god informationshantering ska en myndighet bedöma skyddet, integriteten och kvaliteten i fråga om informationen med beaktande av bl.a. dess betydelse och ändamål. Information som inte

längre har någon betydelse för användningsändamålet ska utplånas ur datasystemen. PRS uppmanades att utfärda anvisningar om hur länge uppgifter om enskilda företags avslutade utplåningsmetoder ska hållas tillgängliga på internet (3590/4/06*).

Konsumentombudsmannen hade vid övervakningen av god indrivningssed inte på begäran gett ett inkassoföretag uppgifter och handlingskopior eller annan information om konsumenters anmälningar (1546/4/06*).

3.2.9 MÖTES- OCH FÖRENINGSFRIHET 13 §

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

Det är i första hand de som ordnar en demonstration och inte polisen som väljer platsen för demonstrationen. Polisen måste därför föra konkreta förhandlingar om flyttning av en demonstrationsplats, om den plats som arrangörerna valt inte kan godkännas enligt lag. Valet av plats får inte heller ske på basis av att de som demonstrationen riktar sig mot ska skyddas från att konfronteras med åsikter som eventuellt är pinsamma för dem (2936/4/06*). I lagen om sammankomster föreskrivs om rätten att använda sedvanlig mötesutrustning. Med beaktande av mötes- och demonstrationsfriheten kan det vara problematiskt att uppbära tillstånds- och andra avgifter för användning av områden som ägs av en stad och för distribution av broschyrer på platsen (3607/4/06).

3.2.10 RÖSTRÄTT OCH RÄTT TILL INFLYTANDE 14 §

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

Förfarandet att höra patientorganisationer vid bedömningen av läkemedelspreparats terapeutiska värde är ägnat att förstärka medborgarsamhällets roll, indirekt främja den enskilda individens möjlighet att påverka beslutsfattande som berör individen själv och att sålunda bidra till genomförandet av det allmännas förpliktelse att främja individens deltagande (3227/4/06*).

3.2.11 EGENDOMSSKYDD 15 §

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

Till JO inkommer relativt sällan ärenden som gäller egendomsskydd. Detta beror åtminstone delvis på att polisbeslag kan hänskjutas till domstol eller på att t.ex. verkställighet eller utmätningsmäns beslut i samband med utsökning enligt lag kan överklagas till tingsrätten. Också planläggnings- och expropriationsärenden kan i regel överklagas till domstol.

En kommuns miljönämnd handlade lagstridigt då den hade beviljat marktäktstillstånd utan att avkräva sökanden tillräcklig utredning om besittningsrätten till täktområdet eller om markens andre delägares samtycke till tillståndsansökan (934/4/06*).

Det är skäl att utforma en kommuns principer för markanvändningsavtal så att av dem klart framgår att parterna frivilligt har ingått markanvändningsavtalet (1730/4/06*).

3.2.12 KULTURELLA RÄTTIGHETER 16 §

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

3.2.13 RÄTT TILL EGET SPRÅK OCH EGEN KULTUR 17 §

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

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

De språkliga rättigheterna har beröringspunkter med flera andra grundläggande fri- och rättigheter, framför allt med jämlikheten, yttrandefriheten, rätten till utbildning, näringsfriheten samt med rätten till en rättvis rättegång och rätten till god förvaltning. I samband med grundrättighetsreformen utsträcktes skyldigheten att tillgodose landets finsk- och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov på enahanda grunder till att gälla ”det allmänna” över lag, inte enbart staten. I och med den pågående strukturomvandlingen och privatiseringsutvecklingen har denna utvidgning en avsevärd betydelse.

Revisorer med svenska som modersmål hade i fråga om tolkning av begreppet god revisionssed de facto försatts i en sämre ställning än finskspråkiga revisorer eftersom de rekommendationer för revisionsbranschen som publicerats av CGR-föreningen – och som således är viktiga för tolkningen av begreppet god revisionssed – fanns att få endast på finska. En förutsättning för att revisorernas rättssäkerhet ska kunna tillgodoses är att denna typ av normer på lägre hierarkisk nivå, som de facto definierar en förpliktande norm, måste finnas tillgängliga på revisorernas modersmål. Det är otillfredsställande att ingen aktör som omfattas av laglighetskontrollen har varit skyldig att publicera sådana anvisningar som det här är fråga om, trots att revisorerna enligt lag är skyldiga att iaktta god revisionssed (3232/4/06*).

När en tjänsteman vid en tvåspråkig myndighet utnyttjar e-postsystemet för att sända ett automatiskt frånvaromeddelande måste meddelandet avfattas både på finska och på svenska för att de språkliga rättigheterna ska förverkligas jämlikt. Frånvaromeddelanden är en form av kundservice och information som riktas till kunderna och meddelandena ska förmedla budskapet att kunderna betjänas på båda nationalspråken (2575/4/06* och 63/4/07*).

Tydliga internetadresser som är baserade på en myndighets fullständiga namn gör det möjligt att redan i inledningsskedet av ett ärende utåt ge en bild av att myndigheten betjänar sina kunder på båda nationalspråken. Denna typ av kontaktuppgifter kan avfattas både på finska och svenska, till åtskillnad från de bokstavskombinationer eller av uttryck på främmande språk härledda adresser- som många myndigheter för närvarande använder. Adresser som är baserade på myndighetens namn främjar sålunda också förverkligandet av de språkliga rättigheterna på ett jämlikt sätt (3802/4/07*). BJO ansåg att det svenska språket åsidosätts i utrikesförvaltningens information eftersom ambassadernas webbsidor inte över huvud taget innehåller några svenska texter (2944/2/06*). Den svenskspråkiga informationen om jordbrukarstöd på jord- och skogsbruksministeriets (JSM) webbsidor var bristfällig jämfört med den finskspråkiga informationen. BJO underströk myndigheternas skyldighet att på ett jämlikt sätt tillgodose den finskspråkiga befolkningens och den svenskspråkiga befolkningens informationsbehov (2437/4/06).

I tvåspråkiga härad ska poliserna ha beredskap att sköta enkla trafikövervakningssituationer på båda nationalspråken, eftersom en misstänkt person har rätt att använda sitt modersmål vid kommunikation med polisen i samband med trafikövervakning och utfärdande av strafforder. Det är problematiskt om en tolk alltid måste kallas till platsen eller om den misstänkte måste bege sig till en eventuellt avlägsen polisinrättning för att kunna använda sitt modersmål (2710/4/06*). En nödcentrals förfarande klandrades på grund av att en jourhavande hade använt svenska som samtalsspråk trots att den person som ringt till nödcentralen först använt finska (3279/4/07*).

En länsstyrelse handlade i strid med bestämmelserna om handläggningsspråket i ett ärende där de utredningar som inhämtats med anledning av klagan dens svenskspråkiga klagomål och likaså begäran om bemötande var avfattade på finska (2261/4/06*). En tingsrätt hade till en person vars modersmål var svenska sänt ett finskspråkigt meddelande tillsammans med åklagarens finskspråkiga ansökan om förlängning av tiden för ett beslag samt ett finskspråkigt beslagsprotokoll. Via befolkningsdatasystemet skulle det med tanke på delgivningen av åklagarens ansökan ha varit skäligen enkelt att ta reda på att personen i fråga hade svenska som modersmål. Delgivningen hade skett på ett sätt som med hänsyn till de språkliga rättigheterna kunde kritiseras, även om ärendet inte föranledde misstanke om att rättssäkerheten äventyrats enbart av språkliga skäl (3547/4/06*).

Ett tvåspråkigt sjukvårdsdistrikt borde på patientens begäran ha ombesörjt att patientjournalen översattes till dennes modersmål (3086/4/06*). En frihetsberövad person har rätt att under ett familjebesök använda svenska trots att han vid förundersökningen talat finska, eftersom familjebesök inte är en del av förundersökningen. Bara förundersökningen kan det över huvud taget bli aktuellt ta ställning till frågan om förbud mot byte av språk (2143* och 2521/4/06).

Vid en arbetskraftsbyrå hade en integrationsplan för en invandrare upprättats utan närvaro av en tolk, vilket konstaterades kunna leda till missuppfattningar och rentav till att invandraren vägrade vidta åtgärder som nämndes i integrationsplanen, vilket kunde få konsekvenser för invandrarens utkomstskydd (3245/4/06).

3.2.14 NÄRINGSFRIHET OCH RÄTT TILL ARBETE 18 §

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

Allvarliga asbestrelaterade sjukdomar förutsätter att det allmänna vidtar åtgärder för att skydda arbetskraften och för att trygga vården av personer som insjuknat på grund av asbestexponering (953/4/07). Behandlingen av en servicemekanikers licensansökan vid Luftfartsförvaltningen hade tagit över ett år i anspråk. En svår arbetssituation och resursbrist räckte inte som förklaring till överskridningen av den skäliga tiden, med beaktande av att ärendet gällde ett arbets- och tjänsteförhållande (3794/4/06). En besiktningsman hade på grund av ett bötesstraff för grovt äventyrande av trafiksäkerheten ansetts vara olämplig att verka som besiktningsman i tre års tid. BJO ansåg att påföljden var oskälig (589/4/06*).

3.2.15 RÄTT TILL SOCIAL TRYGGHET 19 §

I grundlagens 19 § tryggas de grundläggande sociala rättigheterna. Alla har rätt till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv. I de sociala risksituationer som särskilt nämns i paragrafen garanteras dessutom rätten till grundläggande försörjning på det sätt som föreskrivs i lagen. Det allmänna ska också enligt lagen tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. I paragrafen nämns uttryckligen också det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa och trygga

barnens välfärd och individuella uppväxt, liksom även vars och ens rätt till en bostad.

Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg

Ansökningar om kompletterande och förebyggande utkomststöd ska behandlas inom föreskrivna tidsfrister. Ansökningar ska avgöras inom den föreskrivna tiden efter att fristen för begäran om komplettering har gått ut och behandlingen får inte uppskjutas på den grunden av att en ansökan om bostadsbidrag inte ännu har avgjorts av Fpa (871/4/06).

Rätten till grundläggande försörjning

Enligt grundlagens 19 § 2 mom. garanteras var och en rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödsel och vid förlust av en försörjare. Dessa förmåner tillhandahålls i första hand med hjälp av socialförsäkringssystemet.

En hälsocentralläkare hade per telefon gett klaganden sjukledigt, men försäkringsbolaget och Fpa avslog klagandens ersättnings- och dagpenningsansökan på den grunden att de ansåg att en läkares bedömning av arbetsförmågan måste baseras på observationer som läkaren själv gjort vid en klinisk undersökning. Även om förfarandet i ärendet inte var lagstridigt blev slutresultatet oskäligt med avseende på tryggandet av rätten till grundläggande försörjning (2237/4/06*).

Rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster

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

Trots att den nya sjukförsäkringslagen preciserar bestämmelserna om fördelningen av kostnadsansvaret för medicinsk vård mellan å ena sidan den kommunala hälso- och sjukvården och å andra sidan sjukförsäkringen, är bestämmelserna fortfarande inte tillräckligt exakta och entydiga. Regleringen uppfyller inte det av grundlagens 19 § 3 mom. härledda kravet att i lagen tillräckligt noggrant måste anges vilka förmåner en patient är berättigad till. Genom tillräckligt exakt lagstiftning är det möjligt att främja tillgången på adekvata hälso- och sjukvårdstjänster enligt jämlika principer. JO ansåg i sin framställning till SHM att det är motiverat att i brådskande ordning vidta lagstiftningsåtgärder i syfte att trygga tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster och dessas tillgänglighet enligt jämlika principer (893/2/08).

Genom iakttagande av bestämmelserna om upprättande av patientjournaler tryggas den grundlagsenliga rättigheten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster (2887/4/06*, 3099/4/06, 3493/4/07* och 526/4/08*). I patientjournalerna skall göras anteckningar om överlämnande av sådana vårdrelaterade utredningar som avses i patientlagen till patienten eller vårdnadshavaren. Om utredningar inte har lämnats ut ska i journalhandlingarna antecknas orsaken till detta. Av anteckningarna ska också framgå hur vården har genomförts (4304/4/06). En läkare borde i enlighet med patientjournalförordningen ha gjort noggrannare anteckningar i journalhandlingarna om vad som diskuterats med en patient på mottagningen och om den information som getts patienten (2354/4/06).

I vårdgarantilagstiftningen preciseras den grundläggande rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster. I lagen anges ingen maximitid för bedömning av vårdbehovet inom den specialiserade sjukvården. En väntetid på tio månader för en första undersökning kan emellertid inte anses vara förenlig med lagstiftarens vilja (1363/4/06*). Klagandens behov av tandvård bedömdes i april 2006 men han fick först i augusti 2007 en tid för avlägsnande av tandsten och i september 2007 en servicesedel för lagning av en sprucken tand. Patientens rätt till tillräckliga hälsovårdstjänster hade inte förverkligats eftersom denne inte fick tandvård inom den i lagen angivna maximitiden och eftersom för patienten inte heller inom föreskriven tid hade ordnats vård hos någon annan serviceproducent (3227/4/07*).

Samkommunstyrelsen för ett sjukvårdsdistrikt är skyldig att se till att för kommuninvånare ordnas vård som konstaterats vara medicinskt nödvändig inom den tid som avses i lagen om specialiserad sjukvård (2801/4/07*).

I Finland arbetande yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården ska känna till bestämmelserna och anvisningarna om vård av utlänningar, för att utlänningars rätt till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster ska förverkligas (1583/4/07*). Den praxis som iakttogs vid en stads social- hälsovårdscentral var inte överensstämmande med lagen eftersom patienterna förutsattes ha nyktrat till innan de ansökte om att bli intagna för avgiftning (1224/4/06*).

Ett barn som misstänktes ha blivit sexuellt utnyttjat togs inte in för psykiatriska undersökningar och vård på grund av att utredningen drog ut på tiden (1726/4/06). En patient borde ha blivit undersökt med datortomografi bl.a. på grund av långvariga och svåra symptom. På så sätt kunde sveda och värk orsakad av cancer i bukspottkörteln ha lindrats tre månader tidigare och därmed skulle patientens rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster ha förverkligats (3837/4/06).

En barnmorska och en specialläkare i gynekologi och obstetrik hade inte skött en födsel på ett sakenligt sätt. Patients rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet hade inte förverkligats eftersom övervakningen av födseln hade varit bristfällig i ca två timmars tid. Följden var att fostret dog (3890/4/06).

Placeringen av ett litet barn placeras i fängelse tillsammans med en förälder som avtjänar ett fängelsestraff ska vara förenlig med barnets intresse. Myndigheterna är skyldiga att stödja familjen och andra som svarar för omsorgen av barnet så att barnets välfärd och individuella fostran tryggas (2758* och 2765/2/07*).

Att ett daghem har tillräckligt med yrkeskunnig vård- och fostringspersonal är en garanti för barnens fysiska trygghet och för förverkligandet av barnens grundläggande och mänskliga rättigheter samt målsättningarna för barnens fostran enligt dagvårdslagen. Staten ska garantera att de anstalter som ansvarar för barnomsorger och barnskydd iakttar bestämmelserna om barnens trygghet och hälsa, personalens storlek och lämplighet samt om tillräcklig övervakning av personalen (1787/4/06*).

Rätten till bostad

Enligt grundlagens 19 § 4 mom. skall det allmänna främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Bestämmelsen tryggar inte subjektiv rätt till bostad och den ställer inte heller några uttryckliga kvalitativa krav på boendestandarden. Bestämmelsen kan emellertid ha betydelse för tolkningen av andra grundrättighetsbestämmelser och annan lagstiftning.

Utgångspunkten för val av hyresgäster till statligt subventionerade hyresbostäder kan inte vara att som hyresgäster kan komma ifråga endast sökande som inte har registrerade betalningsstörningar. Bostad kan förvägras endast om risken för att hyresbetalningen försummas i det enskilda fallet kan anses vara verklig och motiverad (1354/4/07*).

3.2.16 ANSVAR FÖR MILJÖN 20 §

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

Med tanke på möjligheterna att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön är det viktigt att se till att handlingarna i bl.a. planläggnings- och miljötillståndsärenden läggs fram på ett sätt som ger medbor-

garna faktiska möjligheter att ta del av handlingarna samt att framföra eventuella åsikter och anmärkningar och anföra besvär. Det är sålunda skäl att t.ex. miljöcentralerna för kommunerna framhåller vikten av att det när handlingar framläggs sommartid ska reserveras tillräckligt med tid också i juni och augusti. Framläggandet ska också tidsmässigt förläggas så att eventuell sommarstängning av kommunala ämbetsverk inte gör det svårt för medborgarna att ta del av handlingarna (3038/4/06*).

Byggnadstillsynsmyndigheterna ska kontrollera att alla grannar har hörts och att för grannarna har visats vederbörliga plan- och fasadritningar i sådana fall då sökanden själv har hört grannarna med anledning av en ansökan om bygg- eller åtgärdslov (1558/4/06).

Miljötillstånd är ett av de viktigaste sätten att reglera och övervaka miljöpåverkande funktioner. Det är därför skäl att utan dröjsmål inleda behandlingen av ett ärende som gäller miljötillstånd för en existerande verksamhet (1520/4/06*).

3.2.17 RÄTTSSKYDD 21 §

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

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

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

När det är fråga om förfarandet vid de allmänna domstolarna och vid förvaltningsdomstolarna grundar sig rättsskyddskraven dels på processlagstiftningen och dels fortfarande i stor utsträckning också på grundlagens bestämmelser och på människorättsnormerna.

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

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

Rådgivnings- och serviceskyldigheten

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

Kravet på avgiftsfri telefonrådgivning omfattar såväl myndigheternas kontaktnummer och kundbetjäningsnummer som telefonnummer till sådana tjänstemän som kunderna kan kontakta i anslutning till sina ärenden (48/4/07).

I ett beslut konstaterades det att samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt var skyldig att informera invånarna på området om det avtal som ingåtts mellan sjukvårdsdistrikten och om avtalets betydelse för tillgången till specialiserade sjukvårdstjänster. Invånarna har nämligen rätt att veta hur tjänsterna inom den specialiserade sjukvården har ordnats inom sjukvårdsdistriktet och vilka verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården invånarna kan uppsöka då de behöver sådana tjänster (3602/4/07*).

På jord- och skogsbruksministeriets webbsidor var den svenskspråkiga informationen om odlarstöd bristfällig jämfört med den finskspråkiga informationen. BJO betonade i detta fall att myndigheterna är skyldiga att på ett jämlikt sätt tillgodose både den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens behov av information (2437/4/06).

I ett fall hade klaganden, som gett sitt medgivande till att sambon adopterade dennes barn, inte varit medveten om att adoptionen innebar att det rättsliga förhållandet mellan klaganden och barnet avbröts i och med adoptionen. Den information som getts vid adoptionsrådgivningen var bristfällig. Vid adoptionsrådgivningen borde man bl.a. ha informerat parterna om den planerade adoptionens rättsverkningar (2555/4/06).

Vid en förvaltningsdomstol hade man däremot inte svarat på förfrågningar om hur ett ärende som var under behandling vid domstolen framskred. En fråga som gäller ärendets behandlingsskede kan i allmänhet besvaras t.ex. vid domstolens registratur. En sådan fråga ska besvaras med stöd av myndigheternas allmänna skyldighet att besvara frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden. Myndigheternas allmänna skyldighet att besvara frågor innefattar emellertid inte en skyldighet att göra en uppskattning av behandlingstiden. Även en fråga som gäller den uppskattade behandlingstiden ska emellertid bemötas på något sätt (1106/4/07*). I dagens samhälle kan man också kräva att en tjänsteman tillräckligt aktivt följer med vilka meddelanden som inkommer på hans eller hennes personliga e-postadress på arbetsplatsen och att tjänstemannen reagerar på dem och besvarar dem på ett tillbörligt sätt. Denna skyldighet gäller också tingsdomare (3718/4/07*).

Vidare framgick det att Skattestyrelsens deklarationsanvisningar för rörelseidkare och yrkesutövare var bristfälliga då det inte framgick av dem att de obligatoriska företagarpensionspremierna får avdras också vid makens beskattning (969/4/06*).

I en rådgivningssituation finns det skäl att noggrant presentera de alternativa tillvägagångssätten. I ett fall borde tulltjänstemännen ha gett en kund information om möjligheten att begära ett förhandsavgörande så att denne innan bilskattedeklarationen lämnades in kunde ha försäkrat sig om vilka skatte- och tullbestämmelser som skulle tillämpas på fordonet (4135/4/06*).

Rådgivning angående möjligheterna att inleda och söka ändring i ärenden

I ett fall hade den brottsmisstänktes dokumentbeställning inte besvarats. Vid polisinrättningen hade beställningen betraktats som bristfällig och inte utretts på nå-

got sätt (624/4/07). I ett annat fall hade polisen inte tillräckligt tydligt uppgett för klaganden vilken polisinrättning som vid olika tidpunkter hade ansvarat för de åtgärder som vidtagits i samband med en förundersökning (1369/4/08*). Vidare konstaterades det att myndigheten på eget initiativ borde ha bifogat anvisningar om rättelseyrkande till ett skriftligt beslut om tillstånd för innehav av egendom, så att den häktades rätt till ändringssökande skulle ha tillgodosetts (706/4/08). I ett annat fall hade en biträdande utmätningsman inte vid besvarandet av en skriftlig förfrågan lagt fram tillräcklig utredning för alla utsökningsåtgärder, så att parten på basis av utredningen kunde ha bedömt förfarandets lagenlighet och behovet av att utnyttja rättsmedel (2120/4/07*).

Vidare konstaterades det att en grundtrygghetschef i ett fall hade försummat sin handlednings- och rådgivningsplikt i egenskap av administrativ chef för hälsovårdscentralens överläkare och såsom ansvarig för förvaltningen. Grundtrygghetschefen hade nämligen inte utan dröjsmål gett överläkaren anvisningar om att ge klaganden ett motiverat skriftligt beslut jämte besvärsanvisningar med anledning av klagandens dokumentbegäran (643/4/07*). I ett annat fall hade en anställd hos kommunen inte besvarat en tjänsteinnehavares förfrågan angående lönebetalningen på ett sådant sätt att tjänsteinnehavaren kunde ha försäkrat sig om att arbetsgivarens förfarande varit korrekt (906/4/07*).

Serviceskyldigheten

Användningen av elektroniska frånvaromeddelanden inom e-postsystemen främjar sådan god förvaltning som hör till de grundläggande rättigheterna och gynnar i synnerhet serviceprincipen. Det är i praktiken fråga om faktisk rådgivning då kunden informeras om varför dennes meddelande inte ännu kan besvaras (2575/4/06* och 63/4/07*). BJO konstaterade vidare att sådana internetadresser som grundar sig på myndighetens hela namn kan göra det enklare att uträtta ärenden via internet. Därmed främjas även serviceprincipen (3802/4/07*).

I ett fall hade man krävt att en patient som ville reservera en tid hos en ögonläkare personligen skulle infinna sig med remissen för att reservera en tid för ögonläkarbesöket. Detta innebar att kunden orsakades ett extra besök som inte innefattade någon undersökning eller vård. Både med tanke på möjligheterna att uträtta ärenden smidigt och med tanke på servicens tillgänglighet borde man emellertid kunna reservera en tid för ett ögonläkarbesök också per telefon eller e-post (2025/4/06).

Vid AKEs kundbetjäningsställe var det möjligt att erlägga betalningar bara kontant eller med bankkort. Vid avvägningen av olika betjäningsalternativ ska myndigheten beakta att ärendena både ur kundens och myndighetens synvinkel ska kunna uträttas så snabbt, flexibelt, enkelt och kostnadseffektivt som möjligt. BJO betonade att man vid bedömningen av serviceurvalets bredd ska ta hänsyn till de förändringar som sker i samhället och vid behov reagera på dem genom att ompröva serviceprocesserna (2404/4/06*). BJO konstaterade också att ett försäkringsbolag var skyldigt att i ett enskilt fall ta emot en kunds kontantbetalning av trafikförsäkringspremien. Vidare ansåg BJO att den lagstadgade serviceskyldigheten fullföljs då försäkringsbolaget erbjuder sig att betala den serviceavgift som kunden orsakas av att betalningen görs via en bank (2454/4/07*).

Fängelsemyndigheterna har inte i lag uttryckligen ålagts någon skyldighet att tillhandahålla kopieringstjänster för fångarna. Den serviceprincip som anges i 7 § i förvaltningslagen kräver emellertid att fångarna har möjlighet att erhålla kopieringstjänster (3390/4/07).

Besvarandet av skrivelser

God förvaltning innebär att sakliga brev och förfrågningar från kunderna, också e-postmeddelanden, ska besvaras utan ogrundat dröjsmål.

I ett fall hade en arbetslöshetskassa besvarat klagandens frågor och förfrågningar närmast med anledning av klagandens egen aktivitet (652/4/06). I ett annat fall hade man vid stadens/kommunens socialväsende varken besvarat klagandens e-postförfrågan eller klagan-

dens förnyade e-postmeddelande (745/4/07). En arbetarskyddsinspektör hade å sin sida handlat felaktigt då denne hade underlåtit att besvara klagandens förfrågningar (4078/4/06*). Försummelser av att besvara e-postmeddelanden förekom även i andra fall inom socialväsendet (1905/4/06 och 4015/4/07).

I ett fall konstaterades det att klagandens brev till staden borde ha behandlats som en sådan anmärkning som avses i 10 § i lagen om patientens ställning och rättigheter och att klaganden därmed borde ha getts ett svar inom en skälig tid (842/4/06). I ett annat fall hade läkemedelsprisnämnden inte alls besvarat en dokumentbegäran (3227/4/06*). Vid arbets- och näringsministeriet hade det däremot i ett fall räckt mycket länge innan klagandens andra skrivelse hade besvarats (3675/4/06).

Det finns också skäl att tillämpa de grunder för god förvaltning som föreskrivs i förvaltningslagen i samband med förfarandet vid valet av hyresgäster i kommunägda hyresbostadsaktiebolag. Ett sådant bolag hade handlat i strid med god förvaltning då bolaget inte hade besvarat bostadssökandenas skriftliga förfrågningar (1312/4/08).

Rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel

Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet. När det är fråga om en persons rättigheter och skyldigheter ska ärendet uttryckligen behandlas av en domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen tryggar på motsvarande sätt vars och ens rätt till en rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol när det gäller att pröva individens rättigheter och skyldigheter eller anklagelser för brott.

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

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

Inom detta sakområde aktualiseras oftast ärenden som gäller rätten att få ett överklagbart avgörande eller, mer sällsynt, tillämpningen av besvärsförbud. Båda dessa faktorer inverkar på huruvida en person över huvud taget kan få sitt ärende behandlat av en domstol eller en annan myndighet. Med tanke på rättsmedlens effektivitet är det också viktigt att myndigheten ger besvärsanvisningar eller åtminstone tillräcklig information för att en part ska kunna utnyttja sin rätt att söka ändring. För att rätten att söka ändring ska kunna utnyttjas är det dessutom viktigt att avgörandet är motiverat.

BJO konstaterade att föreskrifterna om möjligheterna att besvära sig över att ett aktiebolag avförts ur handelsregistret gav rum för tolkning. Med anledning av detta gjorde BJO en framställning till arbets- och näringsministeriet om att utredningen och förnyelsen av rättsskyddssystemets ändamålsenlighet bör påskyndas (1302/4/06*).

JO behandlade å sin sida frågan om avsaknaden av besvärsmöjligheter i den situation där Rädda Barnen rf. hade beslutat att inte ge adoptionsrådgivning till sådana äkta par som önskade adoptera barn inom landet. JO delgav justitieministeriet sitt beslut för att beaktas i samband med projektet för revidering av adoptionslagen (1715/4/06*).

I ett annat fall hade socialväsendet inte delgett fadern eller de barn som fyllt 12 år ett beslut om att omhändertagandet av ett barn skulle upphöra. Dessutom hade barnets fosterföräldrar getts felaktiga anvisningar om möjligheten att söka rättelse i beslutet, varvid de gick miste om möjligheten att söka ändring hos förvaltningsdomstolen (1985/4/06). Det riktades också kritik mot att socialvårdsmyndigheterna i en kommun inte hade fattat något överklagbart beslut med anledning av en ansökan om stöd för närståendevård förrän klaganden framställt en begäran om det (838/4/08). Vidare konstaterades det att en utmätningsman borde ha gett gäldenären handledning i fråga om bruket av besvärsrätten i ett ärende som gällde ett beslut om hinder för utmätning (1329/4/06). I ett annat fall hade en utsökningsgäldenär inte på grund av redovisningen haft möjligheter att utnyttja det centrala rättsmedel som ger efterhandsskydd, dvs. anföra besvär hos tingsrätten (2915/4/06).

I en kommun framgick det inte av kommunfullmäktiges beslut huruvida man i kommunen lagligt hade övergått från avtalsbaserad avfallstransport till kommunalt anordnad avfallstransport. Ingen hade kunnat notera att man genom kommunfullmäktiges beslut skulle ha fattat beslut om ändring av avfallstransportsystemet och därför hade man inte heller till denna del kunnat besvära sig över beslutet (588/4/08*).

Vidare konstaterades det att stadens parkeringsövervakare borde ha gett en person som tilldelats en betalningsuppmaning information om namnet på den parkeringsvakt som utfärdat uppmaningen (2472/4/06*). Personalen vid en jourpoliklinik borde likaså på begäran ha uppgett sina efternamn för en patient som var missnöjd med personalens förfarande. Enligt principerna om god förvaltning är utgångspunkten att en tjänsteman eller en person som sköter en offentlig uppgift på begäran ska uppge hela sitt namn. I vissa enstaka situationer kan det emellertid finnas skäl att avvika från denna utgångspunkt. T.ex. det faktum att en klient uppträder våldsamt eller hotfullt utgör en välgrundad orsak för en person att inte uppge sitt namn (444/4/06).

Rättsskyddet och den legala rättsordningen kräver att myndigheterna iakttar förvaltningsdomstolens beslut och att besluten kan omprövas endast genom ändringssökande eller återbrytande. I ett fall hade stadens social- och hälsovårdsväsende försummat sin skyldighet att behandla klagandens utkomstskyddsärende utan dröjsmål. Utkomstskyddsärendet hade inletts i september 2006 och förvaltningsdomstolen hade i juli 2007 återförvisat ärendet för ny behandling. Trots att klaganden själv hade försökt påskynda ärendets behandling avgjordes det först efter att JO i oktober 2008 hade sänt en utredningsbegäran angående ärendet (2576/4/08*).

I ett annat fall borde förvaltningsöverläkaren vid ett centralsjukhus skriftligen ha bemött en skriftlig anmärkning, oberoende av att den person som lämnat in anmälningen i samma ärende hade anfört klagomål hos tillsynsmyndigheten (2815/4/05). Med hänsyn till patientens rättsskydd konstaterades det också att en läkares beslut om att förvägra en betalningsförbindelse borde ha getts i skriftlig form, åtminstone i det fall då patienten begärde det, även om det inte var fråga om ett sådant förvaltningsbeslut som avses i förvaltningslagen (1840/4/06*). I ett annat fall borde den läkare som vägrat lämna ut klagandens mors dödsattest ha informerat klaganden om att denne enligt offentlighetslagen hade rätt att få ärendet avgjort genom en kommunal myndighets beslut innefattande besvärsanvisningar (3080/4/06*).

Vidare konstaterades det att förvaltningschefen vid ett universitet borde ha fattat ett skriftligt förvaltningsbeslut med anledning av klagandens e-postmeddelande där klaganden bestred grunden för en avgift. Dessutom borde förvaltningschefen ha meddelat klaganden anvisningar för ändringssökande och gett denne handledning i rättelseärendet (2461/4/06*).

Brottsoffrens, dvs. målsägandenas, grundläggande rättigheter aktualiseras regelbundet i samband med undersökningen av sådana klagomål där det t.ex. uppges att målsägandens utredningsbegäran eller brottsanmälan inte har registrerats, att förundersökning inte har utförts eller att den har utförts bristfälligt, eller att ärendet inte har överförts till allmänna åklagaren efter att förundersökningen har genomförts. För målsägandenas del är det i första hand fråga om hur de får ärenden som berör deras rättigheter behandlade. När det gäller målsägandens straffyrkanden kan denna rätt uttryckligen härledas från grundlagen. Denna rätt garanteras

nämligen inte i regel i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

En häradsåklagare som fungerat som undersökningsledare i ett polisbrottsärende hade fattat beslut om att förundersökning inte skulle utföras i ärendet, men inte tagit ställning till alla de tilldragelser som klaganden tydligt specificerat och betraktat som brott. Klagandens andra brottsanmälan, som också gällde polismän, hade däremot inte alls registrerats. Kriminalkommissarien uppmärksammades därför på skyldigheten att registrera brottsanmälningar (3784/4/06*).

Den allmänna praxis vid en polisinrättning som innebar att allmänhetens anmälningar om påstådda fortkörningar inte registrerades som brottsanmälningar, stod enligt BJO likaså i strid med bestämmelserna om skyldigheten att registrera brottsanmälningar (3995/4/06*). Med tanke på rättigheterna för den som lämnat in en utredningsbegäran i ett brottmål är det viktigt att man utan dröjsmål informerar denne om det avgörande som träffats i ärendet.

I det fall där en polisinrättning hade beviljat ett vapentillstånd som avvek från ansökan borde klaganden genast i samband med det tidsbestämda tillståndet ha fått ett motiverat beslut om saken, inklusive besvärsanvisningar (3234/4/06*).

En kriminalkommissarie hade däremot inte utfört någon förundersökning i ett ärende som gällde det tillvägagångssätt som personalen vid en hälsovårdscentral hade tillämpat då fotografering hade förbjudits i ett sådant utrymme vid hälsovårdscentralen som var öppet för allmänheten. Kriminalkommissarien hade motiverat sitt beslut med att det inte var möjligt att genom förundersökningen utreda huruvida överläkarens föreskrift varit lagenlig eller felaktig. Denna motivering var problematisk, eftersom en förundersökning uttryckligen utförs i syfte att utreda huruvida det undersökta förfarandet motsvarar rekvisitet för ett brott (187/4/06*).

I ett annat fall hade en kriminalkommissarie inte överfört ärendet för att bedömas av en sådan åklagare som skulle ha fungerat som undersökningsledare i ärendet, trots att klaganden både i sin anmälan och vid förhöret hade framfört misstankar om att det uttryckligen var en polisman som låg bakom ett informationsläckage. Det var också inkorrekt att en person hade hörts som misstänkt för sekretessbrottet trots att denne såsom privatperson var i en sådan ställning att denne åtminstone inte i egenskap av gärningsman kunde ha gjort sig skyldig till brottet. Ärendet hade inte heller utretts tillräckligt väl, så att man kunde ha kommit fram till att det inte hade begåtts något brott i ärendet (3537/4/06*).

Rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål

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

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

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

Orsaken till att behandlingen drar ut på tiden är ofta att de till buds stående resurserna är otillräckliga. Enbart en hänvisning till ”den allmänna arbetssituationen” räcker emellertid inte som förklaring till att den

skäliga behandlingstiden har överskridits. Dröjsmålet kan å andra sidan också bero på att ärendet i något avseende blivit bristfälligt eller felaktigt behandlat. I detta fall kan det med tanke på kraven på god förvaltning ofta också förekomma andra problem än dröjsmål i ärendet.

Av de klagomål där det riktades kritik mot dröjsmål vid behandlingen gällde de flesta klagomål som föranledde åtgärder under verksamhetsåret, liksom åren innan, kommunala myndigheter inom olika sektorer. Avgöranden som berör behandlingstiden för utkomstskyddsärenden refereras i det avsnitt som gäller socialvården på s. 168.

Kommunala myndigheter

I ett fall hade behandlingen av ett miljötillståndsärende utan anledning fördröjts vid den kommunala miljövårdsmyndigheten. Myndigheten hade nämligen vidtagit åtgärder i det ärende som gällde en flygcentral först drygt tre år och fyra månader efter att miljöcentralen hade överfört ärendet till kommunen (1520/4/06*).

I ett annat fall hade klagandens begäran om att få granska sina personuppgifter behandlats i över fyra månader vid stadens socialcentral. Detta motsvarade inte kravet på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål (161/4/07*). I ett ärende som gällde behandlingen av ett skadeståndskrav som klaganden riktat mot staden hade det däremot räckt över fyra år och åtta månader innan ärendet hade avgjorts av stadsstyrelsen (707/4/06).

I ett fall hade en svårt handikappad persons ansökan om färdtjänst behandlats i ca tio månader vid socialbyrån, vilket var alltför länge (452/4/08). I ett annat ärende som gällde en färdtjänstansökan konstaterades det att ärendets sammanlagda behandlingstid på tre och ett halvt år var alltför lång. Efter att förvaltningsdomstolen hade fattat beslut om återförvisning av ärendet hade ansökan behandlats i nästan fem månader vid enheten för handikapptjänster. Efter att grundtrygghetsnämnden fattat beslut i ärendet hade det dessutom dröjt alltför länge, dvs. nio veckor, innan tjänsteinnehavaren hade fattat sitt beslut i ärendet (2048/4/06). En ansökan om stöd för närståendevård hade likaså behandlats alltför länge vid socialcentralen i det fall där behandlingen hade räckt ca två månader (2677/4/07). I ett annat fall borde en arbetskraftsbyrå å sin sida uttryckligen ha uppmanat klaganden att lämna in sina arbetsintyg till byrån genast i samband med den inledande intervjun. Detta fel hade fördröjt behandlingen av klagandens ärende med ca två veckor (862/4/06*).

Vidare konstaterades det att en försummelse vid social- och hälsovårdsverket hade lett till att betalningen av hyran för en person som fick utkomststöd hade fördröjts med ca tre veckor. Med anledning av detta hade personen påförts dröjsmålsräntor (1434/4/07).

Vid Huvudstadsregionens samarbetsdelegation (SAD) hade det däremot inte förekommit något oskäligt dröjsmål vid behandlingen av ett rättelseyrkande som gällde en kontrollavgift, trots att ärendet vid den tidpunkt då klagomålet avgjordes hade varit under behandling i åtta månader. Arbetsmängden vid SAD hade nämligen till följd av lagstiftningsmässiga och organisatoriska förändringar ökat på ett sådant sätt att man inte på förhand tillräckligt väl hade kunnat förbereda sig på saken. Eftersom man vid SAD hade följt med behandlingstiderna och redan vidtagit åtgärder för att öka personalresurserna gav ärendet inte anledning till några åtgärder från BJO:s sida, trots att behandlingstiden i det aktuella ärendet var förhållandevis lång (3790/4/07).

Polisen

I ett ärende riktade BJO kritik mot straffprocessens längd. I detta ärende hade förundersökningen för klagandens del inletts år 2000 och åtalsprövningen pågick ännu i september 2008. Man kunde emellertid inte konstatera att enskilda myndigheter eller tjänstemän skulle ha agerat klandervärt i ärendet. Trots detta kan finska staten emellertid bli ställd till svars för den långa behandlingstiden t.ex. vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Vid prövningen av hur brådskande ett ärende är ska man alltid också fästa vikt vid hur länge ärendet redan varit under behandling. Man ska t.ex. vid åtalsprövningen sträva efter att så snabbt som möjligt avgöra ett ärende där förundersökningen pågått länge (1402/4/07).

I ett annat fall hade polisen gjorde en framställning till åklagaren om att förundersökningen skulle avslutas i ett ärende som varit under behandling i elva månader. BJO ansåg att polisen inte hade utfört förundersökningen på det sätt som föreskrivs i förundersökningslagen, dvs. utan ogrundat dröjsmål, då man beaktade de begränsade utredningsåtgärderna (ett skriftligt uttalade hade begärts av den misstänkte) och åklagarens avgörande (som inte förordade att förundersökningen skulle avslutas). BJO uppmärksammade också åklagarämbetet på vikten av att åtalsprövningen utförs snabbt. I det aktuella fallet hade det tagit nio månader att fastställa att polisens framställning om avslutande av förundersökningen inte godkändes (1870/4/07*).

Övriga myndigheter

I ett fall hade hovrätten meddelat sin dom i ett brottmål först fem månader efter huvudförhandlingen. Detta förfarande var inte ägnat att tillgodose den rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som var och en garanteras i 21 § i grundlagen (3285/4/07*). I ett annat fall ansåg BJO att behandlingstiden för en skilsmässoansökan hade varit alltför lång då ansökan hade delgetts den andra maken först över fem månader efter att ärendet hade inletts (2748/4/07).

Behandlingen av ett sådant ersättningsärende som avses i lagen om olycksfallsersättning hade räckt oskäligt länge vid försäkringsdomstolen, dvs. över tre och ett halvt år. Divisionens ordförande och den föredragande som svarade för ärendet hade varit sjukrediga i flera omgångar. Dessutom hade klaganden flera gånger lämnat in tilläggsutredningar i ärendet, med anledning av vilka försäkringsdomstolens läkarledamot hade gett sex olika utlåtanden. Försäkringsbolaget hade likaså sex gånger lämnat in utlåtanden och tilläggsutlåtanden med anledning av den nya utredningen. Dessa utlåtanden hade också delgetts klaganden (1591/4/07*). JO konstaterade även i ett annat fall att behandlingstiden vid försäkringsdomstolen varit lång, då behandlingen av klagandens besvär hade tagit två år och åtta månader. Ärendet var emellertid mer invecklat än normalt och ärendet hade slutligen behandlats vid ett förstärkt sammanträde. JO ansåg att behandlingstiden var ett tecken på och en följd av den svåra arbetssituationen vid försäkringsdomstolen (1088/4/07). Vidare hade behandlingen av ett ärende som gällde ersättning enligt lagen om olycksfallsförsäkring räckt över 21 månader vid försäkringsdomstolen, vilket var ca fyra månader längre än den genomsnittliga behandlingstiden. Denna behandlingstid var alltför lång (589/4/07). I ett annat fall hade verkställigheten av försäkringsdomstolens beslut om ersättning enligt lagen om olycksfallsförsäkring fördröjts vid ett försäkringsbolag (1105 och 1194/4/07).

Konsumentklagonämnden hade å sin sida inte i ett ärende fastställt någon tidsfrist för avgivande av det utlåtande som begärts av en sakkunnig och inte heller på något annat sätt påskyndat inhämtandet av utlåtandet. Nämnden hade inte lagt fram någon godtagbar orsak till att det hade tagit över ett år innan utlåtandet hade erhållits (3858/4/06*).

I ett ärende som gällde en arbetarskyddsanmälan hade arbetarskyddsdistriktets arbetarskyddsinspektör sänt en utredningsbegäran till arbetsgivaren först drygt tre månader efter att anmälan inkommit och gett sitt utlåtande i ärendet först knappa fyra månader efter att utredningen inkommit (4078/4/06*). Vid en arbetskrafts- och näringscentral hade däremot behandlingen av en lönegarantiansökan räckt alltför länge, dvs. 204 dagar (976/4/06). En arbetskraftskommission hade å sin sida gett ett arbetskraftspolitiskt utlåtande i ett ärende först ca två månader efter att klagandens utredning inkommit, varvid den tidsfrist som fastställts i arbetsministeriets förordning hade överskridits (2506/4/06).

Vid en länsstyrelse hade behandlingen av ett besvärsärende som gällde klagandens sons specialomsorgsprogram räckt över 16 månader, vilket var alltför länge (284/4/07). I två klagomålsärenden motsvarade inte heller länsstyrelsens behandlingstider kravet på snabb och adekvat behandling, då behandlingstiderna var över 1,5 år och ca 14 månader (513/4/08 och 2369/4/07). Trafikförsäkringscentralen hade å sin sida i ett ärende som gällde gottgörelseavgift först i januari 2007 sänt klaganden en anmälan om att dennes fordon hade varit oförsäkrat under en dag i maj 2006 (454/4/07*).

Vid TEO var behandlingstiden för ett klagomål knappa 23 månader, vilket överskred den behandlingstid på 18–20 månader som fastställts som mål i resultatavtalet. Det hade också förekommit dröjsmål vid utarbetandet av handlingar som berörde en dödsorsaksutredning (3813/4/06*). Vid socialverket hade det däremot förekommit dröjsmål när det gällde att överföra kundens disponibla medel från kommunens förmedlingskonto till kundens eget bankkonto (1135/4/07).

Ett ärende som gäller en fånges permission ska avgöras innan den planerade permissionen börjar. En avvikelse från detta kan betraktas som godtagbar endast ifall ansökan lämnas in så sent att det inte är möjligt att avgöra ärendet före den planerade permissionen eller ärendet kräver sådan särskild utredning som gör att det inte kan avgöras utan dröjsmål (666/4/07). Det konstaterades också att sådana rättelseyrkanden som anförs hos direktören för ett regionfängelse enligt fängelselagen ska behandlas skyndsamt. Rättelseyrkandenas behandlingstid borde i allmänhet snarare räknas i veckor än i månader (1802/4/08).

Vidare konstaterades det att tullen borde ha vidtagit åtgärder för att skapa ett öppet system med offentliga grunder för värdebestämningen vid bilbeskattningen avsevärt tidigare och i snabbare takt än vad som var fallet. I tusentals fullföljdsärenden som gällde bilbeskattning hade nämligen behandlingen varit avbruten i över ett års tid efter att högsta förvaltningsdomstolen hade meddelat sitt prejudikat 2006:95 (1645/4/07*).

Kravet på att förvaltningsärenden ska behandlas utan dröjsmål uppfylldes inte heller i det ärende där klagandens bilskattebesvär redan hade varit under behandling i fem år och en månad vid den tidpunkt då klagomålet avgjordes (1845/4/07*). I ett annat fall hade registreringen av ett fordon fördröjts på grund av förfarandet vid det försäkringsbolag som fungerade som avtalsregistrerare. AKE ska emellertid se till att avtalsregistrerarnas verksamhet uppfyller de krav som lagen ställer på skötseln av offentliga uppgifter (2404/4/06*).

Vid PRS hade däremot behandlingen av klagandens fyra separata patentansökningar räckt 5–8 år. Trots det tränga arbetsläget och resursbristen vid PRS var dessa behandlingstider inte godtagbara, inte ens i det fallet att de aktuella ansökningarna skulle ha varit arbetskrävande för handläggaren. Eftersom det tas ut en särskild årsavgift för varje år som en ansökan är under behandling utgjorde förlängningen av behandlingstiden de facto också en ekonomisk belastning för sökanden (4241/4/06*).

Vid Luftfartsstyrelsen hade behandlingen av en utredningsbegäran räckt ca två år och nio månader, vilket innebar att behandlingen hade fördröjts oskäligt mycket (2523/4/07*). Vid behandlingen av en ansökan om ett servicemekanikercertifikat hade det också förekommit dröjsmål vid Luftfartsstyrelsen, eftersom behandlingen av ansökan hade räckt över ett år (3794/4/06). Vid staben för gränsbevakningsväsendet var däremot behandlingstiden för ett yrkande som gällde rättelse av hyra oskäligt lång. Det ärende som inkommit i december 2000 hade trots förfrågningar inte avgjorts ännu vid den tidpunkt då klagomålet avgjordes (1762/4/06).

Behandlingens offentlighet

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

Hörande av parterna

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

föra sina åsikter om saken antingen muntligen eller skriftligen. Vid tvåpartsprocesser gäller dessutom det viktiga tilläggskravet att båda parterna ska behandlas likvärdigt, så att ingendera parten försätts i en fördelaktigare position än den andra.

När det gäller arrangemangen i samband med framläggningen av dokument är det viktigt att man bl.a. i ärenden som gäller planläggning eller miljötillstånd handlar så att man tryggar medborgarnas faktiska möjligheter att ta del av dokumenten och framföra sina åsikter och anmärkningar samt anföra besvär (3038/4/06*). I det fall där sökanden med anledning av en ansökan om byggnads- eller åtgärdstillstånd själv har ombesörjt hörandet av grannarna ska byggnadstillsynsmyndigheten granska att alla grannar har hörts och att tillbörliga plan- och fasadritningar har uppvisats för grannarna (1558/4/06).

Vidare konstaterades det att skattemyndigheten ska se till att den tjänsteman som uppges som kontaktperson i en utredningsbegäran är en sådan tjänsteman som arbetar på tjänstestället eller som har tillräcklig information om ärendets behandlingsskede. Vid en skattebyrå hade man inte sett till att klaganden kunde nå den tjänsteman som skötte dennes ärende (611/4/07*).

Rätten att bli hörd gäller i princip alla sådana omständigheter angående vilka det kan ligga i en parts intresse att uttala sig. Även om det var oklart huruvida ett förordnande om ändring av en fängelsepsykologs uppgifter var ett förvaltningsbeslut eller en arbetsledningsföreskrift, skulle det ha funnits skäl att höra tjänstemannen innan förordnandet utfärdades (2440/4/07*).

I ett annat fall hade en fånge inte blivit hörd angående sin avdelningsplacering innan frågan avgjordes. Hörandet accentuerar emellertid individens rätt till inflytande, som har ett nära samband med partsställningen. Hörandet främjar dessutom också ärendets utredning (463 och 464/4/07).

I ett fall hade en person klagat hos länsstyrelsens social- och hälsovårdsavdelning över att en hälsovårdscentralläkare hade fattat beslut om att med stöd av en observationsremiss sända denne för bedömning av behovet av sådan psykiatrisk sjukhusvård som ges oberoende av personens vilja. Eftersom det var fråga om ett ärende som klaganden själv hade inlett och det inte fanns någon möjlighet att söka ändring i beslutet, borde länsstyrelsen ha bett klaganden ge ett bemötande med anledning av de medicinska utredningar som erhållits i samband med ärendets behandling (2451/4/07*).

Beaktandet av barnets bästa kräver att ett ärende som gäller barnets dagliga omsorg, såsom dagvård, ska kunna avgöras i brådskande ordning. Man ansåg att det tar oskäligt lång tid ifall båda vårdnadshavarnas samtycke krävs för en dagvårdsansökan (1880/4/06). I ett annat fall konstaterades det att skolans rektor borde ha gett läraren tillfälle att bli hörd innan rektorn förordnade att denne skulle genomgå undersökningar för bedömning av arbetsförmågan (1864/4/06).

Vidare riktades det kritik mot förfarandet vid ett stadsbibliotek där en kund inte hade blivit hörd innan denne hade ålagts ett förbud att under en viss tid anlita bibliotekets tjänster. Kunden hade inte heller i enlighet med proportionalitetsprincipen uttryckligen underrättats om att det var möjligt att utfärda ett sådant förbud (1012/4/07*).

En arbetskraftshandledare vid ett servicecenter för arbetskraft hade å sin sida inte iakttagit de bestämmelser om hörande och beslutsfattande som ingår i lagen om offentlig arbetskraftsservice (30/4/07*). I ett annat fall konstaterades det att de tidsfrister som konsumentombudsmannen hade fastställt i samband med hörandet av ett indrivningsföretag var alltför korta med tanke på ärendets komplexitet. Tidsfristerna varierade mellan två dagar och en vecka (1546/4/06*). I ett ärende där biträdande utmätningsmannen hade tvivlat på att de uppgifter som fanns i befolkningsdatasystemet var korrekta borde denne ha kontrollerat den gällande adressen t.ex. i anslutning till beskattningsuppgifterna. Med anledning av denna försummelse hade gäldenären inte blivit hörd innan utmätningen verkställdes (1094/4/07*).

Statskontoret hade däremot i ett fall inte gett klaganden ett sådant beslut som avses i lagen om olycksfallsförsäkring inom den föreskrivna tidsfristen på tre månader. Statskontoret hade inte heller delgett klaganden sakkunnigläkarens ställningstagande i ärendet. På

grund av den ovisshet som föranleddes av detta hade klaganden genomgått undersökningar på egen bekostnad (450/4/07). I ett annat fall konstaterade man att det på grund av utkomststödets karaktär inte är entydigt vem som är den part som ska delges beslutet. Enligt JO är denna part i ett utkomststödsärende den make som har lämnat in utkomststödsansökan och inte den make som har registrerats som huvudman/sökande i informationssystemet (3377/4/06*).

Motivering av beslut

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

När det gäller beslutsmotiveringen är det inte tillräckligt att bara avgörandets resultat framgår av beslutet, utan parterna har också rätt att få veta hur och på vilka grunder avgörandet har träffats. Beslutsmotiveringen ska innehålla information om de huvudsakliga fakta samt de bestämmelser och föreskrifter som beslutet grundar sig på. Beslutet ska också vara avfattat på ett så begripligt språk som möjligt. Motiveringen är viktig såväl för parternas rättsskydd och den allmänna tilltron till myndighetsverksamheten som för övervakningen av myndighetsverksamheten. Under verksamhetsåret avgjordes återigen ett stort antal klagomål som gällde motiveringen av beslut.

JO uppmärksammade bl.a. försäkringsdomstolen på att vittnesutsagor ska uppteckna noggrant och på att domstolens beslut i ett fall var knapphändigt motiverat (1477/4/07*). Försäkringsdomstolens beslut var bristfälligt motiverat också i det fall där domstolen inte i beslutsmotiveringen hade hänvisat till de grunder som besvärsnämnden för studiestöd hade lagt fram i ärendet (2438/4/06). Motiveringen till ett beslut som PRS hade fattat i ett offentlighetsärende bestod å sin sida närmast av ett citat av regleringen gällande saken. Denna motivering kunde inte anses vara tillräcklig med tanke på de kvalitetskrav som ställs på beslutsmotiveringarna i förvaltningslagen (3541/4/06*).

Fängelsernas permissionsbeslut var likaså ofta knapphändigt motiverade. Av beslutsmotiveringarna framgick vanligtvis varken innehållet i de utlåtanden som getts i ärendet eller vilken betydelse utlåtandena haft för avgörandet. Därför konstaterades det att utlåtandena kunde betraktas som en del av beslutet och att de därmed avgiftsfritt skulle ges till fången (1891, 1927 och 2624/4/06).

I de beslut om observation under isolering och kroppsvisitation som hade fattats i ett fängelse hade man inte lagt fram några konkreta grunder för de misstankar om innehav av förbjudna ämnen eller föremål som åtgärderna grundade sig på (2364/4/06 och 1933/4/07*). I ett annat fall hade fängelsets beslut om att förkasta en permissionsansökan motiverats bristfälligt, eftersom det inte framgick av beslutet att fången hade möjligheter att anhålla om permission under ledsagning (2542/4/06).

En skattebyrås beslut där beskattningen hade rättats till den skattskyldiges nackdel var å sin sida ägnat att ge en felaktig bild av grunderna för förfarandet. Av beslutet framgick inte heller vilka rättsregler förfarandet grundade sig på (611/4/07*). I ett bilskattebeslut hade man däremot inte tagit ställning till den bevisning angående bilens skick som i samband med bilskattedeklarationen lämnats in som bevis på att bilens värde underskred det allmänna detaljhandelsvärdet (63/4/06*). Vidare konstaterades det att en sådan ansökan om verkställighetsförbud eller avbrytande av verkställigheten som avses i lagen om verkställighet av skatter och avgifter vanligtvis inte förkastas i den situation där ett rättelseyrkande har framställts. Om en sådan ansökan förkastas ska det således framgå vad beslutet grundar sig på och varför rättelseyrkandet har betraktats som ogrundat eller varför förordnandet förenats med ett villkor om att en säkerhet ska ställas för tryggande av fordran (2089/4/07*). I ett annat fall framgick det inte av det beslut som en skattebyrå hade fattat med anledning av klagandens skattelättnadsansökan varför de skäl som sökanden lagt fram inte betraktades som sådana särskilda skäl för lindring av överlåtelseskatten som avses i lagen (3934/4/06*).

Vidare konstaterades det att en Fpa-byrå i sitt beslut om sjukdagpenning noggrannare borde ha redogjort för klagandens hälsotillstånd och för vilken inverkan försämringen av arbetsförmågan hade på klagandens arbete (115/4/07). Det konstaterades också att beslut om handikappbidrag hade motiverats bristfälligt vid en Fpa-byrå, vid prövningsnämnden och vid försäkringsdomstolen. I besluten borde man ha uppgett vilka kostnader som betraktades som sådana särskilda kostnader för vilka ersättning beviljades. Kostnadernas belopp borde också ha angetts och invaliditetsklassen borde ha specificerats närmare (2730/4/06*).

I ett fall borde en Fpa-byrå i motiveringen till sitt avslagsbeslut noggrannare ha tagit ställning till klagandens funktionsförmåga och till varför man ansåg att anstaltsrehabilitering inte behövdes för upprätthållande och förbättring av klagandens funktionsförmåga. Av beslutet framgick det inte heller vilka omständigheter eller utredningar som hade inverkat på avgörandet (2737/4/06). I det fall där Fpa hade utfärdat ett nytt förmånsbeslut angående samma granskningsperiod borde Fpa i förmånsbeslutet ha antecknat att det tidigare beslutet upphävdes genom det nya avgörandet. Dessutom borde Fpa ha redogjort för vilka ändringar det nya beslutet medförde (1148/4/06).

I ett annat fall innehöll ett utkomststödsbeslut inte någon kalkyl över utkomststödet eller någon annan utredning av vilken det skulle ha framgått vilka inkomster och utgifter som hade beaktats då stödet fastställdes (1296/4/06).

Vid en länsstyrelse hade däremot två klagomålsbeslut motiverats bristfälligt, då det inte framgick vilka bestämmelser som utgjorde den juridiska grunden för avgörandena (142/4/06). En rektor hade å sin sida inte gett någon tydlig motivering till sitt beslut i ett ärende som gällde ersättning för skolresor. Dessutom var beslutets anvisningar om ändringssökande felaktiga (984/4/06).

I ett annat fall saknade ett förundersökningsbeslut helt och hållet en redogörelse för avgörandets juridiska grund och för de grunder med stöd av vilka kommissarien hade ansett det uppenbart att inget brottsrekvisit uppfylldes (230/4/07* och 3732/4/06).

Utsättandet av vite innebär redan i sig ett sådant ingrepp i den berörda personens rättssfär att det med tanke på individens rättsskydd finns skäl att kräva att ett beslut om utsättande av vite ska innehålla en motivering. En häradsfogde hade motiverat ett vitesbeslut bristfälligt, eftersom beslutet inte innefattade någon redogörelse för den vägran att lämna information som var av betydelse för utsättandet av vitet (2031/4/06*).

Med stöd av förvaltningslagen förblir det i viss mån oklart i vilken mån formföreskrifterna för behandling av förvaltningsklagan ska tillämpas i det fall då klagan riktar sig mot en privaträttslig aktör. I det ärende som gällde Finansinspektionen var det fråga om huruvida en klagan eller angivelse borde bemötas genom ett motiverat beslut som innefattar uppgifter om besvärsförbud och omnämnanden av de tillämpliga rättsreglerna eller ifall det räcker med något annat slags skriftligt svar. Det faktum att en person som lämnat in en klagan eller angivelse får ett motiverat svar – till den del inte något annat följer av de sekretessynpunkter som eventuellt hör samman med ärendet – är emellertid ägnat att främja förtroendet för tillsynen. BJO ansåg därför att det finns skäl att analogt tillämpa 4 § 3 mom. i förvaltningslagen också i det fall då klagan gäller en sådan privaträttslig aktör som omfattas av myndighetens tillsynsbehörighet (4281/4/06*).

Korrekt behandling av ärendena

Kravet på att ärendena ska behandlas korrekt innefattar en allmän omsorgsplikt. Myndigheterna ska omsorgsfullt utreda de ärenden som de behandlar samt iaktta gällande bestämmelser och föreskrifter. Under verksamhetsåret avgjordes igen ett stort antal klagomål som hänförde sig till detta sakområde. I en del av de ärenden som aktualiseras inom detta sakområde är det fråga om enskilda fel som begåtts av oaktsamhet medan det i andra fall närmast är fråga om gränsdragningar och bedömningar som gäller myndigheternas förfaranden och prövningsrätt i sakfrågor.

BJO konstaterade bl.a. att det med avseende på revisorernas rättsskydd utgör ett problem att ingen aktör som omfattas av laglighetsövervakningen är skyldig att publicera sådana anvisningar eller rekommendationer som

definierar vad som avses med god revisionssed, trots att revisorerna i lagen har ålagts en skyldighet att iaktta god revisionssed (3232/4/06*).

I ett fall hade det skett flera fel vid behandlingen av en klagan vid länsstyrelsen. Begäran om bemötande hade tillställts klaganden på fel språk och denne hade själv blivit tvungen att åberopa sina språkliga rättigheter. Den uttryckliga begäran om att få handlingarna på svenska som klaganden framställt i efterhand hade dessutom av vårdslöshet försummats. På grund av detta hade man i det beslut som fattats med anledning av klagan inkluderat ett vilseledande omnämnande om att klaganden inte hade gett det bemötande som begärts (2261/4/06*). I ett annat fall (3289/4/06*) konstaterades det att ett tillsynsärende som gällde en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården borde ha behandlats som ett särskilt ärende vid länsstyrelsen och inte i anslutning till den klagan personen lämnat in.

PRS hade i ett fall obefogat sänt klaganden flera standardutformade rättelseuppmaningar med en begäran om kompletterande information. Breven var uppenbart motstridiga till sitt innehåll, då det i breven å ena sida konstaterades att bolaget inte kunde återinföras i registret, medan det å andra sidan utsattes en tidsfrist för inlämnande av tilläggsutredning (3930/4/06).

I ett annat fall hade anställda vid staden inte på enhetliga grunder fått det språktillägg som de var berättigade till (898/2/07*). En vägnämnd hade å sin sida agerat felaktigt då ett ärende som med stöd av lagen om enskilda vägar hade förts till vägnämnden för avgörande hade avgjorts vid vägnämndens sammanträde istället för vid vägnämndens förrättning (1639/4/06*).

I ett fall hade de besök som beviljats en fånge registrerats felaktigt i fånginformationssystemet. På grund av de felaktiga registreringarna hade de personer som kommit för att besöka fången inte fått träffa denne (4203/4/06*). Det hade inte heller alltid i enlighet med föreskrifterna upprättats protokoll över de kroppsvisitationer som utförts i fängelserna (1989/4/06).

I ett annat fall hade en fånge lämnat in ett rättelseyrkande angående sin förflyttning från ett öppet fängelse till en sluten anstalt och samtidigt krävt att verkställigheten av flyttningsbeslutet skulle avbrytas. Kravet på att verkställigheten skulle avbrytas borde ha bemötts senast i det beslut som meddelades med anledning av rättelseyrkandet. Eftersom det hade tagit ca en månad att avgöra rättelseyrkandet skulle det även ha funnits skäl att fatta ett särskilt beslut med anledning av begäran om avbrytande av verkställigheten (966/4/07).

I ett ärende var det fråga om att chefen för undervisningsväsendet själv borde ha avgjort studerandenas besvär. Förvaltningsklagan borde inte ha överförts till yrkesinstitutet för behandling. Det var inte heller möjligt att förvägra studerandenas ombud rätt att verka på grund av att denne flera gånger anfört klagan eller besvär. Dessutom hade hörandet av studerandena genomförts bristfälligt vid yrkesinstitutet (3339/4/06). I ett annat fall hade den regressanmälan Fpa sänt till Kyrkans centralfond blivit förbigången vid centralfonden (58/4/07).

Ett grundläggande noggrannhetskrav utgörs av kravet på att dokument inte får försvinna hos en myndighet. Trots detta uppdagades det några sådana fall där dokument försvunnit under verksamhetsåret. Vid staben för gränsbevakningsväsendet hade handlingar försvunnit i ett ärende som gällde rättelse av hyra (1762/4/06). Vidare hade en skrivelse där det var fråga om att ett väglags beslut med stöd av lagen om enskilda vägar skulle föras till vägnämnden för avgörande försvunnit i den kommun till vilken dokumentet hade lämnats eller i den kommun vars vägnämnd ärendet hade överförts till efter kommunsammanslagningen (2030/4/06). I ett annat fall hade de magnetröntgenbilder som klaganden sänt till ett försäkringsbolag försvunnit då bolaget hade sänt ärendet till trafikskadenämnden för behandling (3049/4/07*).

I ett ärende (1197/4/06*) konstaterades det att årsövervakningen av arbetsgivarprestationer var helt och hållet automatiserad inom skatteförvaltningen. Vid betalningsövervakningen hade man därmed inte utrett huruvida skatteansvaret i det aktuella fallet var berättigat eller inte. Det berörda aktiebolagets grundare eller styrelsemedlemmar hade inte heller blivit hörda. Till följd av detta förfarande hade arbetsgivarprestationer regelbundet flera gånger per år drivits in i utsökningsväg hos personer som inte var skyldiga att betala dem .

Det faktum att ett ämbetsverks adb-program innehåller färdiga beslutsmodeller befriar inte en enskild beslutsfattare från skyldigheten att försäkra sig om att hans eller hennes egna beslut är felfria. I ett utkomststödsbeslut som grundade sig på en färdig beslutsmodell hade fel person antecknats som beslutsfattare (72/4/06*). I ett annat fall hade det skett flera förväxlingar vid utbetalningen av utkomststöd, vilka hade resulterat i att stödtagarens hyresbetalning hade fördröjts och hyran betalats dubbelt till hyresgivaren. Därutöver hade också klaganden själv betalats utkomststöd för hyresbetalningen (380/4/07). Vidare konstaterades det att man inte med stöd av 10 § i lagen om utkomststöd kunde sänka utkomststödets grunddel med anledning av att sökanden negligerat att besöka en socialarbetare (3884/4/06).

I ett fall borde en arbetskraftsbyrå efter att klagandens sjukhusvård upphört ha gett ett arbetskraftspolitiskt utlåtande angående klagandens rätt till arbetslöshetsförmåner, eftersom det faktum att en person är sjukledig eller arbetsoförmögen inte utgör ett arbetskraftspolitiskt hinder för att personen beviljas arbetslöshetsförmåner (450/4/06). I ett annat fall hade den tidsfrist inom vilken ett arbetskraftspolitiskt utlåtande ska ges överskridits (4156/4/06). En arbetslöshetskassa kunde å sin sida i de brev som gällde hörande av klaganden mer rakt på sak och noggrannare ha redogjort för sina egna uppfattningar. Dessutom borde arbetslöshetskassan ha avgränsat den utredningsbegäran som sändes till skattemyndigheten så att den bara skulle ha gällt de förvärvsinkomster som var relevanta med tanke på avgörandet av klagandens dagpenningsärende. Vidare borde kassan på klagandens begäran ha tillställt denne arbetskraftsbyråns arbetskraftspolitiska utlåtande (3525/4/06*).

I ett annat fall borde en arbetskraftsbyrå fortare ha sänt en utredningsbegäran till klaganden efter att denne kontaktat arbetskraftsbyrån med anledning av sin frånvaro från den sammankomst där en jobbsökarplan skulle utarbetas. Arbetskraftsbyrån borde också ha tillställt klagandens arbetslöshetskassa ett informativt arbetskraftspolitiskt utlåtande angående avbrytandet av betalningen av en arbetslöshetsförmån samtidigt som arbetskraftsbyrån tillställde klaganden en utredningsbegäran (3188/4/06). Inom ett arbetarskyddsdistrikt hade man däremot inte handlat korrekt i ett ärende som gällde övervakning av att arbetstidslagen följs. Det hade nämligen förekommit brister vid den närmare utredningen av antalet arbetstimmar som eventuellt överskred den ordinarie arbetstiden (4081/4/06).

I ett ärende konstaterades det att man i arbetsförvaltningens informationssystem i samband med klagandens kontaktuppgifter hade karaktäriserat denne som förargad, upprörd och bitter. Dessa karaktäriseringar hade sedermera avlägsnats ur informationssystemet. Arbetsministeriet hade senare utfärdat anvisningar (O/12/2007 TM) om behandlingen av kundserviceinformation i samband med den offentliga arbetskraftsservicen. BJO fäste vikt vid vad som konstaterats om registreringen av behövliga uppgifter om personkunder i anvisningarna (2310/4/06). En arbetskraftsbyrå hade å sin sida i ett arbetskraftspolitiskt utlåtande till en arbetslöshetskassa glömt att nämna att en del av det arbete klaganden utfört hade varit arbete med sammansatt stöd (3249/4/06*).

I ett annat fall hade man av klaganden begärt en fullmakt för ett förfarande där klagandens Fpa-förmåner skulle betalas direkt till stadens förmedlingskonto för att 50 euro av förmånerna varje månad skulle tas ut som ersättning för de skador som klaganden orsakat staden. I samma syfte skulle också klagandens utkomststöd minskas med 50 euro per månad. Detta förfarande stred mot korrekt myndighetsverksamhet och mot principerna om god förvaltning (515/4/07*).

Vidare konstaterades det att en tingsdomare inte med hänvisning till domstolens praxis eller behandlingens tidtabell får sträva efter att påverka juridiskt motiverade yrkanden som framställs av svaranden i ett brottmål (710/4/07*).

I ett annat fall hade kommunens socialnämnd inte utrett familjens förhållanden tillräckligt väl innan nämnden fattade beslut om att omhändertagandet av ett barn skulle upphöra. Socialnämnden och socialsekreteraren hade försummat att höra fadern och fosterföräldrarna. Hörandet av barnen hade däremot inte registrerats. Beslutet hade inte heller upprättats på en erforderlig beslutsblankett. Dessutom hade man använt inexakta begrepp både i beslutet och i övriga handlin-

gar (1985/4/06). Socialväsendet uppmärksammades också på att det finns skäl för tjänsteinnehavarna att i sina beslut anteckna hur ansökan har inkommit och när ärendets behandling har inletts. Detta medför klarhet och precision i beslutet samt bidrar till att åskådliggöra ärendets behandling som helhet (3129/4/06). I ett annat ärende hade en socialarbetare däremot försummat sin skyldighet att noggrant nedteckna ett telefonmeddelande från ett barns släkting på blanketten för kartläggning av barnets närståendenätverk. Denna persons ställningstagande framgick således inte tydligt av de handlingar som tillställts förvaltningsdomstolen (1384/4/08).

Fpa:s avdelning för pensioner och utkomstskydd hade å sin sida i ett av sina beslut underlåtit att nämna det läkarutlåtande som klaganden senast lämnat in. I det dokument en kundrådgivare gett till klaganden hade denne dessutom i onödan täckt över tjänstemännens signaturer och byråernas diarieuppgifter (280/4/07*). I ett annat fall hade en kundrådgivare vid Fpa:s byrå felaktigt uppgett för klaganden att dennes extrajobb inte skulle inverka på sjukdagpenningen. Kundrådgivaren hade nämligen inte utrett att extrajobben gällde likartat arbete som klagandens huvudsyssla (2197/4/07*). Vidare konstaterades det att Fpa i ett fall lagstridigt hade avbrutit utbetalningen av klagandens arbetsmarknadsstöd, vilket hade lett till att betalningen av stödet till klaganden hade fördröjts med ungefär en vecka (3426/4/06*). Det fastställdes också att en Fpa-byrå inte borde ha fattat beslut om återindrivning eller ha tagit emot återbäring av överbetalt arbetsmarknadsstöd under den tid besvär angående ärendet var under behandling (3576/4/06).

Vidare konstaterades det att en av skyddspolisens tjänsteannonser kunde kritiseras med avseende på god förvaltning, då det inte tydligt framgick av annonsen huruvida kravet på kunskaper i svenska var ett lagstadgat behörighetskrav eller bara hörde till arbetsgivarens uppfattning om vilka praktiska språkkunskaper skötseln av uppgifterna de facto krävde. Dessutom hade sökandenas språkkunskaper i utnämningsmemorandumet endast bedömts på ett ytligt plan, trots att språkkunskaperna hade betonats i ansökningsannonsen (3186/4/06*). Ett utnämningsmemorandum som gällde en tjänst som byråsekreterare vid en rättshjälpsbyrå uppfyllde inte heller de föreskrivna rättssäkerhetskraven. Memorandumet innehöll nämligen inte någon jämförelse av sökandenas meriter, där man skulle ha jämfört sökandenas erfarenheter och arbetsuppgifter, de kunskaper och färdigheter som var av betydelse med tanke på skötseln av tjänsten eller sökandenas personliga egenskaper (2/4/07).

Det konstaterades också att polisen kunde ha utrett ett hittegodsärende mer ingående, i synnerhet med tanke på värdet på den båt som betraktades som hittegods. Efter att äganderätten med stöd av hittegodslagen hade övergått till upphittaren, hade tingsrätten på basis av den bevisning som lagts fram vid domstolen konstaterat att hittegodslagen inte var tillämplig eftersom båten inte hade hamnat ur den riktiga ägarens besittning (1533* och 3223/4/06*). I ett annat fall hade biträdande polischefen förkastat klagandens ansökan om studieledighet, då polischefen hade en felaktig uppfattning om att klaganden hade ansökt om tjänstledighet utan lön (1954/4/06*).

Genom att innehavaren av det utrymme som är föremål för husrannsakan och det vittne som innehavaren tillkallat har rätt att närvara vid husrannsakan strävar man efter att upprätthålla förtroendet för att polisen agerar korrekt. Genom att husrannsakan genomförs öppet kan man bidra till att förebygga påståenden om att det från polisens sida förekommit oegentligheter i samband med åtgärden. Därför är det viktigt att polisen på eget initiativ underrättar den som husrannsakan riktar sig mot om vilka lagstadgade rättigheter han eller hon har (2294/4/06*).

Övriga förutsättningar för god förvaltning

I enlighet med statens riktlinjer för god personalpolitik ska varaktiga uppgifter skötas av personal som står i ordinarie anställningsförhållanden. Denna regel styr beslutsfattandet vid rekryteringen inom statsförvaltningen. För tidsbestämda tjänsteförhållanden ska det finnas sådana grunder som fastställts i statstjänstemannalagen och för tidsbestämda arbetsavtalsförhållanden sådana grunder som definierats i arbetsavtalslagen. Ett

anställningsförhållande får således vara tidsbestämt bara ifall det finns en lagstadgad grund för det. En utbildningssekreterare som hade arbetat vid Utbildningsstyrelsens utbildningsenhet för romer hade emellertid under två års tid obefogat varit anställd i tidsbestämda tjänsteförhållanden (260/4/06*).

I ett annat ärende konstaterade man att det med tanke på proportionalitetsprincipen var problematiskt att ett aktiebolag hade avförts ur handelsregistret på grund av en försummelse av informationsskyldigheten. De uppgifter som var väsentliga med avseende på bestämmelsens syfte hade nämligen tillställts PRS (1302/4/06*).

Vidare konstaterades det att ett disputationstillstånd som beviljats vid ett universitet inte kunde upphävas med stöd av ett sakfel då den andra opponenten hade nekat till att delta i disputationen. Ett sådant förfarande kränkte nämligen respondentens rättigheter och tillitsskydd (3435/4/06*). Det var likaså fråga om en kränkning av tillitsskyddet i det fall där en kommun retroaktivt hade påfört en äldre person nya avgifter för serviceboendet (3991/4/06*).

En person som har skaffat ett skjutvapen ska å sin sida med stöd av den förvaltningsrättsliga tillitsprincipen kunna lita på att hans eller hennes lämplighet för innehav av ett skjutvapen har utretts redan i samband med att förvärvstillstånd beviljats. De omständigheter som polisen i det aktuella fallet kände till redan vid avgörandet av ansökan om förvärvstillstånd borde ha beaktats vid avgörandet av förvärvstillståndsärendet och personens lämplighet för innehav av skjutvapen borde inte utan särskilda skäl ha utretts på nytt i samband med ansökan om innehavstillstånd (2294/4/06*).

Det konstaterades också att polisen ska effektivera förebyggandet av informationsläckage. Informationsläckage kan medföra avsevärd och oåterkallelig skada för enskilda personer. Dessutom kan informationsläckagen vara menliga för brottsutredningen. Man bör således satsa på att undersöka läckagen, även om undersökningen av brottsmisstankarna är utmanande bl.a. till följd av journalisternas källskydd (278/2/05*).

Straffprocessuella rättsskyddsgarantier

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

I ett fall hade tingsrätten dömt klaganden för lindrig misshandel, dvs. för ett målsägandebrott, trots att målsäganden inte hade framställt något straffyrkande i ärendet. Tingsrättens fel gällde kärnområdet för utövningen av domsmakt. I detta fall tillgodosågs inte den åtalades minimirättigheter, som hör till förutsättningarna för en rättvis rättegång (2457/4/07*).

I ett annat fall hade man vid ett förhör i samband med en förundersökning ställt en fråga som var inexakt när det gällde den information som en annan misstänkt påstods ha gett vid sitt förhör. De krav som ställs på en rättvis rättegång förutsätter dock att också förundersökningen i alla avseenden sker lagenligt och korrekt. I en förhörssituation ska man sträva efter att använda så exakta och entydiga formuleringar som möjligt (2207/4/07).

Även om det inte är lagstridigt att åklagaren direkt tar kontakt med ett vittne är detta emellertid en exceptionell åtgärd. Om åklagaren dessutom – vilket uppenbarligen hänt i ett fall – betonar sanningsplikten utanför förhörssituationen, finns det risk för missförstånd och feltolkningar och även för att vittnet upplever att det är fråga om osaklig påtryckning. I det aktuella fallet aktualiserades också det s.k. självkriminaliseringsskyddet, dvs. rätten att inte tvingas vittna mot sig själv eller bekänna sin skuld. I detta fall misstänktes den polis-

man som anfört klagomålet för att på fritiden ha misshandlat sin kollega. Biträdande polischefen hade hört båda polismännen, varefter en brottsanmälan hade registrerats och förundersökning utförts. Biträdande polischefen hade därefter överlämnat klagandens skriftliga utredning till åklagaren. BJO ansåg att det med tanke på självkriminaliseringsskyddet skulle ha varit mycket problematiskt ifall denna utredning hade utnyttjats vid rättegången. I detta ärende var det dessutom fråga om att förundersökningsprotokollet var bristfälligt och om att häradsåklagaren hade utsett biträdande polischefen till vittne vid huvudförhandlingen men inte hade sett till att polischefen blivit förhörd vid förundersökningen (1954/4/06*).

Frågan om huruvida det material som lämnats utanför förundersökningsprotokollet är offentligt i förhållande till parterna avgörs av förundersökningsmyndigheten. Bestämmelserna ger lagtillämparen prövningsrätt i denna situation. Enligt BJO är det emellertid uppenbart att kraven på en rättvis rättegång och försvarets behov får en särskild betydelse åtminstone i de situationer där ärendets behandling har fortskridit så långt att det behandlas i form av ett åtal vid domstolen. I ett fall konstaterade man bl.a. att det faktum att uppgifterna på telebolagets listor enligt utredningen stod i strid med det som målsäganden uppgett var en sådan omständighet som innebar att alla uppgifter ur försvarets synvinkel kunde vara av betydelse vid bedömningen av ärendet (3171/4/06, samma tematik berörs i HFD:s prejudikat 2007:64, som kritiskt granskats i JO:s berättelse för år 2007, s. 87). I ett annat fall var det fråga om att en misstänkt fått kopior av de förhörsberättelser som upprättats i samband med tilläggsundersökningen först efter att särskilt ha bett om dem. Med tanke på parternas grundläggande rättigheter skulle det ha funnits skäl att även utan en uttrycklig begäran tillställa parterna kopior av alla tilläggsförhörsberättelser (2511/4/06).

Enligt den oskuldspresumtion som iakttas i samband med straffprocessen ska varje misstänkt betraktas som oskyldig tills hans eller hennes skuld har bevisats. Utredningen av en ordningsförseelse i ett fängelse utgör en kortfattad förundersökning. Även vid denna undersökning ska oskuldspresumtionen iakttas, så att fången inte betraktas som skyldig innan förseelsen eller händelsen har utretts i sin helhet. I ett fall hade en fånge med anledning av en ordningsförseelse flyttats från en öppen anstalt till ett slutet fängelse, trots att disciplinärendets behandling hade avbrutits. Till följd av detta hade fången inte heller fått något överklagbart beslut angående förseelsen (278/4/07*).

Även om de bestämmelser som reglerar det disciplinära förfarandet vid ett fängelse inte innehåller några föreskrifter om anlitande av ett biträde, finns det skäl att tillåta att ett ombud eller biträde anlitas. Kravet på att behandlingen ska kunna genomföras utan dröjsmål kan inte utgöra en primär eller tillräcklig grund för att en person förvägras rätt att anlita ett biträde (123/4/06).

Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet

Enligt en regel som sammanfattats av Europadomstolen räcker det inte att rättvisa skipas utan det måste också synas att så sker. Detta tänkesätt som framgår av artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen har också påverkat förvaltningsförfarandet. I finsk rätt kommer detta även till uttryck i att en rättvis rättegång och god förvaltning nämns i samma bestämmelse, dvs. i grundlagens 21 §. Det är i sista hand fråga om att all offentlig maktutövning i ett demokratiskt samhälle ska åtnjuta medborgarnas förtroende.

Yttre omständigheter får inte ge fog för tvivel på en myndighets eller tjänstemans opartiskhet. I detta sammanhang måste man också beakta att tjänstemannens tidigare verksamhet eller särskilda relation till frågan enligt en objektiv bedömning av saken kan väcka tvivel angående tjänstemannens förmåga att agera opartiskt. Det kan anses motiverat att tjänstemannen avhåller sig från att delta i ärendets behandling också i det fall då jävsfrågan är oklar.

Om en tjänsteman använder statens egendom för sina egna syften kan det antas ha en negativ inverkan på förtroendet för tjänstemannens verksamhet. Förfarandet kan också vara av betydelse med tanke på en tillbörlig skötsel av tjänsten. En fängelsedirektör hade använt fängelsets bil för privat körning och BJO gav med anledning av detta direktören en anmärkning för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet (4285/4/06*).

UBS:s förra generaldirektör hade under åren 2004–2006 gett UBS:s interna revisor olika operativa förvaltningsuppgifter i synnerhet i anslutning till införandet av ett nytt lönesystem. Detta var inte förenligt med god förvaltningssed eller med den opartiskhet som krävs vid den interna granskningen. Den interna revisorn hade likaså handlat i strid med de krav på opartiskhet och objektivitet som hör samman med revisorns uppgifter då denne vid övergången till det nya lönesystemet hade krävt att få tillgång till sekretessbelagda uppgifter om personalens arbetsprestationer. Revisorn hade till och med föreslagit att de anställda skulle tilldelas varningar om de vägrade lämna uppgifterna (4127/2/06*).

I ett annat fall konstaterades det att en generaldirektör varit jävig att behandla ett disciplinärt förvaltningsärende angående en underställd chaufför som gett en tidningsintervju, eftersom generaldirektören var part i ärendet och det med fog fanns skäl att ifrågasätta dennes opartiskhet (4032/4/06*).

I en kommun hade man vid bildningsnämndens sammanträde behandlat en skrivelse som gällde misstankar om att bildningsdirektören hade gjort sig skyldig till överträdelse av sina befogenheter. Det var inte korrekt att en person som var underställd bildningsdirektören hade berett ärendet och fört protokoll vid sammanträdet. Detta förfarande var ägnat att väcka misstankar om att ärendet inte hade behandlats på ett tillbörligt och objektivt sätt (2898/4/06). I ett annat fall hade en nämndeman vid tingsrätten (jorddomstolen) handlat lagstridigt då nämndemannen hade deltagit i behandlingen av ett ärende i vilket nämndemannens systers make var part (794/4/06*).

I ett ärende som gällde verkställighet av vårdnaden om ett barn hade kommunens socialväsende på den ena förälderns begäran gett ett bemötande med anledning av en berättelse som utarbetats av den förlikningsman som domstolen utsett. Enligt lagen ska domstolen skaffa ett utlåtande av en myndighet om den bedömer att det behövs för att ärendet ska kunna utredas. JO ansåg emellertid att en objektiv och jämlik behandling av klienterna inom socialvården äventyras om ett utlåtande eller bemötande i en rättsprocess ges på begäran av bara den ena parten (4325/4/06).

Med anledning av ett klagomål gav en länsstyrelse ett utlåtande till JO där länsstyrelsens tjänstemäns förfarande bedömdes. En av de personer som undertecknat utlåtandet var den överinspektör vars förfarande också hade berörts i klagomålet. Att i syfte att utreda ärendet höra den tjänsteman som var föremål för klagomålet var enligt BJO dock inte detsamma som att utarbeta ett sådant utlåtande som begärts av länsstyrelsen angående förfarandets lagenlighet och förenlighet med god förvaltning. Även om länsstyrelsens utlåtande inte var bindande i juridiskt avseende, kunde det inverka på hur laglighetsövervakaren bedömde det förfarande som klagomålet riktade sig mot. Med hänsyn till jävsaspekten skulle det i juridiskt avseende ha funnits skäl för överinspektören att avstå från att delta i utarbetandet av ett sådant utlåtande som också berörde inspektörens eget förfarande (2261/4/06*).

Tjänstemäns uppträdande

Förtroendet för en tjänstemans verksamhet är nära förknippat med tjänstemannens uppträdande både i och utanför tjänsten. Enligt tjänstemannalagstiftningen ska statliga tjänstemän och kommunala tjänsteinnehavare uppträda så som deras ställning och uppgifter förutsätter. När det gäller en tjänst som förutsätter särskilt förtroende och anseende krävs det att tjänstemannen även under sin fritid uppträder på ett sätt som är förenligt med tjänstemannaställningen.

I de statstjänstemannauppgifter som inte omfattas av den vetenskapliga friheten ska även en professor i mån av möjlighet handla i enlighet med principerna om god förvaltning. I ett fall hade en professor sänt osakliga e-postmeddelanden till socialvårdsmyndigheterna i ett anhängigt ärende. Detta stod i strid med de krav som ställs på en tjänstemans uppträdande med stöd av principerna om god förvaltning (590/4/05*).

3.3 TELETVÅNGSMEDEL OCH ANDRA HEMLIGA METODER FÖR INHÄMTANDE AV INFORMATION

3.3.1 HEMLIGA METODER FÖR INHÄMTANDE AV INFORMATION

Till de hemliga metoderna för inhämtande av information hör för det första de tvångsmedel som regleras i 5 a kap. i tvångsmedelslagen och som används vid förundersökning av brott, dvs. teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation. Dessutom innehåller polislagen och tullagen bestämmelser om användning av motsvarande metoder för inhämtande av information i samband med förebyggande och avslöjande av brott. Polislagen innehåller också bestämmelser om täckoperationer, bevisprovokation genom köp och om åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas.

Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation kallas nedan med ett gemensamt namn för teletvångsmedel, trots att detta begrepp i allmänhet inte omfattar teknisk observation och trots att det inte är oproblematiskt att kalla de metoder som utnyttjas med stöd av polislagen för tvångsmedel. Teletvångsmedlen brukar tillsammans med täckoperationer och bevisprovokation genom köp också kallas hemliga tvångsmedel eller hemliga metoder för inhämtande av information. Detta beror på att användningen av metoderna hemlighålls för den som de riktar sig mot. I vissa fall kan dessa åtgärder även slutgiltigt hållas hemliga för den som blir föremål för dem.

3.3.2 TELETVÅNGSMEDEL

Laglighetskontrollen av teletvångsmedel

Med *teleavlyssning* avses att ett meddelande som sänts via ett allmänt kommunikationsnät till eller från en viss teleanslutning, e-postadress eller någon annan sådan teleadress eller teleterminalutrustning i hemlighet avlyssnas eller upptas för att innehållet i meddelandet ska kunna utredas. I praktiken är det i de flesta fallen fråga om telefonavlyssning eller utredning av innehållet i ett e-postmeddelande.

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

Teknisk avlyssning innebär å sin sida att ett samtal eller något annat muntligt meddelande i hemlighet avlyssnas eller upptas med hjälp av en mikrofon eller någon annan teknisk anordning. Teknisk observation omfattar också optisk övervakning och teknisk spårning.

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

De årliga rapporter som inkommer från olika myndigheter förbättrar möjligheterna att följa upp teletvångsmedlens användning. JO:s övervakning utgör emellertid endast ett komplement till myndigheternas egen interna laglighetskontroll och den kan i själva verket i hög grad karaktäriseras som kontroll av kontrollen.

IM och Tullstyrelsen får en väsentlig del av sin information via ärendehanteringssystemet SALPA som togs i

bruk år 2004. SALPA sköts centraliserat av centralkriminalpolisen (CKP). Polisinrättningarna, de riksomfattande polisenheterna, polisens länsledningar samt tulldistrikten avger årligen rapporter om användningen och övervakningen av teletvångsmedel till sina överordnade myndigheter. Myndigheterna får också information om verksamheten genom sina egna inspektioner och genom att hålla kontakt med undersökningsledarna.

Det har anförts ytterst få klagomål över användningen av teletvångsmedel, vilket antagligen delvis beror på teletvångsmedlens hemliga karaktär. JO har därför genom inspektioner och också annars på eget initiativ strävat efter att kartlägga eventuella problem i lagstiftningen och i den praktiska verksamheten. Vissa ärenden har JO t.ex. tagit till prövning på basis av IM:s berättelse. JO har emellertid mycket begränsade möjligheter att undersöka ärenden på eget initiativ. För att komplettera den information om användningen och övervakningen av teletvångsmedel som framgår av IM:s årliga berättelse har man vid JO:s kansli under verksamhetsåret också stått i kontakt med polisens högsta ledning och CKP.

År 2008 svarade BJO *Jukka Lindstedt* för övervakningen av teletvångsmedlen. Ansvarig föredragande var äldre JO-sekreterare *Juha Haapamäki.*

Teletvångsmedlens särdrag

Genom teletvångsmedlen ingriper man i hemlighet i kärnområdet för flera av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen, framför allt i privatlivsskyddet och hemfridsskyddet samt i skyddet för förtroliga meddelanden och personuppgifter. Det finns dock gradskillnader i fråga om ingreppen. T.ex. bostadsavlyssning innebär ett avsevärt allvarligare ingrepp i privatlivet än teleavlyssning. Ett betydligt lindrigare ingrepp utgörs däremot av teleövervakning, där det inte är fråga om att ta reda på innehållet i meddelandena. För att vara effektiva måste åtgärderna under alla omständigheter hemlighållas för den som de riktar sig mot, åtminstone i början av utredningen. De personer som blir föremål för teletvångsmedlen har därmed betydligt mer begränsade möjligheter att reagera på användningen av dessa tvångsmedel än när det är fråga om "normala" tvångsmedel, som de berörda personerna i praktiken får kännedom om omedelbart eller mycket snart.

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

På grund av de hemliga tvångsmedlens särdrag är rättsskyddsfrågorna synnerligen viktiga, både med avseende på dem som blir föremål för tvångsmedlen och med tanke på hela rättssystemets trovärdighet. Den sekretess som oundvikligen hör samman med användningen av teletvångsmedel innebär också att verksamhetens laglighet lätt ifrågasätts, vare sig det finns fog för detta eller inte. Man har därför strävat efter att trygga rättsskyddet med hjälp av specialarrangemang både före och efter användningen av tvångsmedel. Till rättsskyddssystemets centrala delar hör tillståndsförfarandet vid domstolen, polisens och tullens interna övervakning samt JO:s laglighetskontroll.

Beslut om användning av tvångsmedel

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

Vid prövningen av förutsättningarna för användningen av teletvångsmedel har domstolen dessutom endast information från förundersökningsmyndigheten att till-

gå. ”Motparten” är nämligen inte närvarande vid sammanträdet – utom i s.k. bostadsavlyssningsfall där ett offentligt ombud är närvarande för att bevaka den persons intressen som tvångsmedlet riktar sig mot (givetvis utan dennes vetskap). När domstolen beslutar bevilja tillstånd för användning av teletvångsmedel ska domstolen bl.a. fastställa tillståndets giltighetstid, som i regel är högst en månad i sänder, och ange vilka personer och teleanslutningar, teleadresser eller teleterminaler åtgärden gäller.

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

Domstolen ska vid behov också kräva tydliga motiveringar till varför det är påkallat att använda tvångsmedel. I det aktuella fallet upphävdes tillståndsbesluten eftersom det varken i ansökningarna eller i tingsrättens beslut, som enbart innehöll hänvisningar till motiveringarna i ansökningarna, hade presenterats några sådana omständigheter som kunde läggas till grund för misstankar om att personerna i fråga gjort sig skyldiga till grovt narkotikabrott. Det aktuella fallet berörde teknisk avlyssning, men motiveringen till högsta domstolens avgörande är också direkt tillämplig på teleavlyssning och teleövervakning.

Avgöranden som gäller teletvångsmedel

Under verksamhetsåret inkom och avgjordes färre klagomål gällande teletvångsmedel än tidigare år. År 2008 avgjordes endast ett fåtal ärenden som gällde teletvångsmedel (7 året innan). I en del av klagomålen framförde klagandena bara allmänt formulerade misstankar om att deras telefonsamtal avlyssnades eller om att de stod under observation av något slag. Det har årligen endast anförts ett fåtal klagomål som gällt sådana tvångsmedel som verkligen har använts.

Med anledning av ett ärende som BJO Lindstedt tagit till prövning på eget initiativ tog BJO under verksamhetsåret i sitt avgörande 3378/2/06* ställning till sådan teleövervakning som utförts med stöd av polisens beslut. I lagen föreskrivs det att domstolen ska fatta beslut om användning av teleövervakning, men en polisman som hör till befälet har också rätt att fatta beslut om teleövervakning då det är nödvändigt för att avvärja en fara som hotar någons liv eller hälsa och åtgärden inte tål uppskov.

I det aktuella fallet hade kommissarien på måndag förmiddag per telefon kontaktat tingsrätten för att anhålla om tillstånd till teleövervakning i samband med utredningen av ett misstänkt självmordsfall. På basis av det samtal kommissarien förde med tingsdomaren bestämde sig kommissarien emellertid för att själv fatta beslut om saken.

BJO konstaterade att lagstiftaren enligt förarbetena till polislagen verkar ha haft för avsikt att starkt begränsa området för sådan teleövervakning som polisen i brådskande situationer får utföra på eget initiativ. Den huvudregel som föreskrivs i lagen, dvs. att domstolen ska fatta beslut om teleövervakning, ska ges hög prioritet. I detta fall hade kommissarien kontaktat tingsdomaren över ett dygn efter att polisen tagit emot anmälan om ett misstänkt självmord. Under detta dygn erhölls ingen ny information som skulle ha varit av betydelse med tanke på utredningen.

Enligt BJO:s uppfattning hade man inte presenterat några sådana omständigheter i ärendet som i detta skede skulle ha krävt att man fattade ett så brådskande beslut om teleövervakningen att tingsrätten inte hann ta ställning till saken. Kommissarien borde därför ha fört ärendet till tingsrätten för avgörande.

Inspektioner

Användningen av teletvångsmedel uppmärksammas även i samband med inspektionerna. Teletvångsmedlen har under de senaste åren varit och kommer fortsättningsvis att vara ett tema för de inspektioner som riktar sig mot polisen (se s. 281 angående inspektionerna år 2008).

Vid inspektionerna gjordes i allmänhet stickprovsgranskningar av teletvångsmedelsbeslut och protokoll. Under diskussionerna berördes bl.a. begreppet "skäligen misstänkt", uttryckligen med beaktande av graden av sannolikhet för att den misstänkte var skyldig. Dessutom diskuterades beslutsmotiveringarna samt möjligheten att förlänga tidsfristen för eller helt och hållet underlåta att göra en anmälan om användningen av teletvångsmedel till den misstänkte. De frågor som aktualiserades vid inspektionerna under verksamhetsåret föranledde inte några fortsatta åtgärder utan kunde utredas i samband med inspektionerna.

Övervakningsuppgifter

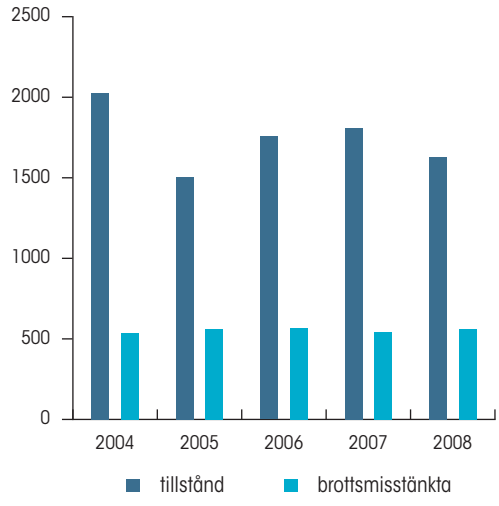
Nedan presenteras en del av de viktigaste statistiska uppgifterna angående användningen av teletvångsmedel under år 2008 (som jämförelsematerial anges uppgifterna för år 2007 inom parentes).

De uppgifter som inrikesministeriet (IM) lämnat till JO angående skyddspolisens åtgärder för inhämtande av information behandlas i detta sammanhang av sekretesskäl endast på ett mycket allmänt plan.

Teleavlyssning enligt tvångsmedelslagen

I samband med teleavlyssning och teleövervakning utgörs det viktigaste nyckeltalet av antalet misstänkta som med stöd av domstolsbeslut har varit föremål för dessa tvångsmedel. Antalet tillstånd för avlyssning av teleanslutningar, teleadresser och teleterminaler har ökat, liksom antalet anslutningar som varit föremål för teleavlyssning. Detta tyder å ena sidan på att det har blivit svårare att utreda de brott som är föremål för avlyssning (behov av förlängning av tillstånden, den misstänkte har flera olika anslutningar) och å andra sidan på att det skett förändringar i verksamhetsbetingelserna – i synnerhet när det gäller kommunikationsteknologin och lagstiftningen. Det är alltså inte i egentlig mening fråga om en ökning av antalet fall där den misstänkte blivit föremål för teletvångsmedel.

Antalet misstänkta som var föremål för sådan avlyssning som polisen utförde med stöd av tvångsmedelslagen ökade en aning under verksamhetsåret och uppgick till 563 (541 året innan). Antalet teleavlyssningstillstånd som domstolen beviljade polisen sjönk å sin sida en aning i förhållande till året innan och uppgick år 2008 sammanlagt till 1 627 (1 810 året innan). Under de senaste åren har både antalet personer som blivit föremål för teleavlyssning från polisens sida och antalet teleavlyssningstillstånd hållit sig på ungefär oförändrad nivå. Antalet anslutningar och andra teleadresser som varit föremål för teleavlyssning uppgick under verksamhetsåret till 1 714 (1 719 året innan) och har därmed likaså hållit sig på samma nivå som under de föregående åren.

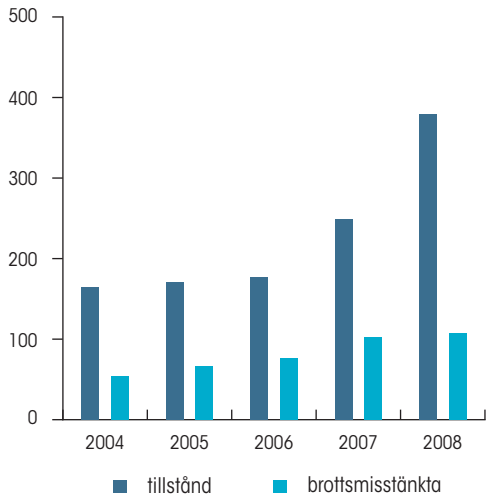


Polisens antal teleavlyssningstillstånd och brottmisstänkta 2004–2008.

Antalet teleavlyssningstillstånd uppgick i relation till antalet brottsmisstänkta till 2,9 tillstånd/misstänkt (3,3 året innan). Yrkandena på förlängning av tillståndet uppgick till 947 och utgjorde därmed i likhet med året innan något över hälften av det sammanlagda antalet ansökningar om teleavlyssningstillstånd.

Vid tullen ökade användningen av teleavlyssning under verksamhetsåret, på samma sätt som under de föregående åren. Under verksamhetsåret blev 108 misstänkta föremål för teleavlyssning (102 året innan). Antalet teleavlyssningstillstånd som beviljades tullen uppgick sammanlagt till 379 (249 året innan) och ökade därmed betydligt mer än antalet personer som åtgärden riktade sig mot. De senaste årens ökning blev alltså ännu markantare på denna punkt, då ökningen i förhållande till året innan var över 50 %. Också hos tullen utgjorde de förlängda tillstånden ungefär hälften av alla tillstånd. Ökningen syntes tydligast i fråga om antalet anslutningar som varit föremål för teleavlyssning, vilket steg till 490 (270 året innan) och därmed ökade med ca 84 %.

Det bör emellertid noteras att antalet personer som blev föremål för teleavlyssning från tullens sida endast ökade i ringa utsträckning. Detta innebär alltså att det beviljades betydligt fler tillstånd per misstänkt än åren innan. Under verksamhetsåret beviljades 6,8 tillstånd per misstänkt (2,4 året innan). Denna utveckling kan delvis förklaras med att användningsområdet för teletvångsmedlen har utvidgats så att det vid sidan av traditionella telefonnummer också omfattar andra teleadresser. I samband med en ansökan om avlyssningstillstånd för en teleterminal har man t.ex. samtidigt blivit tvungen att ansöka om avlyssningstillstånd för de anslutningar som använts i denna teleterminal. Den misstänkte kan också använda sig av flera olika kommunikationsmedier och anslutningar, vilket bidrar till att öka antalet avlyssnade anslutningar och teleadresser i relation till antalet brottsmisstänkta. Enligt förundersökningsmyndigheterna har det också blivit svårare att utreda de brott vid vars utredning teletvångsmedlen används. En intressant detalj utgörs dock av att det relationstal som gäller antalet tillstånd per misstänkt är av olika storleksklass hos polisen och hos tullen.



Tullens antal teleavlyssningstillstånd och brottsmisstänkta 2004–2008.

Teleövervakning enligt tvångsmedelslagen

Antalet misstänkta som var föremål för polisens teleövervakning ökade betydligt i jämförelse med åren innan och uppgick under verksamhetsåret till 1 305 (1 084 året innan), vilket motsvarar en ökning på 20 %. Antalet teleövervakningstillstånd ökade också. Under verksamhetsåret beviljades sammanlagt 1 724 sådana tillstånd (1 461 året innan). Teleövervakning riktades mot 2 630 anslutningar (2 188 året innan). Ansökningarna om fortsatt tillstånd för teleövervakning uppgick till 175 (176 året innan) och motsvarade därmed 10 % av alla tillstånd.

Vid tullen ökade användningen av sådan teleövervakning som utförs med stöd av tvångsmedelslagen fortsättningsvis. Under verksamhetsåret beviljade domstolarna tullen 573 teleövervakningstillstånd (435 året innan), som berörde 243 misstänkta (238 året innan) och 534 anslutningar (420 året innan). Vid tullens teleövervakning var det fråga om samma företeelse som vid teleavlyssningen och som innebar att antalet misstänkta inte ökade märkbart, medan antalet tillstånd och övervakade anslutningar ökade. Orsakerna till det-

ta torde också vara desamma som presenterats i samband med teleavlyssningen.

Dessutom kan man nämna att domstolarna med stöd av tvångsmedelslagen beviljade polisen 94 tillstånd för inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge, s.k. stolptillstånd (106 året innan). Gränsbevakningsväsendet beviljades också ett sådant tillstånd.

Fördelningen av teleavlyssning och teleövervakning mellan olika brottstyper

Vid polisen användes sådan teleavlyssning som utförs med stöd av tvångsmedelslagen oftast i samband med undersökningen av grova narkotikabrott. Denna brottstyp representerade samma andel som året innan, dvs. 62 % av alla fall. Då man granskar saken i ett längre perspektiv kan man emellertid konstatera att denna andel håller på att minska, vilket innebär att teleavlyssning oftare än förut har använts vid undersökningen av andra brott. Under verksamhetsåret var de näst vanligaste brottstyperna grova skattebedrägerier och dråp, som vardera motsvarade 5 % av fallen. Vid tullen användes teleavlyssning oftast i samband med undersökningen av grova narkotikabrott, som utgjorde hälften av fallen, och i samband med grova skattebedrägerier, vilkas andel var 40 %.

Sådan teleövervakning som utförs med stöd av tvångsmedelslagen används av polisen i samband med utredningen av flera olika slags brott. De allmännaste brottstyperna var i likhet med året innan grova stölder (22 %) och grova narkotikabrott (21 %). Vid tullen var de vanligaste brottstyperna fortsättningsvis grova narkotikabrott (50 %) och grova skattebedrägerier (40 %).

Teleavlyssning och -övervakning enligt polislagen

Med stöd av polislagen användes teleavlyssning under verksamhetsåret sex gånger (5 året innan) av andra än skyddspolisen. I detta sammanhang är det fråga om polisens möjligheter att använda teleavlyssning i sådana fall där domstolen ansett det nödvändigt för att avvärja överhängande fara för liv eller hälsa.

Med stöd av polislagen användes teleövervakning i 75 fall (59 året innan). I nästan en tredjedel av fallen användes denna åtgärd i samband med spaning efter försvunna personer. Teleövervakning användes betydligt oftare än åren innan för att förhindra grova stölder, nämligen i 21 % av fallen (6 % året innan). Teleövervakning användes däremot proportionellt sett mer sällan än åren innan för att avvärja överhängande fara för liv eller hälsa, dvs. i 16 % av fallen (32 % året innan).

Teleövervakning enligt tullagen

År 2003 blev det möjligt för tullen att använda teleövervakning för att förebygga och avslöja tullbrott. Under verksamhetsåret beviljades 44 tillstånd till sådan teleövervakning (70 året innan). Denna metod användes i två tredjedelar av fallen för att förebygga och avslöja grova skattebedrägerier (66 % året innan) och i övrigt i praktiken för att avslöja grova narkotikabrott.

Teknisk avlyssning och optisk övervakning

Polisen använde i 52 fall teknisk avlyssning med stöd av tvångsmedelslagen (38 året innan). Användningen av teknisk avlyssning ökade således efter att ha minskat under flera år. Av dessa tillstånd för teknisk avlyssning beviljades fyra för avlyssning i utrymmen avsedda för stadigvarande boende, s.k. bostadsavlyssning (4 året innan). Ett av dessa tillstånd utnyttjades inte. Antalet ansökningar om tillstånd för bostadsavlyssning har minskat under de senaste åren. Enligt IM beror detta delvis på att undersökningsledarna betraktar förordnandet av ett offentligt ombud som en risk i samband med hemlighållandet av förundersökningen. Teknisk avlyssning användes i 17 fall vid utredningen av brott i fängelser (20 året innan).

Med stöd av polislagen användes teknisk avlyssning i åtta fall (13 året innan). Sådan avlyssning utfördes inte alls i fängelserna.

Med stöd av tvångsmedelslagen användes teknisk avlyssning i huvudsak för utredning av grova narkotikabrott. Sådan teknisk avlyssning som utfördes med stöd av polislagen användes å sin sida huvudsakligen för att förebygga grova narkotikabrott.

Under verksamhetsåret använde polisen endast en gång optisk övervakning i en straffanstalt och året innan användes denna åtgärd inte alls.

Teknisk avlyssning har endast i begränsad utsträckning använts av andra än polisen. Tullen beviljades under verksamhetsåret åtta tillstånd till teknisk avlyssning med stöd av tvångsmedelslagen (1 året innan). I sju av dessa fall användes den tekniska avlyssningen i straffanstalter. Tullen använde dessutom en gång teknisk avlyssning med stöd av tullagen. Försvarsministeriet meddelade att man inom försvarsmakten inte alls hade använt sådan teknisk avlyssning som avses i polislagen under år 2008. Sådan avlyssning har förut använts vid försvarsmakten bara en gång, år 2004. Gränsbevakningsväsendet meddelade för sin del att teknisk avlyssning använts fyra gånger under verksamhetsåret (4 året innan) och att det i samtliga fall var fråga om förundersökning av grovt ordnande av olaglig inresa.

Förkastade ansökningar

Domstolen förkastade under verksamhetsåret tre av polisens ansökningar om tillstånd för samtidig teleavlyssning och teleövervakning (4 året innan). Av polisens ansökningar om tillstånd för teleövervakning förkastades 17 (12 året innan). Enligt utredningen förkastades däremot ingen av tullens ansökningar om användning av teletvångsmedel. Sammanlagt var avslagsbesluten emellertid betydligt fler än för några år sedan. En bidragande orsak till detta utgörs troligtvis av högsta domstolens avgörande 2007:7, som refererats ovan.

Underrättelse om användningen av tvångsmedel

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

Domstolen beviljade polisen en förlängd tidsfrist för underrättelsen i tio fall som gällde teleavlyssning (51 året innan), medan tidsfristen för underrättelse om teleövervakning inte förlängdes en enda gång under verksamhetsåret (6 gånger året innan). För tullens del förlängdes tidsfristen för underrättelsen i 2 % av teleavlyssningsfallen och i 1 % av teleövervakningsfallen.

Andelen fall där domstolen beslutat att de personer som tvångsmedlen riktat sig mot inte alls behöver underrättas om de hemliga tvångsmedel som polisen använt har under de senaste åren hela tiden minskat. Under verksamhetsåret var dessa beslut färre än tio. För tullens del fattades inga sådana beslut.

Det verkar således som om situationen har utvecklats i en positiv riktning både hos polisen och hos tullen. Vid tullen hände det dock fortfarande att underrättelserna gjordes alltför sent, i synnerhet i samband med teleavlyssning (i 29 % av fallen). Det faktum att en del misstänkta var okända orsakade emellertid även under verksamhetsåret en betydande förvrängning i statistiken, eftersom underrättelsen även i dessa fall registrerades som försenad.

Bedömning av teletvångsmedlens betydelse

En förutsättning för att tillstånd till teleavlyssning eller teleövervakning ska beviljas är enligt lagen att de uppgifter som fås kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet. Teletvångsmedlens betydelse utvärderas också i efterskott. Enligt undersökningsledarnas bedömningar utgör teletvångsmedlen fortfarande en mycket betydelsefull metod för inhämtande av information, även om deras betydelse har minskat en aning under de senaste åren.

För polisen var användningen av sådan teleavlyssning som utfördes med stöd av tvångsmedelslagen antingen av avgörande eller av viktig betydelse i 56 % av fallen (62 % året innan). Enligt IM har den information som fås genom teleavlyssning fått ökad betydelse som ett hjälpmedel vid inriktningen av undersökningen, samtidigt som informationens betydelse som bevis har minskat. Också teleövervakningen var av avgörande eller viktig betydelse i 56 % av fallen (60 % året innan).

Den teleövervakning som utfördes med stöd av polislagen ansågs likaså vara avgörande eller viktig i 56 % av fallen (60 % året innan).

Tullen uppgav att betydelsen av sådan teleavlyssning och teleövervakning som utförs med stöd av tvångsmedelslagen har ökat markant. Teleavlyssningen betraktades som avgörande eller viktig i hela 95 % av fallen (73 % året innan). Teleövervakningen betraktades å sin sida, i likhet med året innan, som avgörande eller viktig i 55 % av fallen. Den teleövervakning som utförs med stöd av tullagen var däremot av avgörande eller viktig betydelse bara i 18 % av fallen.

Avlyssningsförbud och överskottsinformation

För polisens del ökade antalet ärenden som gällde teleavlyssningsförbud under verksamhetsåret. Avlyssningsförbuden omfattade sammanlagt 197 samtal (166 året innan). Av dessa samtal fördes 125 mellan den misstänkte och ett rättegångsbiträde (105 året innan), 70 mellan den misstänkte och en nära anhörig (60 året innan) och två mellan den misstänkte och en präst (1 året innan). IM uppgav att sådana upptagningar som omfattats av avlyssningsförbud omedelbart har förstörts, så som lagen förutsätter. En anteckning om användning av överskottsinformation (sådan information som inte gäller ett brott eller som gäller ett annat brott än det som utgör grund för avlyssningstillståndet) gjordes under verksamhetsåret i ett fall (12 året innan).

Vid tullen gjordes sammanlagt 8 protokollsanteckningar om avlyssningsförbud (40 året innan). Av dem gällde sju samtal med rättegångsbiträden och en ett samtal med en nära anhörig. Enligt Tullstyrelsen har de upptagningar som omfattats av avlyssningsförbud omedelbart förstörts. Vid tullen gjordes inga anteckningar om användning av överskottsinformation under verksamhetsåret, liksom inte heller åren innan.

Utvärdering

Under år 2008 uppdagades inga särskilt oroväckande företeelser i samband med användningen eller övervakningen av teletvångsmedel. BJO beslutade emellertid fortsätta utreda vissa enskilda ärenden på eget initiativ.

Hos polisen har användningen av teleavlyssning och teleövervakning hållit sig på ungefär samma nivå under de senaste åren. För teleavlyssningens del var situationen densamma även under verksamhetsåret, medan teleövervakning användes betydligt mer än under år 2007 (och mer än någonsin förut). Det återstår att se huruvida det endast är fråga om en tillfällig företeelse. Användningen av teknisk avlyssning ökade likaså hos polisen efter att ha minskat under flera års tid. Teknisk avlyssning användes dock endast i ett fåtal fall.

Det har i olika sammanhang konstaterats att det faktum att ökningen av teletvångsmedlens användning har planat ut inte direkt beror på att det inte skulle finnas behov av att utnyttja dem i större utsträckning. Det är snarare fråga om att polisen inte med sina nuvarande resurser kan utöka verksamheten i någon betydande mån. De avgifter polisen betalat telebolagen för teleavlyssning och teleövervakning har t.ex. ökat avsevärt – år 2008 uppgick dessa kostnader till 2,5 miljoner euro.

Vid tullen ökade användningen av teleavlyssning och teleövervakning under verksamhetsåret, i likhet med åren innan. Det har även med tanke på detta varit viktigt att Tullstyrelsen har satsat på att utveckla den interna övervakningen, t.ex. genom att tulldistrikten har involverats mer i övervakningen.

Vid gränsbevakningsväsendet har teletvångsmedel hittills använts i mycket liten utsträckning. Det bör dock nämnas att riksdagen för tillfället behandlar en rege-

ringsproposition (RP 219/2008 rd) där det föreslås att teleavlyssning ska kunna användas också i samband med förundersökning av grovt ordnande av olaglig inresa. Dessutom föreslås det att teleövervakning och teleavlyssning ska tillåtas vid sådan förundersökning som utförs av gränsbevakningsväsendet i samband med utredningen av grovt ordande av olaglig inresa och därmed sammanhängande människohandelsbrott. För närvarande har gränsbevakningsväsendet inte alls rätt att använda teleavlyssning eller teleövervakning.

Övervakningen av teletvångsmedlen har över lag utvecklats under de senaste åren (se t.ex. JO:s berättelse för år 2005, s. 77, 90 och 95). Enligt myndigheterna har man därigenom också lyckats förbättra verksamhetens standard. Ärendehanteringssystemet SALPA, till vilket all information om teletvångsmedlen har koncentrerats, har haft en stor betydelse vid både övervakningen och användningen av tvångsmedel. Med hjälp av detta system kan man nämligen skapa enhetliga tillvägagångssätt och i realtid granska både dokumenten och nyckeltalen för verksamheten.

Under verksamhetsåret utfärdade IM en omfattande föreskrift om organisering, användning och övervakning av polisens hemliga metoder för inhämtande av information. I denna föreskrift samlades och förenhetligades de tidigare anvisningar och föreskrifter som utfärdats bl.a. angående teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation.

Även om verksamheten har utvecklats konstaterade IM dock att polisinrättningarnas interna laglighetskontroll inte ännu i alla avseenden har nått en erforderlig nivå. Vid vissa polisinrättningar har man t.ex. inte sett till att de polismän som utsetts till administratörer för SALPA-systemet har fått de användarrättigheter som uppgiften kräver. Alla jourhavande inom befälet har inte heller tilldelats sådana rättigheter. IM konstaterade att förberedelserna för lokalpolisens förvaltningsstrukturreform, som genomfördes i början av år 2009, troligtvis minskade den tid som använts för övervakning av teletvångsmedlen.

IM har redan under några års tid två gånger per år granskat alla teletvångsmedel som skyddspolisen använt. Vid granskningarna har det inte uppdagats några betydande felaktigheter.

Med tanke på rättsskyddet för dem som blir föremål för teletvångsmedlen är det synnerligen viktigt att de underrättas om att tvångsmedlen har använts. Tvångsmedlen används ju i hemlighet och efterhandsinformationen ger åtminstone de berörda personerna någon slags möjlighet att reagera på myndigheternas förfarande. Enligt BJO Ilkka Rautio borde domstolarna endast av vägande skäl och i nödvändig utsträckning tillåta avvikelser från underrättelseskyldigheten (se närmare JO:s berättelse för år 2004 s. 79). Efter detta uttalande, och efter att också IM och Tullstyrelsen uppmärksammade saken, har praxisen förändrats markant. Vid tullen har det dock fortfarande förekommit alltför många förseningar i samband med underrättelserna.

Det är emellertid uppseendeväckande att betydligt fler av polisens ansökningar om användning av teletvångsmedel har förkastats under verksamhetsåret och under det föregående året än förut. Det faktum att en ansökan förkastas är dock inget tecken på att polisen skulle ha agerat klandervärt på något sätt. Denna företeelse kan vara en konsekvens av högsta domstolens avgörande 2007:7. Det är möjligt att detta avgörande har fått domstolarna att noggrannare än förut bedöma förutsättningarna för beviljande av teletvångsmedelstillstånd. I avgörandet betonades det nämligen att domstolen ska värna om rättsskyddet för dem som tvångsmedlen riktar sig mot. För att man ska kunna dra närmare slutsatser angående denna fråga borde man dock ta del av avslagsbeslutens motiveringar. BJO har åtagit sig att utreda på vilka grunder domstolarna under de senaste åren har förkastat ansökningar om användning av teletvångsmedel.

Det kan konstateras att BJO kontinuerligt har uppmärksammat beslutsmotiveringarna i teletvångsmedelsärenden t.ex. vid de diskussioner som förts vid inspektionerna (se t.ex. JO:s berättelse för år 2004, s. 89 och för år 2005, s. 93), på samma sätt som högsta domstolen gjorde i sitt nämnda avgörande. Enligt de iakttagelser som gjorts inom ramen för laglighetskontrollen är det inte särskilt ovanligt att man påträffar avgöranden med liknande motiveringar som de tillståndsbeslut som upphävdes genom det nämnda avgörandet. Detta betyder dock inte nödvändigtvis att teletvångsmedelstillstånd allmänt har beviljats utan lagstadgade grunder. Det kan t.ex. vara fråga om att man inte har nedtecknat de motiveringar som vid sidan av de skriftliga yrkandena

har framförts muntligen. Ett sådant förfarande är emellertid också problematiskt, eftersom grunderna för beviljande av ett tillstånd naturligtvis borde registreras, bl.a. för att besluten ska vara kontrollerbara.

Vid Rättspolitiska forskningsinstitutet färdigställdes under våren 2009 en utredning där man undersökte rättsskyddssystemet i anslutning till teletvångsmedlen och i synnerhet tillståndsförfarandet vid tingsrätterna (Johanna Niemi och Virve de Godzinsky). I denna utredning gjordes liknande iakttagelser bl.a. angående domstolsbeslutens motiveringar. Knappt en tredjedel av ansökningarna om användning av teletvångsmedel innehöll bara abstrakta hänvisningar till de bevismedel som stödde brottsmisstankarna, t.ex. hänvisningar till polisens underrättelseinformation eller allmänna referenser till vittnesutsagor.

I ca 5 % av fallen grundade sig ansökan enbart på det faktum att polisen uppgett att det fanns fog för att misstänka en viss person för ett brott. De största svårigheterna med att motivera ansökningarna verkade förekomma i samband med narkotikabrottslighet. Forskningsmaterialet utgjordes dock av sådana teletvångsmedelsärenden som inletts i november 2005, vilket bl.a. innebär att högsta domstolens ovan nämnda beslut inte har kunnat påverka ärendena.

I utredningen presenterades också olika alternativ för förbättring av systemet. För att utveckla tillståndsförfarandet vid domstolen föreslog forskarna att användningsområdet för offentliga ombud kunde utvidgas så att det t.ex. också omfattar teleavlyssning (i enlighet med den modell som tillämpas i Sverige) och att åklagaren kunde anförtros uppgifter i samband med tillståndsprocessen. När det gäller JO:s laglighetskontroll konstaterades det i utredningen att JO intagit en aktiv roll vid övervakningen av teletvångsmedlen, som avviker från JO:s övriga verksamhet. Forskarna frågade sig emellertid hur väl denna roll stämmer överens med JO:s huvudsakliga verksamhet, dvs. att undersöka klagomål, och huruvida JO har tillräckliga resurser för denna uppgift.

Avslutningsvis

Sådan lagstiftning som möjliggör ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ska vara tydlig och exakt utformad. Såväl BJO som t.ex. lagutskottet har under flera års tid i olika sammanhang framhållit behovet av en övergripande omprövning av lagstiftningen om hemliga tvångsmedel (se t.ex. JO:s berättelse för år 2005 s. 92). Det är allmänt känt att den lagstiftning som reglerar dessa tvångsmedel har blivit en svåröverskådlig och svårhanterlig helhet på grund av de partiella ändringar och nya bemyndiganden som införts i lagstiftningen under årens lopp. Efter år 2005 har denna lagstiftning i och för sig inte ändrats i någon betydande utsträckning.

Justitieministeriet och IM tillsatte våren 2007 en kommission för att bereda en totalrevidering av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. En av kommissionens huvuduppgifter var att göra en övergripande bedömning av förutsättningarna för användningen av hemliga tvångsmedel och av rättsskyddsarrangemangen. Kommissionen blev klar med sitt arbete under våren 2009 – då detta skrivs var kommissionens betänkande ännu inte klart, så förslagen kan därför inte presenteras här. Avsikten är att den sittande riksdagen ska hinna behandla det omfattande lagpaket som ska utarbetas på basis av kommissionens betänkande.

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

3.4.1 TÄCKOPERATIONER

Täckoperationer innebär att information kontinuerligt eller upprepade gånger inhämtas om en person eller en grupp eller dess verksamhet med hjälp av infiltrering. För att förhindra att en täckoperation avslöjas kan man använda vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar eller falska dokument. Infiltratören kan t.ex. ges en falsk identitet. Syftet är att polismannen under sin täckmantel ska kunna komma så nära föremålet för täckoperationen som möjligt och därigenom erhålla sådan information som det inte skulle vara möjligt att få genom sedvanlig polisverksamhet.

Polisen har rätt att använda täckoperationer om det är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda vissa allvarliga brott (i stort sett desamma som vid teleavlyssning) och om det finns grundad anledning att misstänka att den person som är föremål för åtgärden gör sig skyldig till ett sådant brott. Täckoperationer kan således användas både vid förundersökningen och för att förebygga och avslöja brott. Beslutsproceduren vid täckoperationer är centraliserad. Besluten om täckoperationer fattas av chefen för CKP eller, när det gäller ärenden som hör till skyddspolisen, av skyddspolisens chef. Det centraliserade systemet har ansetts nödvändigt för att skydda täckoperationerna och tillgodose rättsskyddet. För täckoperationerna används endast en liten grupp specialutbildade polismän.

3.4.2 BEVISPROVOKATION GENOM KÖP

Bevisprovokation genom köp innebär att polisen genom köpanbud eller köp försöker komma över t.ex. narkotikapartier eller föremål som varit föremål för brott. I samband med bevisprovokation genom köp är det nuförtiden också möjligt att använda vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar eller falska dokument, då det är nödvändigt för att förhindra att bevisprovokationen avslöjas.

En polisman har rätt att använda sig av bevisprovokation genom köp om det är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda häleribrott eller stölder eller brott för vilka det strängaste straffet är fängelse i minst två år, eller för att finna föremål, ämnen eller egendom som på grund av ett sådant brott olagligt innehas eller utbjuds till försäljning, eller för att återfå vinningen av ett sådant brott. Besluten om att använda bevisprovokation genom köp fattas av chefen för en polisinrättning som utsetts av IM eller av chefen för CKP eller skyddspolisen, eller av en sådan polisman inom befälet som en av dessa chefer utsett för denna uppgift. Enligt IM har ingen polisinrättning getts ett sådant förordnande, vilket innebär att beslutsfattandet angående bevisprovokation genom köp är synnerligen centraliserat. I praktiken utförs bevisprovokation genom köp endast av specialutbildade polismän.

3.4.3 FÖRHINDRANDE AV ATT INFORMATIONSHÄMTNING AVSLÖJAS

Då det är nödvändigt för att förhindra att vissa former av inhämtande av information avslöjas får polisen använda vilseledande eller förtäckta uppgifter, åstadkomma och använda vilseledande eller förtäckta registeranteckningar samt framställa och använda falska dokument. Förut var detta tillåtet endast i samband med täckoperationer men år 2005 blev det möjligt att använda denna metod också för att förhindra avslöjande av bevisprovokation genom köp, användning av infor-

mationskällor samt teknisk observation och annan observation. En förordning som möjliggjorde mer generell användning av denna skyddsmetod utfärdades emellertid först under verksamhetsåret. Det är åtminstone principiellt sett fråga om mycket betydande befogenheter, i synnerhet som denna skyddsmetod inte har begränsats bara till allvarliga brott.

I detta sammanhang kan det både vara fråga om enskilda åtgärder och om verksamhet som pågår en längre tid. För att den hemliga polisverksamheten ska kunna skyddas effektivt kan det nämligen krävas att skyddet är mycket långvarigt och att det inte är anknutet till enskilda polisoperationer.

Besluten om framställning av falska dokument och införande av falska registeranteckningar (i register som upprätthålls av myndigheterna) ska fattas av chefen för CKP eller skyddspolisen. I övrigt är beslutsfattandet i anslutning till skyddet dock med differentierat. Besluten om den egentliga användningen av registeranteckningarna och dokumenten fattas av den polisman inom befälet som också i övrigt beslutar om och ansvarar för det praktiska genomförandet av åtgärderna.

3.4.4 ÖVERVAKNING

Övervakningen av täckoperationer, bevisprovokation genom köp och åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas regleras på lagnivå endast genom bestämmelser om att den polisenhet som använt dessa metoder ska utarbeta en utredning om verksamheten till IM, som för sin del överlämnar en egen berättelse till JO.

Det har inte anförts några klagomål angående täckoperationer eller bevisprovokation genom köp under den tid lagstiftningen angående dem varit gällande. Detta beror troligtvis i stor utsträckning på att det inte kommit fram att sådana metoder har använts. På grund av metodernas hemliga karaktär har JO inkluderat täckoperationerna i den laglighetskontroll som JO utför på eget initiativ – och i och med den ändring av polislagen som genomfördes år 2005 har också bevisprovokation genom köp och åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas inkluderats i laglighetskontrollen. BJO *Jukka Lindstedt* svarade under verksamhetsåret för övervakningen av befogenheterna att utnyttja sådana tvångsmedel. Äldre JO-sekreterare *Juha Haapamäki* var ansvarig föredragande i dessa ärenden.

IM utfärdade under verksamhetsåret en förordning om ordnande och övervakning av polisens inhämtande av information (174/2008), som ersatte den tidigare förordningen om ordnande och övervakning av täckoperationer samt bevisprovokation genom köp. Arbetet med att revidera förordningen tog flera år i anspråk. Den nya förordningen gäller förutom täckoperationer och bevisprovokation genom köp också övriga hemliga metoder för inhämtande av information, dvs. observation, teknisk observation, teleövervakning, teleavlyssning och användning av informationskällor samt åtgärder för att förhindra att inhämtandet av information avslöjas. IM har tillsatt en uppföljningsgrupp för täckoperationer, bevisprovokation genom köp, användning av informationskällor samt åtgärder för att förhindra att inhämtandet av information avslöjas. Denna grupp består av representanter för polisen, Riksåklagarämbetet, Tullverket, gränsbevakningsväsendet och domstolsväsendet. Den omfattande föreskrift som IM under verksamhetsåret utfärdade om organisering, användning och övervakning av polisens hemliga metoder för inhämtande av information är också av stor betydelse i detta sammanhang.

3.4.5 UPPGIFTER OM ÖVERVAKNINGEN

De noggrannare uppgifterna om antalet täckoperationer och bevisprovokationer genom köp har ansetts vara sekretessbelagda, liksom detaljerna i anslutning till åtgärderna. IM har emellertid tillställt JO de uppgifter om användningen av dessa metoder som anges nedan. Det bör noteras att dessa metoder endast kan användas av polisen.

De första besluten om täckoperationer fattades år 2002. Det året fattades endast några beslut om sådana åtgärder och åtgärderna riktade sig mot färre än tio misstänkta. Under åren 2003 och 2004 fattades en aning fler beslut om täckoperationer, men det var fortfarande

fråga om färre än 20 beslut. Täckoperationerna berörde ca 30 misstänkta. Under de följande åren minskade användningen av täckoperationer något. År 2008 fattades ett tiotal beslut om täckoperationer, vilka berörde ett tjugotal personer. I de flesta fallen har täckoperationerna använts för att avslöja och utreda grova narkotikabrott, men också för att utreda andra grova brott.

År 2002 fattades drygt tio beslut om bevisprovokation genom köp, som riktade sig mot färre än 20 misstänkta. Under de följande åren minskade antalet bevisprovokationer genom köp. Under verksamhetsåret fattades likaså färre än tio beslut om bevisprovokation genom köp, som berörde färre än tio misstänkta. Bevisprovokation genom köp har huvudsakligen använts för att avslöja och utreda grova narkotikabrott.

Täckoperationer och bevisprovokation genom köp används alltså mycket sällan. Enligt polisen har man tillgripit dessa åtgärder som en sista utväg för att avslöja och utreda grova brott i sådana situationer där det inte längre funnits andra metoder att tillgå. Enligt undersökningsledarna har de mål som uppställts för operationerna i huvudsak uppnåtts.

Sådana åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas som avses i 33 a § i polislagen har enligt IM inte ännu använts annat än i samband med täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Den förordning som möjliggör en mer omfattande användning av sådana åtgärder trädde i kraft våren 2008. Därefter har man vidtagit förberedelser för verksamheten och bl.a. skapat ett nytt centraliserat ärendehanteringssystem.

3.4.6 BEDÖMNING

Täckoperationerna är problematiska med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, särskilt när det gäller privatlivsskyddet. Eftersom täckoperationerna också kan beröra hemfridssfären är de av betydelse även med avseende på denna grundläggande rättighet. Dessutom kan en täckoperation eller bevisprovokation genom köp vara av stor betydelse med tanke på tillgodoseendet av den grundlagsenliga rätten till en rättvis rättegång. Särskilt i samband med bevisprovokation genom köp kan man i princip anse att det finns en risk för att polisen genom sina åtgärder förmår en person att begå ett brott som han eller hon annars inte skulle ha begått. Enligt grundlagsutskottet ska domstolen förvissa sig om att användningen av dessa metoder inte äventyrar en rättvis rättegång (GrUU 5/1999 rd). I praktiken kan denna övervakning emellertid vara omöjlig att utföra på grund av att domstolen och den misstänkte inte får kännedom om att sådana metoder har använts.

Polisen har både med tanke på metodernas effektivitet och med tanke på säkerheten för de polismän som deltar i verksamheten fäst särskild vikt vid att verksamheten ska hållas hemlig. Detta finns det i och för sig ingenting att anmärka mot. Hittills har de som varit föremål för täckoperationer och bevisprovokationer genom köp uppenbarligen inte fått reda på att dessa metoder har använts och sådana uppgifter har inte heller läckt ut i offentligheten (jfr dock den förundersökning som uppmärksammats i massmedierna, vilken behandlas nedan). Polisen ska emellertid synnerligen noggrant överväga när en rättvis rättegång eller utredningen av ett brott – oavsett eventuella olägenheter för polisverksamheten – kräver att användningen av dessa metoder avslöjas. Den uppställning där polisen själv (i hemlighet) fattar beslut om att användningen av en täckoperation eller bevisprovokation genom köp inte är av sådan betydelse att åtgärden behöver avslöjas medför lätt misstankar om att prövningsrätten missbrukas. Ett beslut om att en täckoperation eller bevisprovokation genom köp ska hemlighållas ska fattas på juridiskt hållbara grunder.

Europadomstolen behandlade en fråga av denna typ i fallet *V. mot Finland* (24.4.2007). Europadomstolen ansåg att polisen genom att hemlighålla viktiga fakta hade berövat den åtalade möjligheten att bevisa sitt påstående om att brottet hade begåtts till följd av anstiftan från polisens sida. Det sekretessbelagda materialet gällde fakta som var synnerligen relevanta för påståendet. Domstolen hade inte heller haft tillräcklig information för att kunna bedöma det sekretessbelagda materialets betydelse för den åtalades försvar. Europadomstolen konstaterade att detta förfarande stred mot kravet på en rättvis rättegång.

Täckoperationer kan också påverka det allmänna förtroendet för tjänsteverksamheten. Befogenheterna att genomföra täckoperationer kan anses innebära att polisen ges rätt att utan tjänsteansvar handla i strid med vissa straffrättsliga förbud (GrUU 5/1999 rd). Detta är anmärkningsvärt bl.a. med tanke på den grundlagsenliga principen om att tjänsteverksamheten ska grunda sig på lag. Det är också tänkbart att en provokatör, infiltratör eller t.ex. en polisman som manipulerar en informatör på grund av sitt förfarande blir bedömd som en medgärningsman, anstiftare eller medhjälpare till brott. Ur denna synvinkel är narkotikabrotten särskilt problematiska, eftersom området för straffbart beteende enligt dessa brottsrekvisit är synnerligen omfattande.

Under år 2008 uppmärksammade medierna i synnerhet två förundersökningar där polisen misstänktes för brott i samband med inhämtandet av information. I det ena fallet utredde man huruvida vissa polismän som hörde till narkotikabrottsenheten vid polisinrättningen i Helsingfors härad hade gjort sig skyldiga bl.a. till grovt missbruk av tjänsteställning. För nio polismäns del överfördes ärendet till åtalsprövning i slutet av år 2008. I det andra fallet var det fråga om polisens förfarande vid bevisprovokation genom köp. I detta ärende meddelade statsåklagaren i mars 2009 att åtal har väckts mot två polismän vid CKP. Åtalen gäller för det första en misstanke om att inte alla de som medverkade i bevisprovokationen genom köp hade lagstadgade befogenheter till det. För det andra gäller åtalen en misstanke om att information om polisens sekretessbelagda taktiska och tekniska metoder har avslöjats för utomstående i samband med bevisprovokationsoperationen. Enligt de uppgifter som förekommit i massmedierna är det i båda fallen också fråga om att s.k. informatörer använts.

Då detta skrivs är förundersökningshandlingarna inte ännu offentliga och det har naturligtvis inte klarlagts huruvida polismännen har gjort sig skyldiga till några brott. Efter att domstolen har avgjort ärendena kommer det att vara lättare att bedöma vilken inverkan dessa fall kommer att ha på polisens hemliga metoder för inhämtande av information och på övervakningen av metoderna. Det kan dock konstateras att de aktuella förundersökningarna har inletts efter att sådana iakttagelser som gjorts inom ramen för polisens interna laglighetsövervakning förts till åklagaren för prövning. JO följer naturligtvis noggrant med vad som händer i dessa ärenden.

Inom JO:s laglighetskontroll uppdagades det inte under verksamhetsåret några särskilt betydelsefulla nya problem i anslutning till täckoperationer eller bevisprovokation genom köp. Enligt IM:s berättelse användes täckoperationer och bevisprovokation genom köp under verksamhetsåret i ungefär samma utsträckning som åren innan, dvs. mycket sällan. BJO har dock på eget initiativ tagit vissa ärenden som gäller dessa utredningsmetoder till prövning.

3.4.7 AVSLUTNINGSVIS

Ett grundläggande problem utgörs av att bestämmelserna om täckoperationer och bevisprovokation genom köp – delvis på grund av verksamhetens karaktär – är mycket vaga till sin utformning (angående tolkningsproblemen se t.ex. JO:s berättelse för år 2005, s. 92). Detta innebär att de som tillämpar bestämmelserna ställs inför en krävande uppgift. En ytterligare svårighet, som beror på att metoderna är hemliga, utgörs av att det finns knappt om förarbeten till polislagen samt knappt om rättslitteratur och relevanta rättsfall. Det finns dessutom bara ett fåtal sakkunniga inom området och metoderna har inte heller varit föremål för någon mer omfattande allmän debatt. Lagtolkningsfrågorna har hittills begrundats inom en relativt liten krets och så kommer det att vara även i fortsättningen. Det kommer att ta flera år innan totalreformen av förundersöknings-, tvångsmedels- och polislagen har genomförts och till dess torde man bli tvungen att verka i en situation som delvis har reglerats på ett otillfredsställande sätt. Dessutom finns det självfallet många problem som inte kan elimineras med hjälp av ny lagstiftning.

De problem som förekommer i samband med laglighetskontrollen av täckoperationer och bevisprovokation genom köp är delvis av samma typ som vid övervakningen av teletvångsmedel, t.ex. när det gäller de särdrag som hör samman med verksamhetens hemliga karaktär. Sekretessbeläggningen av polisens tekniska och taktiska metoder begränsar emellertid, i en betydligt större utsträckning än när det gäller tele-

tvångsmedel, möjligheterna att offentliggöra omständigheter som kommit fram i samband med laglighetskontrollen. Det bör också understrykas att man inte i samband med övervakningen kan lösa alla problem som hänför sig till lagstiftningen eller till själva verksamheten. Det är fråga om en sådan typ av verksamhet där det är ytterst viktigt att de polismän som deltar i verksamheten har mångsidig kompetens och god omdömesförmåga.

Den övervakning JO utför har även i fråga om dessa metoder karaktären av efterhandsövervakning och är även i bästa fall relativt generell. På senaste tid har det visat sig att man vid beviljandet av nya befogenheter har valt att effektivera övervakningen genom att föreskriva om rapportering till JO. JO har emellertid ingen nära insyn i själva verksamheten och kan inte börja styra myndigheternas verksamhet eller i andra avseenden spela en central roll genom att ställa upp gränser för verksamheten i syfte att avhjälpa brister i lagstiftningen. De berättelser och utredningar som ska lämnas till JO utgör således ingen patentlösning på rättsskyddsproblemen. Dessutom fordrar den ständigt ökande rapporteringen en arbetsinsats som kräver resurser från den övriga laglighetskontroll som utförs vid JO:s kansli.

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

4. Laglighetsövervakningen enligt sakområden

4.1 DOMSTOLARNA OCH JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

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

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

4.1.1 LAGSTIFTNINGSREFORMER

Bestämmelserna om sammansättningarna vid tingsrätten ändrades i slutet av år 2008 (811–812/2008, RP 85/2008). En sammansättning med en tjänstedomare och tre nämndemän är fortfarande domför vid behandlingen av alla brottmål. Som ett nytt sammansättningsalternativ infördes en sammansättning med tre tjänstedomare. Denna sammansättning kan handlägga alla sådana brottmål där sammansättningen anses motiverad med hänsyn till ärendets art eller av något annat särskilt skäl. Endomarsammansättningens domförhet utvidgades att också gälla sådana brott för vilka påföljden enligt åtalet kan vara fängelse i högst två år, samt vissa andra specifika brott. I fortsättningen ska nämndemännen endast delta i behandlingen av sådana brottmål där det är fråga om allvarliga och samhälleligt betydelsefulla brott. Nämndemännen deltar inte längre alls i behandlingen av tvistemål.

Översynen av bestämmelserna om tingsrättens sammansättningar medförde också ändringar i tingsrättslagen (813/2008). Tingsrättslagen ändrades också med anledning av att lagen om vigselrätt (571/2008, RP 14/2008) trädde i kraft. Därutöver ändrades sammansättningsbestämmelserna i lagen om förvaltningsdomstolarna (1454/2007 och 831/2008) två gånger.

Med anledning av utsökningsbalkens ikraftträdande ändrades bestämmelserna om säkringsåtgärder i 7 kap. i rättegångsbalken (707/2007, RP 83/2006), bl.a. när det gäller den säkerhet som ska ställas hos utmätningsmannen. Under verksamhetsåret ändrades också benämningarna på tjänsterna som föredragande vid högsta förvaltningsdomstolen. Benämningen på tjänsten som äldre förvaltningssekreterare ändrades till referendarieråd och benämningen på tjänsten som förvaltningssekreterare ändrades till justitiesekreterare (510/2008, RP 60/2008).

JM fattade också beslut om att tio små rättshjälpsbyråer under åren 2009 och 2010 ska slås samman med större rättshjälpsbyråer och bli filialbyråer till dessa. Vidare utfärdade statsrådet en ny förordning om grunderna för arvoden vid allmän rättshjälp. Timarvodet höjdes och man övergick i huvudsak till timdebitering. Statsrådet justerade också de handläggningsavgifter som tas ut för domstolarnas och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer. Avgifterna höjdes med ca 9 %. De nya avgifterna trädde i kraft 1.1.2009.

Utlåtanden

JO:s kansli kontaktades åtta gånger med anledning av en begäran om ett utlåtande eller hörande av JO i ärenden som berörde justitieförvaltningen. I vart och ett av fallen bemöttes begäran positivt.

BJO gav 30.9.2008 ett utlåtande (2221/5/08*) med anledning av besvärstillståndskommissionens betänkande (OMKM 2008:3) angående prövningstillstånd i hovrätten. BJO ansåg att det finns skäl att revidera lagstiftningen om ändringssökande hos hovrätten. BJO omfattade de grundläggande riktlinjerna i betänkandet och ansåg att det föreslagna systemet var förenligt med förpliktelserna gällande de mänskliga rättigheterna och med grundlagen. Vid behov ska man kunna bestämma att huvudförhandling endast ordnas i sådana ärenden som verkligen kräver muntlig behandling vid hovrätten. BJO accentuerade emellertid att det för partens del inte är detsamma att få ett processuellt avgörande där hovrätten endast har tagit ställning till huruvida prövningstillstånd beviljas i ärendet som att få sitt besvärsärende prövat genom ett sådant materiellt avgörande av hovrätten som ersätter tingsrättens avgörande. Förslaget innebär således i själva verket en viss försämring av fullföljdsmöjligheterna.

Vidare riktade BJO kritik mot att svaranden i ett brottmål enligt förslaget i vissa avseenden skulle ges sämre möjligheter än åklagaren att få ärendet prövat i sin helhet vid hovrätten. BJO var inte heller övertygad om att det vid bedömningen av huruvida prövningstillstånd ska beviljas finns skäl att skilja åt bevisfrågor och juridiska frågor på det sätt som föreslagits i betänkandet. Kraven på prövningstillståndsbeslutens motiveringar borde också dryftas noggrannare vid den fortsatta beredningen. BJO konstaterade att han i och för sig förordade de förnyelser som föreslagits beträffande prejudikatfråga och prejudikatbesvär i betänkandet, men han ansåg att dessa förslag krävde ytterligare beredning.

BJO förhöll sig däremot avvisande till förslaget om en ändring av delgivningssätten vid hovrätten. Enligt förslaget ska en kallelse om att en part personligen ska infinna sig vid huvudförhandlingen under vissa förutsättningar kunna sändas på den processadress som meddelats hovrätten, utan bevislig delgivning. Partens rättsskydd får emellertid inte vara beroende av att postgången verkligen fungerar.

BJO gav 24.1.2008 ett utlåtande (3769/5/07*) om rättelseyrkandekommissionens mellanrapport OMKM 2007:1 Utveckling av rättelseyrkandesystemet som rättsmedel, 15.2.2008 ett utlåtande (179/5/08*) om arbetsgruppsbetänkandet OMTRM 2007:16 gällande utveckling av lagstiftningen om justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem, 3.3.2008 ett utlåtande (129/5/08*) om betänkandet av den arbetsgrupp som behandlar tingsrättens sammansättningar (OMTRM 2007:19) och 17.10.2008 ett utlåtande (2844/5/08*) om valområdeskommissionens betänkande Revidering av valsystemet för riksdagsval.

JO Paunio gav 28.3.2008 ett utlåtande (617/5/08*) om jämställdhetskommissionens mellanrapport OMKM 2008:1 angående behovet av förnyelse av jämlikhets- och jämställdhetslagstiftningen. BJO blev 31.3.2008 hörd av arbetsgruppen grundlag 2008. En representant för JO:s kansli blev 21.4.2008 hörd av JM:s passivitetsarbetsgrupp som bistår förvaltningsprocesskommissionen.

Vid JM behandlades dessutom många andra reformprojekt som berörde rättegången. JM tillsatte bl.a. arbetsgrupper för att utreda möjligheterna att effektivera verksamheten vid försäkringsdomstolen, utveckla domstolspraktiken, se över bestämmelserna om rättegångsombud och rättegångsbiträden samt effektivera delgivningen i samband med rättegången. Dessutom tillsattes en kommitté för beredning av ändringar i grundlagen.

Till de utvecklingsprojekt som var under behandling vid JM hörde bl.a. projektet för omstrukturering av tingsrättsnätverket, ett projekt angående uträttande av ärenden på elektronisk väg inom rättsväsendet och ett projekt som gällde ibruktagande av videoförhandlingar vid rättegången.

4.1.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Till JO:s uppgifter hör att övervaka att domstolarna och domarna följer lagen och fullföljer sina skyldigheter. Detta innebär framför allt att JO ska övervaka att den rätt till en rättvis rättegång som hör till vars och ens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter också tillgodoses i praktiken.

De som vänder sig till JO har ofta alltför höga förväntningar på JO:s möjligheter att hjälpa dem. I sin roll som laglighetsövervakare kan JO inte påverka ärenden som är under behandling vid en domstol och inte heller ändra domstolens avgöranden. JO:s uppgift består endast i att ta ställning till frågan om rättsskiparen har handlat inom ramen för sin lagliga prövningsrätt. Om klaganden vill söka ändring i ett avgörande måste avgörandet överklagas i normal ordning, i allmänhet hos en högre rättsinstans.

Laglighetskontrollen av domstolarna är inriktad på de procedurmässiga rättsskyddsgarantierna. Inom laglighetskontrollen koncentrerar man sig framför allt på sådana områden som faller utanför tillämpningsområdet för andra rättsmedel. Som exempel kan nämnas domares uppträdande, bemötandet av klienter samt den rådgivning och handledning som tillhandahålls klienterna. Iakttagandet av offentlighetslagstiftningen har också uppmärksammats i sammanhanget. Genom sina ställningstaganden strävar JO framför allt efter att främja en god domstolspraxis.

De klagomål som anförs hos JO gäller ofta domstolens bevisprövning, påstådd partiskhet vid förfarandet, förfarandet vid delgivningen av handlingar, stämningsmannens förfarande, processledningen vid muntlig behandling, brister i domskälen samt dröjsmål vid domstolsbehandlingen. Under verksamhetsåret inkom dessutom flera skrivelser till JO:s kansli där det framställdes en begäran om att hovrättens beslutspraxis skulle undersökas i synnerhet i sexualbrottsärenden.

Under verksamhetsåret statistikfördes sammanlagt 235 avgöranden som gällde domstolsärenden (241 år 2007). Av dessa ärenden gällde 200 de allmänna domstolarna (200 året innan) och 35 förvaltningsdomstolarna (38 året innan). Under verksamhetsåret inkom 253 nya domstolsärenden, vilket motsvarar nivån för året innan (252).

Dessutom avgjordes 52 klagomål och övriga ärenden som hänförde sig till JM:s förvaltningsområde (51 året innan). Största delen av ärendena inom detta sakområde utgjordes av klagomål som riktade sig mot rättshjälpsbyråerna. Under verksamhetsåret avgjordes 13 sådana ärenden (10 året innan). De åtta utlåtanden som nämnts ovan hänförde sig likaså till justitieministeriets förvaltningsområde (8 året innan). Under verksamhetsåret avgjordes också åtta klagomål som berörde JM. Därutöver fick JO ta emot klagomål som bl.a. riktade sig mot förfarandena vid konsumenttvistnämnden, dataombudsmannens byrå, Rättsregistercentralen, centralen för undersökning av olyckor och justitieförvaltningens servicecentral. Under verksamhetsåret inleddes 51 nya ärenden som hänförde sig till JM:s förvaltningsområde (54 året innan).

Då och då får JO också ta emot klagomål över brister vid tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna vid rättegången. Under verksamhetsåret avgjordes också ett fall som gällde hörande av en part då domstolen utser en intressebevakare för honom eller henne (3917/4/06). I ett ärende var det fråga om språket vid behandlingen av en begäran om förlängning av en tidsfrist (3547/4/06*).

4.1.3 INSPEKTIONER

BJO bekantade sig under verksamhetsåret med Östra Finlands hovrätt, förvaltningsdomstolen och tingsrätten i Kuopio samt med justitieförvaltningens servicecentrals verksamhetsställe i Kuopio.

4.1.4 AVGÖRANDEN

Tingsrätten meddelade en oriktig dom i ett målsägandebrott

BJO gav en tingsdomare en anmärkning för framtiden med anledning av dennes lagstridiga förfarande i ett ärende där en person hade dömts till straff för ett brott för vilket allmänna åklagaren inte hade åtalsrätt.

Lindrig misshandel som riktar sig mot en person som fyllt 15 år är ett målsägandebrott. Allmänna åklagaren får inte väcka åtal för detta brott om inte målsäganden har anmält brottet för åtal. I det aktuella ärendet hade man vid Kuopio tingsrätt endast yrkat på straff för misshandel begången av en ung person och inte för lindrig misshandel. Målsäganden hade inte framställt något straffyrkande angående lindrig misshandel. Klaganden dömdes emellertid för lindrig misshandel begången av en ung person. Hovrätten undanröjde senare tingsrättens domslut beträffande lindrig misshandel med hänvisning till att denna åtalspunkt borde ha förkastats.

BJO ansåg att det var klart att tingsdomarens förfarande vid meddelandet av domen stred mot strafflagens bestämmelser, eftersom svaranden hade dömts för lindrig misshandel trots att målsäganden inte hade yrkat på straff för detta brott eller framställt någon begäran om att åtal skulle väckas för brottet. Tingsdomaren hade således handlat i strid med de bestämmelser om tjänsteplikt som domaren ska följa i sin tjänsteverksamhet. BJO ansåg att felet hade skett av oaktsamhet och att tingsrättens lagfarna ordförande var ansvarig för felet.

En person i en tingsdomares ställning ska känna till innebörden av sin tjänsteplikt. Utgångspunkten är att en tingsdomare som utövar suverän domsmakt har en accentuerad skyldighet att agera omsorgsfullt. I detta fall var det i princip fråga om ett allvarligt fel, eftersom det gällde kärnområdet för utövningen av domsmakt. Tingsdomarens felaktiga förfarande var uppenbart ägnat att försämra förtroendet för rättsskipningen.

I detta fall hade felet å andra sidan rättats vid hovrätten innan det hann medföra någon konkret olägenhet eller skada. Då hovrätten meddelade sin dom framgick det att felet endast hade haft en ringa inverkan på straffet, eftersom straffet minskades med bara fem dagsböter. Tingsdomaren hade själv upptäckt felet strax efter att domen meddelats och aktivt vidtagit åtgärder för att se till att felet skulle rättas vid hovrätten. BJO ansåg att tingsdomarens fel under dessa omständigheter inte överskred den ringhetströskel som avses i 40 kap. 10 § i strafflagen.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 19.12.2008, dnr 2457/4/07*, föredragande Pasi Pölönen

En tingsdomares förfarande vid rättegången

BJO riktade kritik mot att en tingsdomare hade ingripit i en parts processhandling i ett brottmål. I det aktuella ärendet hade klaganden fungerat som biträde för sin huvudman som var svarande i målet. Klaganden hade bestridit beloppet av de ersättningsanspråk som allmänna åklagaren hade framställt för målsägandenas del vid huvudförhandlingen vid Åbo tingsrätt. Ersättningsanspråken grundade sig på de stulna föremålens återförsäljningsvärde. Klaganden hade yrkat på att mervärdesskattens belopp skulle avdras från ersättningsbeloppen. Därefter hade allmänna åklagaren yrkat på att den andel som motsvarade mervärdesskatten skulle dömas förverkad till staten såsom ekonomisk vinning av brottet. Enligt klagomålet hade tingsrättens ordförande i denna situation brusat upp mot klaganden och konstaterat att detta förfarande kunde betraktas som onödigt med avseende på huvudmannen, eftersom dennes betalningsskyldighet inte skulle förändras på något sätt.

Enligt klagomålet hade tingsdomaren ytterligare nämnt att det fanns skäl för biträdet att känna till att det ännu var möjligt att återkalla biträdets förordnande. Vidare hade tingsdomaren enligt klagomålet uppgett att det var praxis vid tingsrätten att mervärdesskattens andel inte minskades från ersättningsyrkandet eftersom detta saknade betydelse för svarandens del och bara orsakade tilläggsarbete för tingsrätten.

I sin utredning bestred tingsdomaren påståendet om att domstolen skulle ha utövat påtryckning på klagan-

den. Möjligheten att återkalla ett sådant förordnande av ett biträde som utfärdats med stöd av rättshjälpslagen behandlades enligt domaren inte i samband med att ersättningsyrkandet bestreds. Tingsdomaren uppgav att avsikten var att skadeståndsfrågan, närmast mervärdesskattefrågan, inte skulle bli den huvudsakliga frågan i ett ärende där man bl.a. för tolkens skull måste hålla sig till tidtabellen. Enligt BJO:s uppfattning verkade det emellertid som om tingsdomaren åtminstone skulle ha önskat att parterna hade låtit bli att bestrida yrkandena.

BJO ansåg att domstolens ordförandes försök att på grund av arbetsmängden och tidtabellen påverka parternas yrkanden kunde föranleda kritik. Svarandens bestridande av yrkandena baserade sig nämligen på en juridisk grund som fastställts i högsta domstolens beslutspraxis (HD 2005:19) och åklagaren hade också reagerat juridiskt korrekt på saken. När det gällde argumenten om det tilläggsarbete som domstolen eventuellt orsakades och det faktum att partens förfarande inte inverkade på det penningbelopp som den skadeståndsskyldige ålades betala måste man också beakta att målsäganden bara var berättigad till en ersättning som motsvarade den faktiska skadan. Dessutom ska man ta hänsyn till att domstolspraxisen, som styrs med hjälp av HD:s prejudikat, ska vara enhetlig samt beakta kravet på att parterna i olika mål ska behandlas jämlikt.

BJO delgav tingsdomaren sin uppfattning.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 6.6.2008, dnr 710/4/07*, föredragande Pasi Pölönen

Besvarandet av en fråga gällande behandlingstiden

I ett klagomål riktades kritik mot förfarandet vid Uleåborgs förvaltningsdomstol på grund av att klaganden inte hade fått något svar på sin fråga om hur behandlingen av dennes ärende framskred. BJO ansåg att förvaltningsdomstolen borde ha besvarat klagandens fråga. Förvaltningsdomstolen hade emellertid inte någon lagstadgad skyldighet att göra en uppskattning av behandlingstiden.

Enligt förvaltningslagens tillämpningsbestämmelser tillämpas förvaltningslagen inte på rättsskipning. BJO hänvisade emellertid i detta sammanhang till sitt beslut gällande avgiftsfri telefonrådgivning inom JM:s förvaltningsområde (21.12.2007, dnr 483 och 510/4/07). I detta beslut hade BJO bl.a. konstaterat att det inte är fråga om rättsskipning då kunderna tar kontakt med domstolen per telefon, utan att det är fråga om normalt uträttande av ärenden hos en myndighet.

En fråga som berör ärendets behandlingsskede kan i allmänhet besvaras t.ex. med hjälp av ärendets diarieuppgifter vid domstolens registratur. En sådan fråga ska besvaras med stöd av myndigheternas allmänna skyldighet att besvara frågor som gäller uträttandet av ärenden. För att man ska kunna besvara en fråga som gäller ärendets behandlingstid krävs det däremot i allmänhet närmare kännedom om ärendet. En sådan fråga kan därför i allmänhet bara besvaras av en domare eller en annan tjänsteman vid domstolen som deltar i rättsskipningen och som svarar för behandlingen av det aktuella ärendet. Enligt BJO innefattar myndigheternas allmänna skyldighet att besvara frågor emellertid inte en skyldighet att göra en uppskattning av behandlingstiden.

I förvaltningsprocesslagen finns det nämligen inte någon motsvarande bestämmelse som i rättegångsbalken, där förvaltningsdomstolen skulle förpliktas att på eget initiativ ge parterna en uppskattning av behandlingens tidtabell. BJO betonade emellertid att en fråga som berör behandlingstiden ändå ska besvaras på något sätt. I det fall då behandlingstiden för ett enskilt ärende inte kan uppskattas, kan man i svaret på frågan t.ex. redogöra för den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden inom samma kategori samt för de omständigheter som påverkar behandlingstiden.

BJO delgav förvaltningsdomstolen sin uppfattning om myndigheternas allmänna skyldighet att besvara frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 14.10.2008, dnr 1106/4/07*, föredragande Terhi Arjola-Sarja

En domares skyldighet att läsa sin e-post på arbetsplatsen

Raseborgs tingsrätt hade avvisat ett ansökningsärende som gällde överföring av arrenderätt med anledning av att sökanden inte inom den föreskrivna tidsfristen hade kompletterat ansökan på det sätt som tingsrätten begärt. Efter att ärendet hade avgjorts framgick det att sökanden, som sedermera hade anfört klagomål över saken, hade sänt den begärda kompletteringen som en e-postbilaga direkt till tingsdomarens personliga e-postadress på arbetsplatsen. Tingsdomaren var emellertid inte medveten om detta då fastighetsärendet avgjordes. Tingsdomaren kände inte heller till att klaganden också hade sänt ett annat e-postmeddelande där denne hade frågat om hur ärendets behandling framskred. Klagandens ansökan godkändes sedermera, efter att hovrätten med anledning av klagandens besvär hade återremitterat ärendet för ny behandling. I sin utredning till JO betonade tingsdomaren att denne inte hade brevväxlat med klaganden per e-post.

I den kompletteringsuppmaning som hade sänts till klaganden hade tingsrätten och dess kontaktuppgifter uppgetts som svarsadress. I kompletteringsanvisningen nämndes inte tingsdomarens personliga e-postadress och inte heller domstolens e-postadress. BJO hänvisade till lagen om insändande av vissa handlingar till domstolar samt till lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet och konstaterade att klaganden inte hade använt den adress som tingsrätten uppgett. Klaganden ansvarade således i första hand själv för att meddelandet med den begärda kompletteringen inte hade beaktats som en rättegångshandling då tingsrätten avgjorde ärendet.

Enligt utredningen hade tingsdomaren antingen inte alls läst den e-post som inkommit på domarens personliga e-postadress vid domstolen eller åtminstone inte läst den noggrant. Frågan om huruvida en tjänsteman övar lag ska använda sin personliga e-postadress på arbetsplatsen aktualiseras för tingsrättens del dels när det gäller behandlingen av rättsskipningsärenden, dels när det gäller den rådgivnings- och serviceskyldighet som utgör en förutsättning för sådan god förvaltning som garanteras i 21 § i grundlagen. Den sist nämnda aspekten aktualiseras när personer tar kontakt med domstolen i sådana frågor som inte kan betraktas som rättsskipningsärenden.

BJO ansåg att parterna i rättsskipningsärenden själva ska se till att de följer domstolens anvisningar och föreskrifter. Det är viktigt att tingsrättens ämbetsadress eller domstolens e-postadress används vid insändandet av handlingar, bl.a. för att handlingarna ska kunna registreras i tingsrättens ärendehanteringssystem och för att man ska kunna säkerställa att meddelandena når fram också t.ex. under tjänstemännens semesterperioder. Tingsdomaren hade således inte handlat lagstridigt vid behandlingen av ansökningsärendet.

Enligt BJO:s uppfattning innebär emellertid kraven på god förvaltning i dagens samhälle att man på ett allmänt plan kan förvänta sig att en tjänsteman tillräckligt aktivt följer med vilka meddelanden som sänds på hans eller hennes personliga e-postadress samt vid behov reagerar och svarar på dem. Tingsdomaren borde således ha följt med sin personliga e-post och skulle då ha fått kännedom om klagandens komplettering av ansökan samt om klagandens senare förfrågan gällande ärendets behandlingsskede. Rådgivnings- och serviceskyldigheten innefattar en skyldighet att besvara sakliga frågor angående behandlingen av ett ärende. Denna skyldighet berör också tingsdomare.

BJO delgav tingsdomaren sin uppfattning om en tjänstemans skyldighet att använda e-post och om myndighetens allmänna skyldighet att svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 17.12.2008, dnr 3718/4/07*, föredragande Pasi Pölönen

Ansökan om återbrytande i ett strafforderärende

Vid fastställandet av straffanspråk och sedermera omvandlingsstraff hade man inte uppmärksammat att det skiljde två år mellan datumet för gärningen och datumet för delgivning av straffanspråket. Det visade sig att man av misstag hade antecknat fel årtal för gärningen på straffanspråksblanketten. Uppgiften om gärningstidpunkten är central eftersom bl.a. tiden inom vilken

åtal ska väckas för den gärning som avses i straffanspråket bestäms utgående från gärningstidpunkten. Om den påstådda körningen utan körrätt hade inträffat 17.3.2003, vilket (felaktigt) hade antecknats som gärningstidpunkt på straffanspråksblanketten, skulle det inte längre ha förelegat någon åtalsrätt 17.3.2005, då straffanspråket delgavs klaganden. Gärningstidpunkten 17.3.2003 och delgivningsdatumet 17.3.2005 framgick också av den anmälan om straffanspråk som tillställts allmänna åklagaren. Enligt BJO borde saken ha uppmärksammats i samband med att en strafforder utfärdades med stöd av 11 § 1 mom. 3 punkten i lagen om strafforderförfarande.

BJO ansåg att den häradsåklagare som hade utfärdat straffordern i viss mån hade handlat oaktsamt. Även Rättsregistercentralen borde ha uppmärksammat att delgivningen 17.3.2005 hade skett först två år efter gärningstidpunkten 17.3.2003 (som hade antecknats felaktigt i handlingarna).

BJO gjorde en framställning till högsta domstolen (992/2/08) om återbrytande av straffordern och tingsrättens beslut om förvandlingsstraff, eftersom det vid ärendets behandling dessutom framgick att klaganden hade haft giltig körrätt vid gärningstidpunkten. Straffordern grundade sig således inte på korrekta uppgifter.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 31.3.2008, dnr 1641/4/07*, föredragande Pasi Pölönen

Högsta domstolen fattade 25.3.2009 beslut om återbrytande av klagandens strafforder till den del det var fråga om körning utan körrätt och undanröjde det omvandlingsstraff som ådömts klaganden.

Inexakt information om valet av notarier

Helsingfors tingsrätt gav på sin webbplats information om att domstolen årligen utser 16 personer till notarier, åtta kvinnor och åtta män. Enligt klaganden utvisade detta att domstolen hade fastställt könskvoter och åsidosatt de utnämningsgrunder som föreskrivs i statstjänstemannalagen. Av lagmannens utredning framgick det emellertid att detta inte var fallet. Det som skrivits om valet av notarier på webbplatsen gav en bild som inte motsvarade det verkliga läget. Lagmannen hade vidtagit åtgärder för att ändra den nämnda texten. Ärendet gav inte anledning till några andra åtgärder än att BJO delgav tingsrätten sin uppfattning om vikten av att rådgivnings- och serviceskyldigheten fullföljs och bad tingsrätten meddela hur den nämnda texten hade ändrats.

BJO Petri Jääskeläinens avgörande 7.11.2008, dnr 2518/4/08, föredragande Pasi Pölönen

Lagmannen vid Helsingfors tingsrätt tillställde JO:s kansli en kopia av den ändrade webbtexten gällande valet av notarier.

Behovet av att komplettera en ansökan orsakade dröjsmål vid behandlingen

BJO ansåg att behandlingstiden för en skilsmässoansökan varit lång då ansökan hade delgetts den andra maken över fem månader efter att ärendet hade inletts. Dröjsmålet berodde på behovet av komplettering av en ansökan som innehöll accessoriska anspråk. Enligt BJO skulle det i denna situation ha funnits skäl att särskilja behandlingen av de accessoriska anspråken från behandlingen av ansökan om äktenskapsskillnad. Det faktum att delgivningen hade fördröjts berodde delvis också på ett ogrundat dröjsmål vid behandlingen. I samband med uppmaningarna gällande komplettering av ansökan hade man nämligen inte i enlighet med föreskrifterna i rättegångsbalken fastställt någon tidsfrist inom vilken sökanden skulle lämna in kompletteringen. BJO delgav den notarie och den tingsrättsdomare som behandlat ärendet sin uppfattning.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 27.2.2008, dnr 2748/4/07, föredragande Terhi Arjola-Sarja

Hovrättens dom fördröjdes

Enligt rättegångsbalken ska hovrättens dom meddelas inom 30 dagar från den dag då huvudförhandlingen

avslutades eller, om avgörandet av särskilda skäl inte kan meddelas inom denna tid, så snart som möjligt. I det aktuella fallet hade domen i ett brottmål meddelats först fyra månader efter utgången av den 30-dagarsfrist som fastställs som huvudregel i lagen, dvs. ca fem månader efter att huvudförhandlingen hade avslutats. BJO delgav Helsingfors hovrätt sin uppfattning om att detta förfarande inte kunde betraktas som förenligt med 24 kap. 17 § 2 mom. i rättegångsbalken. Enligt hovrättens utredning hade meddelandet av domen fördröjts bl.a. på grund av att den granskande ledamoten och en annan hovrättsdomare som hörde till den sammansättning som avgjorde ärendet samtidigt var engagerade i ett annat exceptionellt omfattande brottmål. BJO konstaterade dock att ett dröjsmål vid meddelandet av en dom i princip inte kan motiveras med omständigheter som hänför sig till domstolens interna arbetsarrangemang. I det aktuella ärendet hade det inte presenterats några sådana omständigheter som skulle ha motsvarat lagens krav på att domen av särskilda skäl inte kunde meddelas inom den föreskrivna 30-dagarsfristen och att den skall meddelas så snart som möjligt.

BJO Petri Jääskeläinens avgörande 19.12.2008, dnr 3285/4/07*, föredragande Pasi Pölönen

Behandlingen av besvär fördröjdes vid konsumenttvistnämnden

Vid konsumentklagonämnden (nuförtiden konsumenttvistnämnden) hade ett besvärsärende varit under behandling i två och ett halvt år. Bland de olika skedena vid ärendets behandling fäste BJO särskilt vikt vid den tid som hade krävts för inhämtande av ett sakkunnigutlåtande (över ett år). Nämnden hade inte fastställt någon tidsfrist för inlämnande av utlåtandet och inte heller vidtagit några andra åtgärder för att påskynda saken i syfte att undvika ytterligare dröjsmål i ärendet. BJO ansåg att nämnden till denna del hade förorsakat ett ogrundat dröjsmål vid ärendets behandling.

Vid behandlingen av ärendet framgick det att behandlingstiderna vid konsumenttvistnämnden över lag var anmärkningsvärt långa. BJO bad JM inhämta en utredning av nämnden och ge sitt utlåtande om i vilken riktning behandlingstiderna har utvecklats efter att lagen om konsumenttvistnämnden trädde i kraft. BJO bad också justitieministeriet uttala sig om vilka åtgärder som eventuellt vidtagits eller ska vidtas för att behandlingstiderna ska bli skäliga (3858/4/06*).

JM gav ett utlåtande där det framgick att de genomsnittliga behandlingstiderna vid konsumenttvistnämnden år för år har förkortats, trots att antalet inkomna och avgjorda besvär samtidigt har ökat. För år 2009 har man uppställt som mål att ärendena ska behandlas inom 7,2 månader. Ett effektivare utnyttjande av förlikningsförfarandet och det s.k. förenklade förfarandet har uppställts som resultatmål. För att uppföljningen och rapporteringen ska effektiveras ska nämndens diarieprogram förbättras. Konsumenttvistnämnden är under år 2009 föremål för utredning och utvärdering vid JM:s enhet för intern revision. Syftet med detta är att kartlägga verkningarna av de lagändringar som genomfördes år 2007.

Byte av försäkringsdomstolens ledamöter med uppdraget som bisyssla

Försäkringsdomstolen hade i ett ärende tillställts tilläggsutredning först efter att muntlig förhandling ordnats i ärendet. Med anledning av detta uppsköts avgörandet till följande år. Vid årsskiftet utlöpte emellertid mandattiden för de två domstolsledamöter som haft uppdraget som bisyssla och då ärendet avgjordes hade dessa således ersatts av nya ledamöter. Försäkringsdomstolen avgjorde ärendet utan att ordna någon ny muntlig förhandling i ärendet.

JO ansåg att försäkringsdomstolen hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt. Domstolen har inte någon möjlighet att påverka bytet av ledamöter. Vid domstolen var man emellertid medveten om ledamöternas mandatperiod och om att vissa ledamöter kanske skulle bytas ut vid årsskiftet. JO konstaterade att försäkringsdomstolen ska försöka fastställa tidpunkten för den muntliga förhandlingen på ett sådant sätt att man i framtiden kan undvika att dylika förändringar sker i sammansättningen efter att den muntliga förhandlingen hållits men innan ärendet avgjorts. JO ansåg vidare att försäkringsdomstolen inte tillräckligt

exakt hade uppteckнat utlåtandet av den läkare som hörts vid den muntliga förhandlingen.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 15.12.2008, dnr 1477/4/07*, föredragande Juha Niemelä

Felaktigt förordnande om förpassning av en häktad

Helsingfors tingsrätt hade i samband med förnyad prövning av ett häktningsärende förordnat att den häktade klaganden skulle förpassas till fängelset i Kylmäkoski för förvar. I det fångpass som getts till vakterna vid polisinrättningen hade man emellertid antecknat Vanda fängelse/Kylmäkoski fängelse. Med anledning av detta togs klaganden emot som häktad i Vanda fängelse och flyttades till Kylmäkoski först 12 dagar senare, då klagandens försvarare hade kontaktat regionfängelsets verkställighetsenhet.

Tingsdomaren medgav i sin utredning att fångpassets innehåll var felaktigt. BJO ansåg att formuleringen i fångpasset gav rum för tolkning och att den inte stämde överens med häktningsbeslutet. Den tingsdomare som är ordförande vid häktningssammanträdet ansvarar för att fångpasset innehåller tillräckliga och exakta uppgifter bl.a. om förpassningen till fängelse. Fångpasset fungerar nämligen som verkställighetshandling för häktningen. Det hör till god domstolspraxis att noggrant granska fångpassets innehåll. I detta fall hade man inte utfört någon sådan kontroll.

Då den domstol som behandlar ett tvångsmedelsärende fattar beslut om att den häktade ska förpassas till ett fängelse är fångvårdsmyndigheterna enligt BJO självfallet bundna av beslutet. Fångvårdsmyndigheterna ansvarar för att domstolens förpassnings- eller placeringsbeslut verkställs utan dröjsmål. För fängelsemyndigheternas del var det fråga om huruvida fängelset hade fått information om förpassningsförordnandet i tingsrättens häktningsbeslut och på vilket sätt fängelset i så fall hade fått denna information. Av utredningen framgick det inte huruvida polisen och fängelsets vakter hade diskuterat en eventuell förpassning till Kylmäkoski fängelse. Denna omständighet var emellertid inte avgörande i ärendet, eftersom förpassningen av en häktad enligt BJO inte kan basera sig på sådana uppgifter som förmedlas muntligen och som ger rum för tolkning. Vid förpassningen är det fångpass som avses i statsrådets förordning om fängelse av avgörande betydelse.

Fängelsemyndigheterna har inte ålagts någon särskild skyldighet att granska domstolens förpassningsbeslut. Om man emellertid vid fängelset upptäcker en tydlig brist eller ett fel i förpassningsbeslutet, eller om det visar sig att förpassningsbeslutet är så svårtolkat att det inte kan verkställas på ett entydigt sätt, kan fängelsemyndigheterna formfritt utreda saken t.ex. genom att kontakta tingsrätten eller undersökningsledaren. Fängelsemyndigheternas aktivitet kan motiveras med syftet att tillgodose kraven på god förvaltning. Med stöd av de föreskrifter om främjande av god förvaltning som ingår i 21 och 22 § i grundlagen kan fängelsemyndigheterna även vara skyldiga att uppmärksamma tingsrätten på ett fel eller en motstridighet som fängelsemyndigheten upptäckt. Genom ett sådant förfarande kan man bl.a. främja tillgodoseendet av de rättigheter som även garanteras frihetsberövade i 7 § i grundlagen.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 13.6.2008, dnr 1713/4/07, föredragande Pasi Pölönen

Domstolen återkallade inte en efterlysning

Helsingfors tingsrätt hade i ett fall beslutat utnyttja två parallella förfaranden för att kalla in svaranden (klaganden) till huvudförhandlingen. Stämningshandlingarna hade sänts till Esbo tingsrätt för att stämningsmannen skulle stämma in svaranden till rättegången, men samtidigt hade svaranden också efterlysts. Stämningsmannen hade lyckats stämma in svaranden, men trots detta hade efterlysningen inte återkallats. På grund av efterlysningen hade klaganden tre gånger blivit hejdad av polisen. Vid polisens utredningar visade det sig sedan att efterlysningen var ogrundad.

Enligt BJO verkade det som om man inte vid Helsingfors tingsrätt hade noterat att efterlysningen förblev gällande efter att klaganden hade stämts in, eftersom

efterlysningen inte hade återkallats då de handlingar som berörde klaganden hade återsänts från Esbo tingsrätt. Helsingfors tingsrätt borde ha återkallat efterlysningen genast då domstolen fick kännedom om att man lyckats stämma in svaranden. Detta var emellertid inte fallet. BJO uppmärksammade den tingsdomare vid Helsingfors tingsrätt som fattat beslut om efterlysningen och som i sista hand ansvarade för saken på det felaktiga förfarandet. Det hade inte varit tekniskt möjligt att återkalla efterlysningen vid Esbo tingsrätt.

BJO Jukka Lindstedts beslut 4.11.2008,
dnr 979/4/07*, föredragande Kristian Holman

Förflyttning av en fånge till ett estniskt fängelse

En estnisk klagande hade riktat kritik mot att dennes möjligheter till villkorlig frigivning hade försämrats då verkställigheten av det sjuåriga fängelsestraff som utdömts i Finland hade överförts till Estland. I Finland skulle klaganden ha blivit villkorligt frigiven efter att ha avtjänat hälften av fängelsestraffet, dvs. tre år och sex månader. I Estland hade klagandens ansökan om villkorlig frigivning förkastats och klaganden kunde nästa gång ansöka om villkorlig frigivning först efter ett år. I det skedet hade klaganden redan avtjänat fem och ett halvt år av fängelsestraffet.

BJO konstaterade att avtjänandet av fängelsestraffet i detta fall hade förlängts med åtminstone två år i förhållande till den tid som skulle ha avtjänats i Finland. Denna förlängning motsvarade 57 % av den tid som klaganden skulle ha blivit tvungen att avtjäna i Finland. BJO jämförde fallet med den situation som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) hade behandlat i två av sina beslut (Csoszánszki och Szabó) år 2006, där Europadomstolen ansåg att en faktisk förlängning av straffet med ett år och fyra månader (20 %) var betydande. Domstolen ansåg emellertid inte att situationen stred mot artikel 5 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

BJO konstaterade att det för klagandens del var fråga om en avsevärt strängare skärpning av straffet än i de fall som behandlats vid Europadomstolen. Enligt BJO:s uppfattning var det inte uteslutet att det faktum att straffet förlängts med två år, eller 57 %, kunde innebära en kränkning av artikel 5 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Europadomstolens rättspraxis gav emellertid inget svar på denna fråga. De hinder som uppställts för förflyttning av fångar i den nationella lagstiftningen kan i vissa avseenden betraktas som strängare än de kriterier som Europadomstolen tillämpat. Med beaktande av den information som fanns att tillgå vid den aktuella tidpunkten hade JM emellertid inte enligt BJO:s uppfattning överskridit sin prövningsrätt då ministeriet fattade beslut om att klaganden skulle flyttas till Estland.

När det gäller överföring av straffverkställigheten konstaterade BJO att det kan finnas skäl att beakta att den procentuella förlängningen av fängelsestraffet kan överskrida det som betraktas som godtagbart enligt Europadomstolens rättspraxis och med avseende på de rättigheter som garanteras i 7 § i grundlagen, även om den faktiska förlängningen av tiden för avtjänandet av fängelsestraffet i sig är godtagbar. Detta gäller i synnerhet i fråga om fängelsestraff som är kortare än genomsnittet. Enligt BJO finns det skäl att följa upp Europadomstolens rättspraxis bl.a. när det gäller en eventuell precisering av vilken procentuell förlängning av fängelsestraffet som kan betraktas som acceptabel vid bedömningen av huruvida förflyttningen av en fånge är godtagbar eller inte. Detsamma gäller den betydelse som ges kriterierna för prövning av förutsättningarna för villkorlig frigivning. BJO delgav sin uppfattning till JM:s och Helsingfors förvaltningsdomstols kännedom.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 22.8.2008,
dnr 1374/4/07*, föredragande Pasi Pölönen

4.2 ÅKLAGARVÄSENDET

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

4.2.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Åklagarväsendet består av Riksåklagarämbetet och de lokala åklagarenheterna. Åklagarväsendets organisation förnyades år 2007 så att det 1.4.2007 fanns 15 åklagarämbeten i vårt land. Dessutom verkade 50 servicebyråer i enlighet med justitieministeriets förordnande som filialer till åklagarämbetena.

Under verksamhetsåret trädde inga viktiga bestämmelser om åklagarväsendet i kraft och det skedde inte heller några betydande förändringar i åklagarnas verksamhetsmiljö. Genom äldre lagändringar som trädde i kraft i oktober 2006 blev det möjligt att tillämpa ett skriftligt rättegångsförfarande i vissa brottmål och dessutom utvidgades möjligheterna att begränsa förundersökningen i någon mån.

4.2.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Merparten av klagomålen mot åklagare gällde under året åtalsprövning, i synnerhet slutresultatet av åtalsprövningen, men i viss mån också procedurfrågor, inställningen till tilläggsutredningar samt motiveringar och dröjsmål med avgöranden, åklagarjäv samt åklagares åtgärder som undersökningsledare i polisbrottsärenden. I viss mån förekom också klagomål över beslut att begränsa förundersökningen.

JO och riksåklagaren undviker att vidta överlappande övervakningsåtgärder och att undersöka samma ärenden. Under verksamhetsåret fortsattes en praxis som visat sig fungera väl, dvs. att klagomål överförs till riksåklagaren om de är av typen överklaganden och gäller åtalsprövning i ärenden där en enskild person är misstänkt. Riksåklagaren kan vid behov inom ramen för sin behörighet göra en ny åtalsprövning, vilket JO inte har någon möjlighet att göra. Till riksåklagaren överfördes under verksamhetsåret 14 klagomål. Föregående år överfördes nio.

Under verksamhetsåret avgjordes 88 klagomål som gällde åklagare (föregående år 60) och två egna initiativ. Under året inkom 69 klagomål som gällde åklagare (föregående år 65). Båda åren undersöktes dessutom ett ärende på eget initiativ.

Sex klagomål ledde till åtgärder. I samtliga fall delgav JO sin uppfattning. I två fall skedde rättelse medan klagomålet behandlades. I berättelsens avsnitt om polisen behandlas åklagares verksamhet som undersökningsledare i samband med polisbrott (se s. 117). Ett ärende refereras emellertid nedan eftersom kritik närmast riktas mot en åklagares förfarande (1954/4/06* s. 106).

I ett ärende uppmärksammade BJO en häradsåklagare på vikten av att beslut om att begränsa förundersökning motiveras (2572/4/07).

BJO har också uppmärksammat åklagare på vikten av att åtalsprövningen sker utan dröjsmål. I ett ärende som gällde arbetarskyddsbrott hade åklagaren inte utfört åtalsprövningen innan åtalsrätten preskriberats, trots att målsägandens ombud flera gånger hade kontaktat honom om saken. Efter sin sjukledighet återvände åklagaren inte för att sköta sina uppgifter. Åtalsrätten preskriberades i början av sjukledigheten, redan innan ärendet hade överförts till en annan åklagare. BJO ansåg att åtalsrätten hade preskriberats av en orsak som berodde på åklagaren men som ändå inte kunde förutses varken av åklagarens förmän eller vid Riksåklagarämbetets uppföljning. Åklagaren kunde på grund av att han blivit sjukledig och avskedad inte höras på normalt sätt. BJO ansåg att det inte fanns någon anledning att inleda förundersökning i ärendet trots att förfarandet stred mot statstjänstemannalagen (2824/4/06).

I ett ärende gjorde polisen en framställning till åklagaren om begränsning av förundersökningen efter att ärendet hade behandlats i 11 månader. Den enda undersökningsåtgärden var att den misstänkte hade ombetts inkomma med ett skriftligt yttrande. BJO ansåg

att polisen inte hade gjort förundersökningen utan obefogat dröjsmål. BJO uppmärksammade också åklagarämbetet på vikten av att åtalsprövningen görs utan dröjsmål. Ställningstagandet att polisens framställning om begränsning av förundersökningen inte skulle godkännas hade dröjt nio månader. Efter förundersökningen inleddes åtalsprövningen som fortfarande pågick efter över ett halvt år (1870/4/07*).

4.2.3 INSPEKTIONER

Justitieombudsmannen inspekterar relativt sällan åklagarenheter. Det har med beaktande av åklagarväsendets interna kontroll inte ansetts ändamålsenligt att öka antalet inspektioner. Under verksamhetsåret inspekterade BJO åklagarämbetet i landskapet Åland. Det skriftliga rättegångsförfarandet hade i landskapet kunnat tas i bruk utan problem. Vissa problem hade emellertid förekommit vid planeringen av de egentliga sammanträdesdagarna. Tingsrätten fattade beslut om planeringen.

I samband med att åklagarämbetet i Lappland inspekterades i slutet av föregående år konstaterades det att servicebyrån i Ivalo var obemannad vid den tidpunkt då inspektionen gjordes. Eftersom utgångspunkten för servicebyråns verksamhet kan anses vara att byrån åtminstone vid vissa tider är bemannad med en person som medborgarna kan vända sig till i ärenden som gäller åklagarväsendet, beslöt BJO undersöka saken på eget initiativ. Av utredningen framgick att en åklagare från Lapplands åklagarämbete är anträffbar på ämbetshuset i Ivalo vid vissa tidpunkter. Åklagaren är placerad i Rovaniemi men besöker under tingsdagar både Ivalo och Utsjoki. Mottagningstiderna meddelas på ämbetsverkets internetsidor och i lokaltidningen samt på ämbetshusets anslagstavla. I ämbetshuset finns dessutom en postlåda för skriftligt material som är adresserat till åklagaren.

BJO konstaterade i sitt beslut att det är synnerligen viktigt att man i samernas hembygdsområde där avstånden är långa tillhandahåller åklagartjänster i Ivalo. Det är lika viktigt att åklagaren regelbundet är anträffbar i Ivalos ämbetshus och att lokalbefolkningen tillräckligt effektivt informeras om mottagningstiderna samt om hur åklagaren kan kontaktas. Enligt BJO:s åsikt kan de nuvarande arrangemangen anses uppfylla det i förordningen angivna kravet att Lapplands åklagarämbete ska ha en servicebyrå också i Ivalo. BJO meddelade att han fortsättningsvis följer utvecklingen i Övre Lappland (3577/2/07).

4.2.4 AVGÖRANDEN

Undersökning av ett polisbrott och åklagarens förfarande

En polisman som anfört klagomål misstänktes för att ha misshandlat en kollega under bådas fritid. Biträdande polischefen hörde båda polismännen, varefter en brottsanmälan registrerades och förundersökning inleddes. Klaganden kritiserade biträdande polischefens och åklagarens förfarande i ärendet.

Vittnen kontaktades

Klaganden uppgav att den biträdande polischefen och häradsåklagaren hade kontaktat vittnen och utsatt dem för påtryckningar.

Åklagaren uppgav att hans avsikt var att ta reda på om de polismän som klaganden åberopat som vittnen över huvud taget hade gjort några iakttagelser om den händelse som undersöktes. Åklagaren bestred att han utövat påtryckningar mot vittnena. Han berättade att han upplyst vittnena om deras skyldighet att vid hot om straff hålla sig till sanningen, detta enligt klaganden för att vittnena skulle komma att bekräfta hans utsaga. Åklagaren hänvisade till att han hade bevis som talade mot den versionen.

Ställföreträdaren för BJO ansåg att det inte i sig strider mot lagen att åklagaren själv kontaktar eventuella vittnen för att ta reda på vad dessa vet om saken. Åklagaren kan då bedöma t.ex. behovet av ytterligare undersökningar. Trots att båda vittnena berättade att de hade undrat över att åklagaren tagit kontakt nämnde ingendera att de uppfattat att åklagaren hotat dem eller utsatt dem för påtryckning. I ärendet hade inte påvi-

sats att åklagaren behandlat vittnena osakligt eller tilltalat dem med olämpliga metoder.

Ställföreträdaren för BJO underströk emellertid att det i och för sig är exceptionellt att en åklagare direkt kontaktar ett vittne. Om åklagaren dessutom, utan att det är frågan om en förhörssituation, understryker vikten att hålla sig till sanningen kan situationen lätt missuppfattas eller rentav uppfattas som en otillbörlig påtryckning. Detta kan vara fallet trots att skyldigheten att hålla sig till sanningen nämns på ett neutralt sätt. I det aktuella fallet var det dessutom fråga om polismän som redan på grund av sin utbildning och sitt arbete var väl förtrogna med vittnens skyldigheter. I sådana situationer är det skäl att uppträda ytterst neutralt, dvs. så att det blir klart att det inte är fråga om att vittnet förväntas ge en utsaga som går i en viss riktning.

Ställföreträdaren för BJO framförde samma synpunkter också om två andra förfaranden. För det första hade åklagaren påpekat för klaganden att om dennes flickvän ämnar vittna måste hon tala sanning. Annars kan förundersökning inledas i ärendet. Den biträdande polischefen hade för sin del ringt till polisvittnenas förman, i syfte att berätta vilken risk vittnena tog om de inte höll sig till sanningen.

Skydd mot självkriminalisering

Den biträdande polischefens aktivitet i ärendet berodde uppenbarligen på den information som han fått då han muntligen och skriftligen hade hört underlydande polismän före beslutet att registrera brottsanmälan. Till denna del aktualiserades frågan om skydd mot självkriminalisering, som innebär att ingen får tvingas vittna mot sig själv eller erkänna sig skyldig. Den som är misstänkt för brott är sålunda inte skyldig att främja utredningen av brottet (och inte heller skyldig att hålla sig till sanningen), men när klaganden gav utredningar till sin förman var utgångspunkten den att han var skyldig att hålla sig till sanningen.

Den biträdande polischefen överlämnade till åklagaren den skriftliga utredning som han fått av klaganden. Ställföreträdaren för BJO ansåg att det med tanke på skyddet mot självkriminalisering skulle ha varit synnerligen problematiskt att använda denna utredning under rättegången. Av åklagarens stämningsansökan framgick dessutom att man hade för avsikt att höra den biträdande polischefen som vittne bl.a. om vad klaganden muntligen hade berättat för honom (i egenskap av klagandens förman) om händelserna. Om den biträdande polischefen under rättegången hade hörts om detta tema skulle det enligt ställföreträdaren för BJO med fog ha kunnat anses vara fråga om (förbjudet) kringgående av skyddet mot självkriminalisering.

Klagandens yttranden till sin förman hade emellertid inte använts mot honom under rättegången. Av denna anledning nöjde sig ställföreträdaren för BJO med att för framtiden uppmärksamma den biträdande polischefen och häradsåklagaren på vikten av att hålla förundersökningen åtskild från den tjänstemannarättsliga handläggningen av ärendet.

Hörande av vittne under förundersökning

Häradsåklagaren kallade den biträdande polischefen till huvudförhandlingen som vittne men lät inte förhöra honom under förundersökningen.

Biträdande riksåklagaren konstaterade i sitt yttrande att alla de vittnen som åklagaren ämnar förhöra under huvudförhandlingen vanligen ska höras under förundersökningen. För detta förfarande talar både att den åtalade ska ges möjlighet att förbereda sitt försvar och att målsäganden ska ha möjlighet att förbereda sina yrkanden. I undantagsfall är det enligt biträdande riksåklagarens åsikt inte nödvändigt att höra ett sådant vittne, t.ex. om parterna också annars vet tillräckligt om vad vittnet kommer att berätta i tingsrätten. Ställföreträdaren för BJO ansåg att det i detta fall snarare skulle ha varit motiverat att höra den biträdande polischefen också under förundersökningen.

Ställföreträdaren för BJO Jussi Pajuojas beslut 7.10.2008, dnr 1954/4/06*, föredragande Juha Haapamäki

4.3 POLISEN

Laglighetskontrollen av polisen hörde under verksamhetsåret till BJO *Jukka Lindstedts* uppgifter. Också JO *Riitta-Leena Paunio,* BJO *Petri Jääskeläinen* och ställföreträdaren för BJO *Jussi Pajuoja* avgjorde några ärenden som gällde polisen. Om inte något annat nämns har de beslut som refereras nedan fattats av BJO Lindstedt. Äldre JO-sekreterare *Juha Haapamäki* var huvudföredragande för polisärendena.

4.3.1 VERKSAMHETSMILJÖ OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Polisförvaltningen är för närvarande föremål för omfattande reformer. Vid ingången av år 2009 ersattes de tidigare 90 polisinrättningarna av 24 nya polisinrättningar. Man har redan under en längre tid strävat efter att skapa större enheter. Innan häradsreformen genomfördes år 1996 fanns det ännu 233 polisdistrikt, dvs. tio gånger fler än för närvarande. Ett av de huvudsakliga målen med den senaste reformen är att de nya polisinrättningarna i stor utsträckning ska vara likartade sinsemellan och att de dygnet runt ska kunna fungera självständigt i så gott som alla ärenden. I det andra skedet av reformen granskas ställningen för polisens högsta ledning och länsledningar samt för polisens riksomfattande enheter.

I februari 2008 lade en arbetsgrupp som tillsatts av inrikesministeriet (IM) fram ett förslag om inrättande av en polisstyrelse. Detta nya centrala ämbetsverk, som ska bildas av IM:s polisavdelning och polisens länsledningar, ska leda polisens operativa verksamhet. IM ska enligt förslaget fortfarande svara för den politiska och strategiska styrningen av polisen. Polisstyrelsen kommer att inleda sin verksamhet tidigast år 2010. Förslaget innebär att polisens länsledning avskaffas, även om polisstyrelsen kommer att bedriva viss regional verksamhet (i Åbo, S:t Michel och Uleåborg). Centralkriminalpolisen (CKP), rörliga polisen och skyddspolisen föreslås i stort sett bibehålla sin nuvarande ställning.

Den lagstiftning som reglerar polisens verksamhet har under den senaste årtionden förnyats och polisen har fått tillgång till nya utredningsmetoder som är av betydelse även i principiellt avseende. Det har emellertid, bl.a. från riksdagsutskottens och laglighetsövervakarnas sida, riktats kritik mot att reformerna har lett till att lagstiftningen blivit en oenhetlig och delvis svårbegriplig helhet. Justitieministeriet (JM) och IM tillsatte i februari 2007 en kommission med uppgift att före utgången av mars 2009 bereda ett förslag till totalrevidering av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. Det är således fråga om ett synnerligen omfattande och krävande projekt.

Redan under en längre tid har utvecklingstrenden varit den att polisen och åklagarna har fått större prövningsrätt när det gäller att bedöma vilka brottsmisstankar som ska undersökas. Avsikten är att de knappa resurserna ska inriktas på ett ändamålsenligt sätt. Dessa i och för sig rationella strävanden kan emellertid i praktiken leda till en betydande försämring av det straffprocessuella systemets förutsägbarhet och jämlikheten när det gäller bemötandet av parterna i straffprocessen.

För ordningspolisens del kan man däremot konstatera att polisens verksamhetsområde har inskränkts bl.a. i och med att ordningen i allt större utsträckning upprätthålls av privata bevakningsföretag. IM startade i november 2008 ett projekt för förnyelse av lagstiftningen gällande den privata säkerhetsbranschen. Inom ramen för detta projekt strävar man bl.a. efter att förtydliga och förenhetliga befogenhetsbestämmelserna samt uppdatera bestämmelserna om arbetsfördelningen mellan vakter och ordningsmän samt polisen. Avsikten är att en regeringsproposition gällande det första skedet av reformen ska överlåtas till riksdagen senast under höstsessionsperioden 2009.

Det har ansetts nödvändigt att polisen ska kunna koncentrera sig på sådana ärenden som polisen anser vara viktiga. Utvidgningen av området för ändamålsenlighetsprövningen och dimensioneringen av polisens resurser blir emellertid i något skede också en rättsskyddsfråga. Man kan t.ex. fråga sig vad som ska hända med de ärenden som polisen inte anser vara viktiga eller som polisen inte hinner sköta, men som kan vara av stor betydelse ur en vanlig medborgares synvinkel.

Polisens verksamhetsbetingelser har under de senaste åren genomgått en kraftig internationalisering. En bidra-

gande orsak till detta är att gränserna har öppnats. I synnerhet efter händelserna den 11 september 2001 har Europeiska unionen märkbart aktiverat sitt straffrättsliga och polisiära samarbete. Den ökade aktiviteten gäller inte bara bekämpning av terrorism utan också bekämpning av all slags grov, ofta gränsöverskridande kriminalitet. Till följd av detta har man t.ex. utökat strafflagen med ett nytt 34 a kap. (terroristbrott) och stiftat en ny s.k. EU-utlämningslag.

Under verksamhetsåret uppmärksammades polisen i medierna bl.a. i samband med skolmassakern i Kauhajoki. Denna tragedi påskyndade reformen av vapenlagstiftningen, som i och för sig redan var under beredning, och ledde till att polisens högsta ledning utfärdade anvisningar som avsevärt skärpte praxisen vid beviljandet av vapentillstånd. Polisen strävade dessutom efter att intensifiera övervakningen av internet. Under verksamhetsåret fick också vissa exceptionella polisbrottsmisstankar stort utrymme i medierna. I slutet av år 2007 inleddes en förundersökning som berörde chefen och ett antal anställda vid narkotikabrottsenheten vid Helsingfors polisinrättning. Detta ärende överfördes i november till åtalsprövning. Den andra förundersökningen som berörde CKP och ett antal polismän vid Vanda polisinrättning gällde (enligt de uppgifter som förekommit i medierna) misstänkta oklarheter i samband med bevisprovokation genom köp. Detta ärende fick stor publicitet i synnerhet efter att den åklagare som fungerade som undersökningsledare i ärendet enligt sin egen uppfattning hade blivit hotad av polisen.

4.3.2 LAGLIGHETSKONTROLL

De klagomål som riktas mot polisen utgör ett av de största sakområdena inom JO:s laglighetskontroll. Under verksamhetsåret utgjorde de klagomål som berörde polisen ca 15 % av alla klagomål som anfördes hos JO. Dessutom avgjordes och statistikfördes ett visst antal klagomål som berörde polisen i samband med sådana klagomål som huvudsakligen gällde åklagare eller domstolar.

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 582 klagomål över polisens verksamhet, vilket var fler än någonsin tidigare (572 året innan). JO fick dessutom ta emot 633 nya polisklagomål under verksamhetsåret, vilket var betydligt fler än året innan (555). Ökningen var hela 14 %. Utöver klagomålen tog JO på eget initiativ fem polisärenden till prövning. Under verksamhetsåret vidtog JO åtgärder i 75 ärenden (101 året innan), där JO meddelade sin uppfattning i 73 ärenden och gjorde två framställningar. Polisens verksamhet föranledde alltså inga åtal eller anmärkningar.

IM uppgav att polisens högsta ledning och länsledning under de senaste åren årligen har fått ta emot ca 700–900 klagomål. Antalet klagomål som lokalpolisen direkt fått ta emot är inte känt. Under de senaste åren har den interna laglighetsövervakningen inom polisförvaltningen effektiverats, men de knappa resurser som står till buds för denna verksamhet verkar i stor utsträckning begränsa övervakningens omfattning. Det är synnerligen viktigt att man i samband med förnyelsen av polisförvaltningens struktur tryggar polisens möjligheter att utöva intern laglighetsövervakning. Hittills har polisens länsledningar svarat för en betydande del av denna övervakning.

Under verksamhetsåret fick även justitiekanslersämbetet ta emot 286 klagomål som riktade sig mot polisen (186 året innan), vilket innebar att polisklagomålen ökade kraftigt i antal också hos JK. En del av dessa klagomål överfördes till justitieombudsmannen med stöd av lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman.

Av antalet klagomål eller klagomålsavgöranden kan man emellertid inte dra några långtgående slutsatser om polisverksamheten. Man måste beakta att det varje dag företas tusentals polisiära åtgärder. Klagomålen gäller endast ett synnerligen litet urval av dessa. Polisverksamhetens karaktär kan utgöra en förklaring till klagomålens antal. Polisen är ibland tvungen att göra kraftiga ingrepp i människors grundläggande fri- och rättigheter, och polisen kan dessutom ha ont om betänketid i dessa situationer. Polisen måste ofta också fatta beslut om användning av tvångsmedel på basis av knapphändig information. En situation kan te sig annorlunda ur den persons synvinkel som åtgärden riktat sig mot och då den granskas i ljuset av senare uppgifter. Polisens förfarande måste emellertid alltid bedömas utgående från beslutssituationen och med hänsyn till

vad beslutsfattaren då visste eller borde ha vetat. Medborgarnas benägenhet att anföra klagomål påverkas sannolikt också av den uppmärksamhet som polisen får i massmedierna. En stor del av polisens åtgärder är dessutom av ett sådant slag att de inte kan överklagas. Därför kan laglighetsövervakarnas avgöranden få stor betydelse för polisens verksamhet, till åtskillnad från vad som är fallet inom sektorer där domstolsavgöranden och rättspraxis har en centralare ställning. Under verksamhetsåret ökade emellertid antalet polisklagomål hos JO proportionellt sett mer än de övriga klagomålen och man bör naturligtvis följa upp huruvida detta är en tillfällig företeelse eller en mer permanent utvecklingstrend. En förklaring till ökningen utgörs av det trettiotal klagomål som under verksamhetsåret anfördes angående filtrering av barnpornografi.

Största delen av polisklagomålen gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. Ofta hävdar klaganden att förundersökningen har varit bristfällig eller att ett beslut om att förundersökning inte ska förrättas har varit felaktigt, eller också kritiseras förundersökningen för att den har tagit alltför lång tid. När det gäller tvångsmedlen anförs klagomål oftast över husrannsakan och olika slags frihetsberövanden. Klagandena har ofta den felaktiga uppfattningen att polisen alltid genomför en förundersökning då någon ber om det eller att JO kan fatta beslut om saken. En förundersökning utförs emellertid endast om polisen anser att det finns skäl att misstänka brott. JO kan för sin del förordna om förundersökning endast när det gäller ärenden som omfattas av JO:s övervakningsbefogenheter.

Påståenden om allvarliga oegentligheter hos polisen styrs uppenbarligen till största delen direkt till förundersökning, eftersom det ganska sällan förekommer sådana påståenden i klagomålen. Det verkar vara så att medborgarna direkt gör en brottsanmälan i sådana fall som de uppfattar som flagranta, varefter åklagaren prövar huruvida en förundersökning ska genomföras. Detta är i och för sig motiverat också med tanke på laglighetskontrollen. Under de senaste åren har man registrerat ca 600–700 anmälningar om brott som påstått vara begångna av polismän (år 2008 var anmälningarna 638). En stor del av dessa anmälningar har inte föranlett någon förundersökning eftersom det inte funnits skäl att misstänka något brott. Det är emellertid en allvarlig brist att det inte förs någon noggrann statistik över vad brottsanmälningarna mot polisen leder till. Man kommer att följa upp hur denna situation utvecklas.

Den laglighetskontroll som riktar sig mot polisens verksamhetsområde innefattar ett specialområde som gäller teletvångsmedel, täckoperationer och polisens övriga hemliga metoder för inhämtande av information. En redogörelse för dessa finns på s. 79.

4.3.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna utgör också en del av den laglighetskontroll som riktar sig mot polisen. Inspektionerna har hittills inte varit oannonserade utan man har avtalat om dem på förhand. Före inspektionen bekantar man sig med skriftligt material, såsom utredningar om gripanden och anhållanden samt andra beslut som hör samman med förundersökningar, utredningar i ärenden där förundersökningen pågått länge och utredningar om användning av teletvångsmedel. Utgående från detta material utreds ärendena vid behov närmare vid inspektionen. I samband med inspektionen av en polisinrättning inspekteras ofta också den lokala åklagarmyndigheten. Därigenom kan man t.ex. utreda hur samarbetet mellan polisen och åklagarmyndigheten fungerar och bilda sig en uppfattning om polisverksamhetens kvalitet. I framtiden har man också för avsikt att utföra oanmälda inspektioner, åtminstone i polishäkten.

Vid inspektionerna av polisens verksamhet uppmärksammas särskilt sådana åtgärder som är av betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna eller som av någon annan orsak anses viktiga. Man har också fokuserat på områden där den övriga tillsynen och rättsskyddsgarantierna inte är heltäckande, t.ex. på grund av att möjligheter till ändringssökande saknas. Detta är fallet t.ex. när det gäller gripanden. Det finns emellertid inte möjligheter att utföra annat än stickprovsgranskningar av olika dokument. Under verksamhetsåret utfördes en aning färre inspektioner än förut, vilket bl.a. berodde på det ökade antalet klagomål.

I samband med den inspektion av IM:s polisavdelning som utfördes i februari 2008 diskuterade man projektet för förnyelse av polisförvaltningens struktur och de konsekvenser som statens produktivitetsprogram medför för polisen. Dessutom uppmärksammades bl.a. polisens interna laglighetsövervakning samt användningen och övervakningen av hemliga metoder för inhämtande av information.

Av de lokala polisinrättningarna inspekterade BJO Lindstedt Ålands polismyndighet. Vid inspektionen uppmärksammade BJO bl.a. olika beslut om frihetsberövanden, förundersökningens snabbhet, tillgången till polistjänster inom landskapets olika områden samt användningen av teletvångsmedel. Dessutom diskuterades den interna laglighetsövervakningen. BJO gjorde sig också förtrogen med utrymmena i polishäktet. Med anledning av inspektionen beslöt han på eget initiativ undersöka vissa dröjsmål som förekommit i samband med förundersökningar. I anslutning till inspektionen diskuterade han också situationen inom polisverksamheten på Åland och tillsynen över verksamheten med representanter för landskapsstyrelsen, bl.a. med chefen för polisärenden. Dessutom besökte BJO CKP:s enhet på Åland, där han fick en överblick över enhetens verksamhet och tog del av vissa teletvångsmedelsdokument.

Under verksamhetsåret utfördes även en särskild inspektion av polishäktet och de övriga utrymmena för förvaring av frihetsberövade vid polisinrättningen i Esbo härad. Med anledning av inspektionen beslöt BJO på eget initiativ undersöka hur de gripnas integritetsskydd beaktas i samband med kameraövervakningen.

BJO inspekterade också rörliga polisens enhet vid Helsingfors-Vanda flygfält, vars personal (ca 50 personer) sköter alla polisens uppgifter på flygfältet. Han gjorde sig också förtrogen med häktningsutrymmena på flygfältet. Enligt utredningen hålls ingen i förvar i dessa utrymmen mer än några timmar, utan de gripna förs antingen till polisinrättningen i Vanda eller till mottagningscentralen i Krämertsskog. Vid inspektionen granskade BJO också PTG-brottsunderrättelsetjänsten (polisens, tullens och gränsbevakningsväsendets gemensamma brottsunderrättelsetjänst) vid flygfältet. Syftet med PTG-verksamheten är att man genom samarbete myndigheterna emellan ska kunna åstadkomma ett enhetligt och heltäckande brottsunderrättelsesystem. Systemet innebär bl.a. att man upprätthåller en så aktuell lägesbild som möjligt, identifierar olika brottsbekämpningsobjekt samt stöder brottsbekämpningen, planeringen och beslutsfattandet.

Under verksamhetsåret bekantade sig BJO också med verksamheten vid Räddningsinstitutet och i synnerhet med utbildningen för jourhavande vid nödcentraler. Han besökte också Helsingfors nödcentral, som haft problem med ständig personalbrist och stor omsättning bland personalen. Utbildningen i Kuopio lockar inte tillräckligt med studerande från huvudstadsregionen och bland dem som avlagt sin examen är Helsingfors inte en eftertraktad arbetsplats bl.a. på grund av de höga levnadskostnaderna.

Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) gästade Finland i april 2008 och besökte bl.a. sju polisinrättningar. Kommitténs iakttagelser har behandlats ovan i avsnittet gällande grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter (se s. 38).

4.3.4 AVGÖRANDEN

Offentlighet och information

Offentlighetsfrågorna är ofta problematiska. Polisen blir dagligen tvungen att ta ställning till frågor som berör offentligheten, ibland med mycket kort betänketid. Utgångspunkten är självfallet att man inte får ge ut information om sekretessbelagda frågor. T.ex. uppgifter som gäller en förundersökning är i regel sekretessbelagda innan en eventuell rättegång inleds. Å andra sidan kräver man också av polisen så stor öppenhet som möjligt samt aktiv informationsförmedling. Dessa krav accentueras av informationsförmedlingens ökade volym och av det allt snabbare tempot. Det ställs krav på realtidsinformation och massmedierna har ofta även tillgång till information från andra källor. Balansgången mellan dessa motstridiga krav är en mycket krävande uppgift. Förundersökningslagens bestämmelser om informationsförmedling är dessutom mycket allmänt formulerade. Det är således inte förvånande att det varje år anförs klagomål över informationsförmedlingen. Följande beslut av JO Paunio berörde offentlighetsfrågor.

Informationsläckage ska tas på allvar

JO undersökte på eget initiativ hur polisen försöker förhindra spridningen av sekretessbelagd information och hur polisen tänker effektivera utredningen av informationsläckage. Hon var bekymrad över att sekretessbelagd information om oavslutade förundersökningar då och då når offentligheten. Avsiktliga informationsläckage betraktade hon som synnerligen allvarliga. Polisen medgav i sina utlåtanden till JO att informationsläckage inträffar. Enligt utlåtandena är det emellertid oftast fråga om oförsiktighet. Polisen ansåg att egentliga uppsåtliga informationsläckage t.ex. till massmedierna är sällsynta.

JO betonade att polisens lagenliga och öppna information om förundersökningar inte utgör ett problem. Myndigheterna förutsätts bedriva så öppen och aktiv informationsförmedling som möjligt. Om man t.ex. anser att det på grund av brottsmisstankarnas samhälleliga betydelse finns vägande skäl att informera om en förundersökning är det inte fråga om informationsläckage – trots att misstänkte vållas olägenhet av att informationen offentliggörs. Däremot är det viktigt att ett ärende som enligt lagen betraktas som sekretessbelagt också i praktiken hemlighålls.

JO konstaterade att informationsläckagen kan orsaka enskilda personer avsevärd och oåterkallelig skada. Dessutom kan informationsläckagen vara menliga för brottsutredningen. Man bör således satsa på att undersöka läckagen, även om undersökningen av brottsmisstankarna är utmanande bl.a. till följd av journalisternas källskydd.

JO betonade att polisen ska effektivera förebyggandet av dylika läckage. Man ska t.ex. utöka tillsynen över användningen av olika register. Dessutom ska man satsa på utbildning. JO ansåg även att det är viktigt att man i samband med den helhetsreform av förundersöknings-, tvångsmedels- och polislagen som för närvarande är under beredning noggrant granskar de bestämmelser med hjälp av vilka man kan främja hemlighållandet av sekretessbelagda uppgifter samt utredningen av informationsläckage. Samtidigt ska man emellertid också ta hänsyn till att polisen ska bedriva tillräckligt öppen och aktiv informationsförmedling. Brottsmisstankar som är av samhällelig betydelse ska i regel kunna behandlas i offentligheten redan före en eventuell domstolsbehandling – naturligtvis dock med respekt för oskuldspresumtionen. Polisen får inte med hänvisning till sekretessen isolera sig från offentligheten.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 30.10.2008, dnr 278/2/05*, föredragande Juha Haapamäki

Beslutet 2886/4/06* gällde information om en förundersökning. BJO riktade kritik mot undersökningsledaren på grund av att denne hade lämnat ut information om en oavslutad förundersökning trots att det inte fanns några sådana vägande skäl som skulle ha åsidosatt den lagenliga sekretesspresumtionen. Undersökningsledaren hade lämnat ut information om namnet på det bolag som var föremål för förundersökning och om bolagets hemort samt avslöjat att den misstänkte var bolagets förra verkställande direktör. På basis av denna information kunde man åtminstone på en liten ort fastställa den misstänktes identitet. Dessutom var det möjligt för var och en att utreda saken ur handelsregistret. Det var emellertid inte nödvändigt att lämna ut denna information för att brottet skulle kunna redas ut eller den misstänkte gripas och det fanns inte heller några andra synnerligen vägande skäl till det. BJO konstaterade vidare att det inte är polisens sak att försöka dementera alla rykten som rör sig bland allmänheten, vilket undersökningsledaren hade hänvisat till.

I ärendet 846/4/07* ansåg BJO att polisen hade misslyckats med information i fråga om ett dödsfall. Enligt BJO:s uppfattning borde dödsorsaken inte ha nämnts i polisens pressmeddelande, eftersom den avlidne var en känd person på sin lilla hemort och man uppenbarligen hade kunnat kombinera den avlidne med nyheten om att en person dött i en snödriva. Det fanns inte heller av utredningstekniska skäl orsak att ge ut information om dödsorsaken. Enligt BJO borde dessutom den avlidnes anhöriga först ha informerats om dödsorsaken. Han konstaterade även i detta fall att det inte hör till polisens uppgift att försöka dementera alla rykten som rör sig bland allmänheten.

Registrering av brottsanmälningar

Då någon anmäler ett brott eller en tilldragelse som han eller hon anser vara ett brott ska polisen utan dröjsmål registrera denna anmälan. Inom laglighetskontrollen har man ansett att en brottsanmälan ska registreras senast inom några dagar. Bestämmelsen om registrering av brottsanmälningar är ovillkorlig och i detta sammanhang är uttryckligen anmälarens uppfattning om tilldragelsen avgörande. Polisens uppfattning om huruvida det kan vara fråga om ett brott är således inte av betydelse i sammanhanget. Registreringen av en anmälan innebär emellertid inte ännu att en förundersökning inleds, utan man fattar ett särskilt beslut om förundersökningen. En förundersökning genomförs endast om det enligt polisens bedömning finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts.

I likhet med åren innan uppmärksammades polisen också under verksamhetsåret i flera fall på skyldigheten att registrera brottsanmälningar. T.ex. i ärendet 3995/4/06* ansåg BJO att två polismän vid polisinrättningen i Åbolands härad hade handlat felaktigt då de inte hade registrerat klagandens brottsanmälan. Polisinrättningens praxis, som innebar att allmänhetens anmälningar om påstådda fortkörningar inte registrerades som brottsanmälningar, stod enligt BJO i strid med bestämmelserna om skyldigheten att registrera brottsanmälningar. Skyldigheten att registrera brottsanmälningar berördes också i ärendena 29, 1048*, 2291* och 2958/4/07.

Dröjsmål vid förundersökningen

Enligt lagen ska förundersökningen utföras utan onödigt dröjsmål. I klagomålen riktas ofta kritik mot förundersökningens längd. Det faktum att förundersökningen drar ut på tiden utgör ett problem såväl med tanke på parterna i ett enskilt ärende och förundersökningens resultat som med tanke på hela det straffrättsliga systemets funktion och trovärdighet. Å andra sidan kan och bör polisen emellertid prioritetsordna förundersökningarna, vilket innebär att det kan räcka länge innan en del förundersökningar genomförs.

Både brottsutredaren och undersökningsledaren ansvarar för att förundersökningen genomförs på ett behörigt sätt. Dessa ska emellertid ha rimliga möjligheter att sköta sina uppgifter utan dröjsmål. I detta sammanhang är både arbetsledningen och resurserna av betydelse. Med tanke på detta kan ansvaret för dröjsmålen vid förundersökningarna även hänföras till undersökningsledarnas överordnade. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har upprepade gånger meddelat fällande domar mot finska staten i ärenden som gällt rättegångens längd. Vid bedömningen av brottmålsbehandlingens längd betraktar Europadomstolen också förundersökningen som en del av rättegången.

Under verksamhetsåret riktade BJO kritik mot polisen bl.a. i ett ärende där en framställning om avslutande av förundersökningen hade tillställts åklagaren först då ärendet redan hade varit under behandling i 11 månader. Detta ärende refereras närmare i avsnittet gällande åklagarväsendet (1870/4/07* s. 104). Polisen uppmärksammades också i ärendena 1017/4/06*, 1402/4/07 och 486/4/08 på betydelsen av att förundersökningen utförs utan dröjsmål.

Förundersökningsbeslut och beslutsmotiveringar

Under de senaste åren har förundersökningsbesluten och i synnerhet beslutens motiveringar ständigt föranlett kritik. Liknande problem har också uppdagats i samband med inspektionerna.

Myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut grundar sig i sista hand på 21 § i grundlagen. Ett beslut om avslutande av en förundersökning ska motiveras i den utsträckning som krävs med anledning av ärendets natur. Parterna har ett behov av att få veta varför ingen förundersökning utförs i ärendet eller varför den har avslutats. Beslutsmotiveringarna möjliggör också extern kontroll av avgörandena. Dessutom är motiveringen av betydelse med avseende på beslutsfattarens självkontroll, eftersom beslutsfattaren blir tvungen att tänka över beslutets juridiska grund då han eller hon formulerar beslutsmotiveringen. Mo-

tiveringarna är också av betydelse med tanke på förtroendet för myndigheternas verksamhet.

Liksom åren innan riktades det även under verksamhetsåret kritik mot polisens förundersökningsbeslut och i synnerhet mot sådana beslut som innebar att förundersökning inte inleddes. Oftast var det fråga om att beslutsmotiveringen var bristfällig eller helt saknade information om de omständigheter på basis av vilka undersökningsledaren hade ansett att det inte fanns anledning att misstänka något brott i ärendet.

T.ex. i ärendet 187/4/06* hade en kriminalkommissarie vid polisinrättningen i Lahtis härad motiverat sitt beslut om att inte inleda någon förundersökning med att det inte var möjligt att genom förundersökningen utreda huruvida överläkarens föreskrift varit laglig eller felaktig. BJO ansåg att kriminalkommissariens motivering var diskutabel, eftersom en förundersökning uttryckligen utförs i syfte att utreda huruvida det undersökta förfarandet motsvarar rekvisitet för ett brott. Enligt BJO borde kriminalkommissarien i beslutet ha bedömt huruvida det fanns skäl att misstänka ett brott i det fall där överläkaren hade förbjudit fotografering vid en hälsovårdscentral. Denna bedömning borde ha utgjort grunden för ärendets fortsatta behandling. Om det enligt kriminalkommissariens uppfattning inte fanns skäl att misstänka något brott i ärendet, borde grunderna för denna uppfattning ha framgått av beslutet. I ärendena 1506/4/05, 3732/4/06, 230* och 1618/4/07 var det likaså fråga om bristfällig motivering av beslut om att förundersökning inte skulle utföras.

Därutöver ansåg BJO i flera fall att det skulle ha funnits skäl att informera klaganden om förundersökningsbeslutet (350/4/06 och 230*, 1618, 1861, 3669/4/07 samt 486/4/08). Enligt lagen ska målsägandena och de som har förhörts såsom parter i ärendet underrättas om beslutet, om inte detta anses onödigt.

Beslutet 1/4/07* gällde utlämnande av personbeteckningar i samband med ett förundersökningsbeslut. Beslutet om avbrytande av förundersökningen hade sänts till var och en av de elva målsägandena i ärendet. Av beslutet framgick alla målsägandes namn, adresser och personbeteckningar. Detta var i och för sig förenligt med polisens högsta lednings och den registeransvariges ställningstagande angående personuppgiftslagens tolkning. BJO ansåg emellertid att denna tolkning var felaktig.

Enligt BJO hade man inte vid delgivningen av beslutet om avbrytande av förundersökningen beaktat det relevanskrav eller den aktsamhetsplikt som enligt personuppgiftslagen ska iakttas vid behandlingen av personuppgifter. Han ansåg också att förfarandet kunde kritiseras med avseende på det privatlivsskydd som garanteras i grundlagen. I personuppgiftslagen krävs det att den registeransvarige ska se till att personbeteckningen inte onödigt antecknas i handlingar som skrivs ut på basis av ett personregister.

Enligt BJO hade man inte i det aktuella fallet lagt fram godtagbara grunder för att personbeteckningarna hade antecknats i beslutet. Han meddelade polisinrättningen sin uppfattning om tillbörlig behandling av personbeteckningar. Han ansåg även att det fanns skäl för polisens högsta ledning att utarbeta anvisningar för att främja utvecklandet och iakttagandet av god informationshanteringssed och för att trygga privatlivsskyddet och andra sådana grundläggande fri- och rättigheter som skyddar integriteten vid behandlingen av personuppgifter.

Frihetsberövanden och de frihetsberövades förhållanden

Under verksamhetsåret anfördes i likhet med åren innan flera klagomål som berörde grunderna för gripanden, anhållningar och häktningar. Å andra sidan ska man komma ihåg att ca 150 000 personer som berövats sin frihet på olika grunder årligen hålls i förvar hos polisen (varav två tredjedelar hålls i förvar på grund av berusning), vilket innebär att endast en mycket liten del av de frihetsberövade anför klagomål över saken. JO ska enligt lag särskilt övervaka förhållandena för frihetsberövade personer och bemötandet av dem. Frihetsberövandenas längd varierar mellan några timmar och flera månader. Polishäktena lämpar sig emellertid inte med avseende på sin utrustning för långvarigt boende. Enligt lagen får en person i regel inte utan synnerligen vägande skäl hållas i förvar i ett polishäkte i över fyra veckor. CPT har upprepade gånger riktat kritik mot att häktade hålls i förvar i polishäkten, se s. 40.

Tvivelaktiga grunder för gripande

Ställföreträdaren för BJO riktade kritik mot det sätt på vilket polisinrättningen i Helsingfors härad hade handlat i samband med en ”övervakningsoperation” vid en restaurang. Polisen ansåg i detta fall att alla restaurangens gäster måste ha varit medvetna om att det användes droger i restaurangen, eftersom det fanns en tydligt skönjbar narkotikalukt i lokalen och det fanns en bild av en cannabisväxt på restaurangens fönster. En del av restauranggästerna hade gripits och förts till polisstationen som misstänkta för narkotikabrott och de återstående restauranggästerna hade utfrågats på platsen.

Ställföreträdaren för BJO konstaterade emellertid att det faktum att en person vistas i ett utrymme där det används narkotika inte i sig är en tillräcklig grund för att misstänka personen för narkotikabrott. Polisen hade också hänvisat till klagandens karaktär och uppförande samt till de slutledningar som gjorts vid utfrågningen. Enligt utredningen var karaktärsskildringarna av klaganden emellertid mycket generella och på basis av dem var det åtminstone inte i efterskott möjligt att skapa någon ostridig bild av grunderna för de brottsmisstankar som riktats mot klaganden eller av förutsättningarna för gripandet. Gripandet hade inte heller registrerats på ett tillbörligt sätt.

På polisstationen hade man beordrat klaganden att naken huka sig ner för att man skulle kunna kontrollera om denne hade gömt narkotika i ljumskvecken. Polisen betraktade denna åtgärd som en kroppsvisitation. Ställföreträdaren för BJO konstaterade emellertid att åtgärden snarare var en kroppsbesiktning. För kroppsbesiktning uppställs stramare villkor än för kroppsvisitation. Ifall det hade varit fråga om en kroppsvisitation borde granskningen ha begränsat sig till det som klaganden bar på sig.

Ställföreträdaren för BJO Jussi Pajuojas beslut 15.10.2008, dnr 3529/4/06*, föredragande Kristian Holman

En annan person anförde också klagomål över samma polisoperation. Denna person hade släppts efter att ha blivit utfrågad. Enligt ställföreträdaren för BJO var klaganden med stöd av förundersökningslagen skyldig att stanna på platsen. Då klaganden enligt utredningen inte hade gripits var det emellertid inte befogat att klaganden blev föremål för en sådan säkerhetskontroll som avses i polislagen (3493/4/06*). Polisen uppmärksammades också i ärendena 3937/4/06 och 979/4/07* (s. 102) på att en sådan säkerhetskontroll får utföras bara i samband med att en person grips, anhålls, häktas eller tas i förvar, eller i samband med en handräckningsåtgärd som riktar sig mot den personliga friheten.

I beslutet 379/4/07* kritiserade BJO grunderna för ett gripande samt registreringen av åtgärden. I beslutet 3337/4/06 fäste han vikt vid att man noggrant ska bedöma huruvida det finns förutsättningar för att hålla en person i ett slutet utrymme. Beslutet 3784/4/06*, som refereras nedan på s. 117, berörde bl.a. frihetsberövande med anledning av en efterlysning.

Lagstridigt arrangerade besök av ombud i flera polishäkten

Vid polisinrättningen i Kouvola härad hade de besök där en häktad träffade sitt ombud i polishäktet ordnats i ett rum där parterna skiljdes åt av en glasvägg och där samtalet måste föras via telefon.

Med anledning av ett klagomål över saken undersökte BJO Jääskeläinen praxisen inom hela landet. Han konstaterade att det enligt lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen finns tre slags besök, nämligen oövervakade besök, övervakade besök och besök under särskilt övervakade förhållanden. Avsikten är att besöken i regel ska vara oövervakade och att besök under särskilt övervakade förhållanden endast ska användas som en sista utväg. Enligt BJO är det i ljuset av lagens förarbeten klart att det uttryckligen är fråga om ett besök under särskilt övervakade förhållanden i det fall då besökarna är helt avskiljda från varandra av en glasvägg och diskussionen förs via mikrofon.

De flesta polismyndigheter som gav ett utlåtande i ärendet verkade inte känna till eller ta hänsyn till den huvudregel som tydligt fastställs i förarbetena till lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen. Då en frihetsberövad besöks av sitt ombud ska besöket enligt denna huvudregel vara oövervakat. I praktiken var

dessa besök emellertid sällan oövervakade. Det verkade också som om man i samband med besöksarrangemangen åsidosatte möjligheten att ordna ett övervakat besök endast med hjälp av kameraövervakning. Däremot var det uppenbarligen vanligt att man rutinmässigt ordnade besök under särskilt övervakade förhållanden.

Det verkade som om man inom polisförvaltningen i allmänhet inte hade insett att det de facto är fråga om ett besök under särskilt övervakade förhållanden då besöket ordnas på det sätt som i klagomålsfallen. Inom polisförvaltningen verkade det ofta förekomma en felaktig eller bristfällig uppfattning om innebörden i den lagstiftning som reglerar besök av frihetsberövade. BJO ansåg att det var särskilt oroväckande att okunskapen gällde besök av advokater eller andra ombud, eftersom tryggandet av rätten till förtrolig kommunikation i samband med dessa besök utgör en av hörnstenarna för en rättvis rättegång.

Vid polisinrättningen i Kouvola härad övervakades mötena mellan en häktad och dennes ombud i regel av en anställd i de fall där det fanns behov av att underteckna handlingar vid mötet. BJO ansåg att denna praxis var långt ifrån vad som avsågs då riksdagen godkände lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen och fastställde som huvudregel att besök av ombud ska vara oövervakade. När det gäller arrangemangen och praxisen vid besök, såväl av ombud som av andra personer, har man enligt utredningen också vid flera andra polisinrättningar helt och hållet åsidosatt den föreskrivna prövningen av huruvida det finns lagstadgade grunder för att ordna besök under särskilt övervakade förhållanden, närmast sådana grunder som hör samman med säkerheten. BJO ansåg att det var uppenbart lagstridigt att besöken i regel ordnades på detta sätt, i synnerhet då det var fråga om besök av ombud.

BJO delgav polisinrättningen i Kouvola härad sin uppfattning om förfarandets lagstridighet. Han sände också sitt beslut till IM för kännedom och bad att beslutet skulle delges länsstyrelsernas polisavdelningar samt polisinrättningarna. Dessutom gjorde BJO en framställning om att IM skulle vidta åtgärder för att revidera de bestämmelser om besök av ombud som ingår i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen, så att de blir förenliga med häktningslagen, samt för att precisera lagens bestämmelser om olika former av besök.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 12.12.2008, dnr 1197/4/07*, föredragande Pasi Pölönen

Oklara bestämmelser om öppnande av brev från ombud

BJO Jääskeläinen konstaterade att lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen är oklar och att den tolkas på ett sådant sätt att också brev som ett ombud skickat till sin frihetsberövade huvudman rutinmässigt öppnas. BJO gjorde därför en framställning om att IM skulle överväga huruvida förutsättningarna för öppnande av brev från ombud (6 kap. 4 § 2 mom. i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen) bör förtydligas. Dessutom ansåg han att IM ska överväga huruvida man i förordningen om behandlingen av personer i förvar hos polisen bör ta in föreskrifter bl.a. om tillräcklig motivering av beslut om öppnande av brev från ombud och om registrering av beslutsmotiveringarna. Samtidigt skulle det finnas skäl att ändra förordningen så att det framgår av den att man inte i förvaringslokalen kan fatta beslut om att alla brev eller postförsändelser som anländer till en frihetsberövad ska öppnas. Beträffande samma problem gjorde BJO även en framställning till JM angående ändring av bestämmelserna om häktade och fångar (se s. 126).

BJO Petri Jääskeläinens beslut 17.12.2008, dnr 4045/2/08*, föredragande Pasi Pölönen

Ärendet 2143/4/06* gällde en häktads rätt att i polisens utrymmen använda sitt modersmål då han träffade sin fru. I ärendet 3190/4/07 riktade BJO Lindstedt däremot kritik mot att man inte i polishäktet hade fört bok över vilka läkemedel klaganden hade getts.

Husrannsakan och kvarstad

Det anförs relativt ofta klagomål över husrannsakan och kvarstad. Detta torde bero på att i synnerhet hus-

rannsakan ofta upplevs som ett allvarligt ingrepp i individens rättigheter. Det utförs årligen över 10 000 husrannsakningar i vårt land (13 403 år 2005). Med husrannsakan avses emellertid inte bara granskning av bostäder, utan även andra byggnader, slutna förvaringsutrymmen och fordon kan vara föremål för husrannsakan.

Husrannsakan saknade vederhäftig grund

I detta fall var det fråga om att man på en fastighets gård hade påträffat en bil som tillhörde en efterlyst person. Den efterlysta personen bodde inte på den adressen och av de affärer som verkade i fastigheten var bara en öppen vid den aktuella tidpunkten. Av denna anledning hade överkonstapeln vid polisinrättningen i Seinäjoki härad ansett att det fanns grundad anledning att anta att den efterlyste befann sig i denna affär. Därför hade man utfört en husrannsakan i affärslokalen i syfte att finna den efterlysta personen.

Enligt utredningen var det fråga om en fastighet där det fanns både bostadslägenheter och affärslokaler. Eftersom det inte var fråga om en husrannsakan hos den efterlyste, krävdes det enligt lagen att det ”på synnerligen giltiga skäl” kunde antas att den efterlyste vistades i affären. BJO betonade att denna beviströskel är synnerligen hög och att det i princip krävs mer konkreta iakttagelser av den berörda personen än vad som fanns i det aktuella fallet. Tröskeln är hög då det är fråga om utrymmen som inte tillhör den person som ska gripas utan om utomstående personers utrymmen. BJO ansåg att man inte i detta fall hade lagt fram vederhäftiga grunder för husrannsakan. Han uppmärksammade överkonstapeln på att man noggrant ska bedöma huruvida den beviströskel som utgör ett villkor för användningen av tvångsmedel överskrids.

Dessutom hade affärens anställda förbjudits använda telefon under den tid husrannsakan pågick. BJO konstaterade att det inte i lagen finns grunder för att förordna om sådana ingrepp i den personliga friheten enbart med anledning av att en person är närvarande vid en husrannsakan och misstänks för ett brott – enligt utredningen var de anställda en stund misstänkta för narkotikabrott. BJO riktade också kritik mot att det inte hade upprättats något protokoll över de kroppsvisitationer som med anledning av brottsmisstankarna genomfördes i samband med husrannsakan. Dessutom riktade BJO kritik mot att man inte hade registrerat någon brottsanmälan angående misstankarna om narkotikabrott. BJO ansåg även att de pulverpåsar som påträffats i samband med husrannsakan borde ha beslagtagits innan polisen undersökte dem.

BJO Jukka Lindstedts beslut 18.8.2008,
dnr 636/4/07*, föredragande Juha Haapamäki

I ärendet 2294/4/06* ansåg BJO att polisen på eget initiativ ska informera den som berörs av en husrannsakan om hans eller hennes rättigheter. I detta fall var det fråga om rätten att kalla ett eget vittne till platsen. I avgörandet 2691/4/07 konstaterade BJO däremot att man ska lämna ett meddelande om saken eller en kontaktbegäran i den lägenhet som är föremål för husrannsakan i det fall att ingen annan än polisen är närvarande vid husrannsakan. Därigenom säkerställer man att bostadens innehavare utan dröjsmål får information om att husrannsakan har genomförts.

Kvarstad aktualiserades bl.a. i ärendet 344/4/07, där BJO uppmärksammade polisinrättningen i Villmanstrands härad på vikten av att omhändertagen egendom registreras. Han riktade kritik mot att den omhändertagna täljkniv som klaganden hade skadat sig själv med då klaganden hölls i förvar i polishäktet hade försvunnit. Med anledning av detta kunde kniven inte företes som bevis vid rättegången mot de polismän som gripit klaganden. Vid rättegången anklagade klaganden polismännen för att de brutit mot sin tjänsteplikt i och med att de tagit klaganden, som var i berusat tillstånd, i förvar utan att säkerställa att denne inte innehade några farliga föremål. BJO uppmärksammade även i ärendet 1863/4/07 polisen på vikten av att beslagtagen egendom registreras noggrant. Ställföreträdaren för BJO meddelade å sin sida polischefen vid polisinrättningen i Närpes härad sin uppfattning om att lagen inte gav stöd för polisens förfarande i det fall där polisen hade gjort sig av med ett värmeelement som hade omhändertagits i samband med en utredning av brandorsaken. Han konstaterade samtidigt att klaganden hade möjlighet att framställa ett ersättningsyrkande hos polisen ifall klaganden ansåg sig ha orsakats skada av förfarandet (218/4/08).

Förfarandet vid förhör

I beslutet 1482/4/08* riktade ställföreträdaren för BJO kritik mot att de brottsmisstänkta endast hade förhörts per telefon, trots att förundersökningslagen inte innehåller några bestämmelser om en sådan möjlighet i det fall där den misstänkte bestrider brottsanmälan, vilket var fallet i det aktuella ärendet. I ärendet 1771/4/08* ansåg ställföreträdaren för BJO att det skulle ha funnits skäl att höra vittnena personligen istället för via telefon, eftersom bevisningen i ärendet grundade sig på vittnesutsagor.I ärendet 1857/4/08 ansåg ställföreträdaren för BJO att det skulle ha funnits skäl att skaffa en tolk till förhöret med målsäganden, eftersom målsäganden inte kunde finska och utredaren själv uppgett att denne talade dålig engelska. I ärendet 2207/4/07 uppmärksammade BJO däremot en kriminalöverkonstapel på att man ska sträva efter att använda exakta formuleringar i förhörssituationer. Det framgick emellertid inte att kriminalöverkonstapeln avsiktligt, i syfte att påverka den förhörda, skulle ha formulerat sin fråga på ett sådant sätt att man kunde tolka att den innefattade felaktig information.

Utredningen av brott som polismän misstänktes för

Det har i över tio år hört till allmänna åklagarens uppgifter att fungera som undersökningsledare när det gäller brott som påstås ha begåtts av polismän. Åklagaren ska i egenskap av undersökningsledare bl.a. fatta beslut om huruvida förundersökning ska inledas eller inte. I praktiken föranleder en stor del av anmälningarna inte någon förundersökning. I de fall då förundersökning inleds utförs den praktiska förundersökningen av polisen, men inte av den enhet som den misstänkta polismannen hör till. Vissa s.k. polisbrottsutredningar fick stor offentlighet under verksamhetsåret. IM:s polisavdelning och Riksåklagarämbetet tillsatte under hösten 2008 en arbetsgrupp för att förbättra systemet för utredning av brott som poliser misstänks för. Arrangemangen i samband med utredningen av polisbrott har också behandlats av den kommission som svarade för beredningen av en totalreform av förundersökningslagen.

Oriktig hantering av brottsanmälningar

I ett fall hade klaganden, som var på väg till St Petersburg med tåg, gripits med stöd av en efterlysning som utfärdats av polisinrättningen vid Riihimäki härad och förts till Villmanstrand för att förhöras. I klagomålet riktades kritik mot att den brottsanmälan klaganden gjort angående tilldragelserna i Villmanstrand inte hade föranlett några åtgärder. Klaganden hade inte heller fått något bemötande med anledning av sin andra brottsanmälan mot de polismän som enligt klaganden ansvarade för gripandet i Riihimäki.

Häradsåklagaren i Kouvola, som hade förordnats till utredningsledare i ärendet, hade beslutat att ingen förundersökning skulle inledas med anledning av den första anmälan. I detta beslut fanns det inget att anmärka på när det gällde åklagarens konstaterande om att det inte fanns anledning att misstänka något brottsligt i samband med att polispatrullen hade fört klaganden till Villmanstrand för det förhör som begärts i efterlysningen. BJO kritiserade emellertid åklagaren för att denne inte alls hade tagit ställning till klagandens entydiga påståenden om att den polisman som förhört klaganden hade gjort sig skyldig till olaga hot och olämpligt uppträdande i samband med förhöret. Klagandens anmälan hade uttryckligen rubricerats som en brottsanmälan mot den person som utfört förhöret. Häradsåklagaren hade inte heller alls bemött klagandens påståenden om att denne inte hade underrättats om orsakerna till gripandet. BJO uppmärksammade allvarsamt häradsåklagaren på att ett beslut om att förundersökning inte förrättas ska motiveras tillräckligt väl och på att man i beslutet ska lägga fram motiverade ställningstaganden beträffande alla de tilldragelser som anmälaren specificerat och betraktat som brott.

Klagandens andra anmälan, som denne sänt in per e-post, hade inte registrerats trots att man vid polisinrättningen i Riihimäki härad hade betraktat den som en anmälan om ett brott som begåtts av en polisman. Det var uppenbart att den kriminalkommissarie som skött saken hade glömt att registrera ärendet. Därför hade ärendet inte heller överförts till åklagaren för prövning av huruvida det fanns skäl att inleda förundersökning i ärendet. BJO uppmärksammade allvarsamt kriminalkommissarien på skyldigheten att registrera brottsanmälningar. Då det är fråga om brott som polismän på-

stås ha begått, kräver upprätthållandet av allmänhetens förtroende för polisen att sådana brottsanmälningar utan dröjsmål överförs till åklagaren för prövning.

BJO tog också ställning till den efterlysning som hade utfärdats i ärendet och till att klagandens utlandsresa hade förhindrats av förhöret. Klaganden misstänktes inte för att ha försökt dra sig undan förundersökningen, utan efterlysningen hade utfärdats på grund av att polisen inte kände till klagandens adress. Efterlysningen hade därmed utfärdats för att man skulle kunna förhöra klaganden. En annan fråga utgjordes däremot av efterlysningens innehåll. BJO hänvisade till att en misstänkt enligt förundersökningslagen utan kallelse får hämtas till ett förhör endast om fängelse kan följa på brottet och det är sannolikt att den misstänkte inte hörsammar kallelsen, försöker fly eller undanröja bevis eller försvåra förundersökningen på något annat sätt. Klaganden, som misstänktes för två snatterier, hade de facto hämtats till förhöret utan kallelse.

I det aktuella fallet hade man emellertid tillämpat 12 § i polislagen. Förhållandet mellan denna paragraf och 18 § i förundersökningslagen är inte helt klart, eller åtminstone inte konsekvent. BJO konstaterade att 12 § i polislagen är en säregen bestämmelse med tanke på att en efterlysning enligt denna bestämmelse medför vissa befogenheter att tillgripa tvångsmedel (t.ex. rätt att gripa en efterlyst). Med stöd av denna bestämmelse verkar det dessutom finnas betydligt mer omfattande möjligheter att hämta en person utan kallelse än med stöd av 10 § i förundersökningslagen. I det fall att förundersökningslagens villkor för att en person utan kallelse ska få hämtas till ett förhör inte är uppfyllda, ansåg BJO emellertid att man i efterlysningen i allmänhet endast ska begära information om personens vistelseort samt att kallelsen till förhör delges (och att förhöret genomförs då den misstänkte begär det). Då man handlar med stöd av 12 § i polislagen kan man annars hamna i en situation som är oskälig för den misstänkte. Om en person inte hörsammar kallelsen kunde denne efterlysas på nytt och då kunde efterlysningen också innefatta en begäran om förhör. I detta fall är det även mer motiverat att personen direkt förs till polisstationen.

BJO Jukka Lindstedts beslut 11.8.2008, dnr 3784/4/06*, föredragande Juha Haapamäki

I ärendet 3537/4/06* misstänkte klaganden att man ur polisens informationssystem rättsstridigt hade lämnat ut information om klagandens trafikbrott till en privatperson (A). Klaganden misstänkte att information hade läckt ut hos polisen i Vasaregionen. Klaganden konstaterade vid förhöret att A hade kontakter med polismän inom detta område. Polisinrättningen vid Vasa härad genomförde en förundersökning i ärendet. Utöver målsäganden förhördes bara A, som konstaterade att ingen polis hade lämnat ut information om klaganden, utan att A hade fått kännedom om klagandens angelägenheter av en viss kvinna. Kriminalkommissarien vid polisinrättningen i Vasa härad, som fungerade som undersökningsledare i ärendet, hade avslutat förundersökningen med hänvisning till att inget brott kunde påvisas.

BJO kritiserade den kriminalkommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet. BJO riktade för det första kritik mot att inte en åklagare i egenskap av undersökningsledare hade prövat ärendet, trots att klaganden i sin anmälan och vid förhöret hade framfört misstankar om att det uttryckligen var en polisman som låg bakom informationsläckaget. För det andra konstaterade BJO att ärendet inte heller hade utretts tillräckligt väl för att man skulle ha kunnat sluta sig till att inget brott hade begåtts i ärendet. Informationens ursprung hade inte alls utretts vid förundersökningen, eftersom man inte hade ställt A några närmare frågor om den kvinna som påstods ha gett informationen. BJO:s utredningsbegäran ledde till att ärendet överfördes till polisbrottsutredning och till att förundersökningen återupptogs.

I ärendet 2493/4/06* riktade däremot två polismän kritik mot sina överordnade på grund av att dessa hade registrerat en anmälan om polismännens förfarande och fört ärendet till åklagaren för prövning. Enligt BJO fanns det emellertid omständigheter som pekade på att klagandenas förfarande hade varit klandervärt. I denna situation fanns det därmed två alternativa sätt att agera. Ärendet kunde antingen utredas som ett klagomål inom polisorganisationen eller överföras till åklagaren för prövning. BJO ansåg inte att länsöverkommissarien hade handlat felaktigt då denne hade valt det senare alternativet.

BJO konstaterade att man med beaktande av särdragen i varje enskilt fall måste fastställa hur långt poli-

sen kan utreda händelserna innan ärendet överförs till åklagaren för bedömning. Polisen kan emellertid inte ha särskilt stort spelrum i detta avseende. Om det föreligger omständigheter som pekar på att det finns skäl att misstänka en polisman för ett brott, ska ärendet föras till åklagaren för prövning. Om sådana omständigheter föreligger kan polisen t.ex. inte särskilt ingående utreda huruvida det eventuellt finns andra omständigheter som eliminerar misstankarna. Med undantag för klara fall finns det skäl att låta åklagaren bedöma huruvida gärningen eventuellt ska betraktas som ringa på det sätt som avses i strafflagen. I dessa ärenden ska man också ta hänsyn till att allmänhetens förtroende för polisen ska bevaras. Med beaktande av polisens ställning och befogenheter är det viktigt att det finns så stor möjlighet till insyn i polisverksamheten som möjligt och att verksamheten också kan bedömas av aktörer som står utanför organisationen. Polisen ska även på eget initiativ låta utreda eventuella oklarheter i polisverksamheten. I osäkra fall finns det skäl att engagera åklagaren i ärendets bedömning, så att det inte väcks misstankar om att man försöker tysta ner ärendet inom polisorganisationen.

I ärendena 1920 och 2438/4/07 visade det sig däremot vara oklart ifall det var polisen eller åklagaren som ansvarade för delgivningen av förundersökningsbeslut och som skulle se till att förundersökningsprotokollet sändes till parterna.

BJO Lindstedts beslut 1954/4/06* gällde också ett polisbrottsärende. Detta beslut refereras i avsnittet gällande åklagarväsendet (se s. 106).

Tillställandet av förundersökningsprotokoll

Under verksamhetsåret avgjordes flera klagomål som gällde förhandsbeställning av förundersökningsprotokoll. Den misstänktes ombud hade redan innan förundersökningen avslutats begärt att en kopia av protokollet skulle sändas till ombudet efter att det färdigställts. Ombudet fick emellertid inte protokollet förrän en ny beställning gjorts. I dessa ärenden var det fråga om sådana klagomål som framställts av en juridisk byrås kunder, men som riktade sig mot olika polisinrättningar. Klagomål av liknande slag avgjordes också under år 2007 (se justitieombudsmannens berättelse för år 2007, s. 132).

BJO konstaterade i sitt beslut att en begäran om utlämnande av en handling enligt förarbetena till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) också kan gälla en sådan handling som inte existerar ännu när begäran framförs men som upprättas inom ramen för den sedvanliga myndighetsverksamheten. Det är således möjligt att göra en förhandsbeställning av en handling och enligt förvaltningslagens föreskrifter om god informationshanteringssed ska myndigheten se till att också en sådan dokumentbegäran behandlas på ett behörigt sätt. Den tidsfrist som föreskrivs för behandlingen av en dokumentbegäran i offentlighetslagen (högst en månad) börjar emellertid inte löpa förrän förundersökningsprotokollet har färdigställts. Efter att förundersökningsprotokollet har färdigställts ska det emellertid tillställas beställaren inom den föreskrivna tidsfristen.

Under verksamhetsåret avgjordes ett antal ärenden (214, 624, 982, 1837* och 3267/4/07* samt 731*, 842* och 1506/4/08*) som hade olika särdrag men som alla berörde antingen en enskild tjänstemans oaktsamhet eller brister vid polisinrättningens hantering av dokumentbeställningar. Gemensamt för dessa ärenden var att förundersökningsprotokollet inte hade tillställts beställaren inom den tidsfrist som föreskrivs i offentlighetslagen, dvs. inom en månad efter att protokollet färdigställts.

I beslutet 2692/4/06 riktade BJO kritik mot att en kriminalkommissarie inte hade gett klaganden, som hade bett om att få en kopia av ett förundersökningsprotokoll, anvisningar om att vända sig till den polisinrättning som hade utrett ärendet. Ännu hellre borde kriminalkommissarien emellertid ha överfört dokumentbegäran direkt till rätt polisinrättning.

I ärendet 3171/4/06 var det däremot fråga om förundersökningsprotokollets innehåll. I detta fall riktade klaganden kritik mot att man i samband med utredningen av ett ärende som gällde överträdelse av ett besöksförbud i förundersökningsprotokollet hade inkluderat uppgifter om alla kontakter till klagandens telefonanslutning under en viss period, trots att klaganden

ansåg att bara den misstänktes kontakter var av betydelse. Enligt klaganden utgjorde detta förfarande en kränkning av kommunikationshemligheten. Enligt BJO:s uppfattning får dock kraven på en rättvis rättegång och försvarets behov en särskild betydelse åtminstone i sådana fall där åtal har väckts. I detta fall var bl.a. det faktum att uppgifterna från telebolaget enligt utredningen stod i strid med klagandens utsaga en sådan omständighet som innebar att alla uppgifter ur försvarets synvinkel kunde vara av betydelse vid bedömningen av ärendet. BJO ansåg således inte att det var inkorrekt att utredaren (efter att ha underhandlat om saken med åklagaren) hade försett förundersökningsprotokollet med en fullständig lista över kontakterna till klagandens telefonanslutning.

Tillståndsförvaltningen

Snabbpass borde ha beviljats

BJO riktade kritik mot rörliga polisen vid Helsingfors-Vanda flygplats i ett fall där ett ensamresande minderårigt barn som var på väg för att hälsa på sin finländska mor i Bulgarien inte hade beviljats snabbpass.

Vid passkontrollen framgick det att den 17-åriga flickans pass hade rivits sönder. Passets informationsblad hade rivits loss och tejpats på plats. Passkontrollören hänvisade flickan till rörliga polisens enhet på flygplatsen för att ansöka om ett snabbpass. Flickan beviljades emellertid inte snabbpass eftersom hon inte kunde uppvisa vårdnadshavarnas samtycke till ansökan om pass, vilket förutsätts i passlagen.

BJO ansåg att den äldre konstapeln vid rörliga polisen och dennes överordnade hade handlat felaktigt då de hade beslutat att inte bevilja flickan pass och därmed hade hindrat henne från att resa till sin mor. I detta fall hade flickan nämligen ett giltigt pass, som hennes vårdnadshavare gett sitt samtycke till. Det var således inte fråga om en situation där en minderårig skulle ha försökt lämna landet eller ansökt om pass utan sin vårdnadshavares samtycke. Polisen hade inte heller tillräckligt väl utrett möjligheten att kontakta flickans vårdnadshavare. BJO fäste vikt vid att den grundlagsenliga rörelsefriheten innefattar en rätt att lämna landet och att myndigheterna ska tolka lagarna på ett sådant sätt som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

BJO Jukka Lindstedts beslut 5.11.2008, dnr 3335/4/06*, föredragande Astrid Geisor-Goman

I beslutet 2294/4/06* ansåg BJO att polischefen vid Forssa härad hade handlat på ett betänkligt sätt. I detta fall hade klaganden beviljats förvärvstillstånd för ett gevär och ett hagelgevär. Efter att ha skaffat vapnen ansökte klaganden om innehavstillstånd för vapnen. Polischefen fattade emellertid beslut om uppskov i innehavstillståndsärendet. Beslutet motiverades med de brottsmisstankar som riktade sig mot sökanden och med att sökanden skulle lägga fram tilläggsutredning om sin jakträtt och sin rätt att utöva sportskytte samt om det förvärvade vapnets kaliber. Uppskovet hade också påverkats av att klaganden redan förut hade 22 vapentillstånd och fyra parallelltillstånd. BJO konstaterade i sitt beslut att brottsmisstankarna, jakträtten, rätten att utöva sportskytte och sökandens tidigare vapentillstånd var sådana omständigheter som polisen hade haft kännedom om eller borde ha utrett redan vid förvärvstillståndsprövningen. Klaganden borde i enlighet med det förvaltningsrättsliga tillitsskyddet ha kunnat lita på att man redan då förvärvstillståndet beviljades hade utrett klagandens lämplighet att hantera skjutvapen och beaktat de omständigheter som polisen då kände till. Klaganden hade alltså inte haft anledning att anta att man utan särskilda skäl på nytt skulle utreda dennes lämplighet i samband med prövningen av ansökan om innehavstillstånd.

I ärendet 3234/4/06* hade klaganden ansökt om vapentillstånd för ett halvautomatiskt precisionsgevär. Klaganden hade ansökt om ett tillstånd som skulle gälla tills vidare, men eftersom klaganden inte till alla delar hade lagt fram tillräcklig utredning angående sin skyttehobby, beslutade polisinrättningen bevilja tillståndet för ett år. Klaganden fick efter en månad, efter att själv ha begärt det, ett skriftligt motiverat beslut om saken försett med anvisningar om ändringssökande. Eftersom tillståndet inte hade beviljats i enlighet med ansökan ansåg BJO att polisinrättningen i samband med det tidsbestämda tillståndet borde ha gett klaganden ett motiverat beslut om saken, inklusive besvärsanvisningar. I ärendet 29/4/07 hade polischefen där-

emot inte fattat ett sådant beslut om förlängning av temporärt omhändertagande av skjutvapen som krävdes enligt lagen.

I beslutet 1017/4/06* riktade BJO kritik mot flera polismän vars förfarande hade lett till att det inte hade fattats något beslut om huruvida klagandens temporära körförbud skulle fortgå.

Övriga fall

Platsen för en demonstration väljs i första hand av arrangörerna

Klaganden, som hade deltagit i en demonstration, riktade kritik mot polisinrättningen i Helsingfors härad för att polisen hade bestämt att demonstranterna skulle flytta bort från den plats som i behörig ordning på förhand hade anmälts till polisen och även från en annan plats dit demonstranterna hade flyttat sig.

Polisen uppgav att demonstranterna, efter att ha lämnat in en tillbörlig skriftlig anmälan om demonstrationen, muntligen hade meddelat att platsen för demonstrationen ändrades – vilket klaganden bestred. Enligt BJO skulle det ha funnits skäl för polisen att registrera de ändringar som gjordes i den skriftliga anmälan. Dessutom konstaterade BJO att vissa utgångspunkter för polisens verksamhet var diskutabla. Polisen kunde för det första enligt BJO inte flytta demonstrationen bara på den (formella) grunden att en demonstration ska ordnas på ett med stöd av polislagen avspärrat område. Det ska finnas sådana grunder som uttryckligen föreskrivs i 10 § i lagen om sammankomster för att en demonstration ska få flyttas. Man kan emellertid konstatera att grunderna för avspärrning i praktiken nästan utan undantag också torde utgöra sådana grunder för flyttning som föreskrivs i lagen om sammankomster.

Polisen hade i första hand anvisat konstgräsplanen öster om Mässcentrum som plats för demonstrationen. Enligt BJO:s uppfattning är det i och för sig motiverat att polisen tar hänsyn till eventuella demonstrationer i samband med planeringen av stora internationella sammankomster och att polisen förbereder sig för dem på detta sätt. Han betonade emellertid att det i första hand är arrangörerna som väljer platsen för demonstrationen, inte polisen. Endast ifall den plats som arrangörerna valt inte kan godkännas med stöd av lagen om sammankomster kan polisen efter överläggning med kontaktpersonerna anvisa en lämplig plats för demonstrationen. Vid överläggningen kan även arrangörerna föreslå en ny plats för demonstrationen, som polisen enligt BJO i regel ska godkänna, om det inte enligt lagen om sammankomster finns något hinder för detta. Den rättsregel som gäller en försenad anmälan om en demonstration kan tillämpas på arrangörernas förslag om en ny plats för demonstrationen. Enligt lagen om sammankomster är en sådan anmälan giltig, om sammankomsten inte medför oskälig olägenhet för den allmänna ordningen på den nya plats som arrangörerna valt för demonstrationen. Detta är fallet i synnerhet då demonstrationen på grund av sin begränsade omfattning eller av någon annan orsak inte kräver vidlyftiga eller tidskrävande specialarrangemang från polisens sida – såsom det verkade vara i det aktuella fallet. Även spontana demonstrationer ska tillåtas och inte förhindras endast med hänvisning till formaliteter.

Även om polisen har den slutgiltiga beslutanderätten när det gäller platsen för en demonstration är det viktigt att man genuint förhandlar om den nya platsen. Det får inte vara fråga om en tom formalitet eller om en ensidig underrättelse från polisens sida. Demonstrationen får inte heller flyttas i syfte att skydda dem som demonstrationen riktar sig mot från åsikter som kanske kan vara besvärande för dem.

Polisen motiverade också sitt förfarande med tryggandet av jämlikheten. BJO konstaterade emellertid att lagen om sammankomster delvis innehåller en annorlunda utgångspunkt när det gäller platsen för en demonstration. Enligt lagens bestämmelser kan en viss demonstration ges företräde (på basis av vilken arrangör som först lämnat in anmälan, på basis av platsens traditionella användning eller enligt avtal), varvid de övriga blir tvungna att väja.

BJO ansåg att det i viss mån var ifrågasatt huruvida det med stöd av de omständigheter som polisen framfört fanns skäl att anse att demonstrationen skulle ha äventyrat människors säkerhet eller i oskälig mån ha stört utomstående eller tillställningar i anslutning till en in-

ternationell konferens eller ha orsakat oskälig olägenhet för den allmänna ordningen. I utredningarna hade man inte åberopat att demonstranterna t.ex. skulle ha uppträtt hotfullt eller över lag på något annat sätt än fredligt. Man kunde emellertid inte påvisa att polisens bedömning skulle ha varit felaktig. BJO uppmärksammade dock den kommissarie som skött ärendet på de ovan nämnda synpunkterna och i synnerhet på förhandlingsskyldigheten.

BJO Jukka Lindstedts beslut 20.11.2008, dnr 2936/4/06*, föredragande Juha Haapamäki

Inget klander för skjutning av en björn

Hos JO anfördes fem klagomål över att polisen våren 2007 sköt en björn på Hangö udd. I klagomålen kritiserades myndigheterna bl.a. för att de förföljde björnen så att den började simma mot fastlandet. Enligt klagomålen borde polisen ha konsulterat en jaktexpert och haft en plan för att driva björnen mot ett tryggt område.

Några fågelskådare hade observerat björnen på en ö och informerat myndigheterna om saken. Då polisen anlände till platsen försökte man utan framgång lokalisera björnen i en och en halv timmes tid. Med hjälp av en helikopter lokaliserade man till sist björnen, som då började simma iväg.

Polisen hade redan i ett tidigt skede kontaktat jaktvårdsföreningens jaktchef för att fråga hur man skulle lösa den uppkomna situationen. Jaktchefen ansåg att björnen måste hållas borta från Hangö udd, eftersom det fanns risk för att den där skulle ha hamnat mitt bland bosättningen. Enligt jaktchefen var det omöjligt att söva ner björnen i vattnet eftersom den då skulle ha drunknat.

Enligt BJO försökte polisen först lösa situationen på något annat sätt än genom att avliva björnen. Man försökte förmå björnen att simma åt ett sådant håll där den inte skulle ha varit till fara för människor och där den skulle ha haft möjlighet att klara sig. Denna plan misslyckades emellertid och då björnen närmade sig stranden på Hangö udd avlivades den. BJO underströk att polisen enligt polislagen har rätt att ta fast och avliva djur som orsakar fara för människors liv eller hälsa. I det aktuella fallet hade polisen uttryckligen bedömt situationen ur denna synvinkel och BJO ansåg inte att polisen hade agerat klandervärt.

BJO Jukka Lindstedts beslut 17.3.2008, dnr 1654/4/07*, föredragande Mikko Eteläpää

Ärendet 739/4/06* gällde älgjakt, där man av oaktsamhet hade skjutit en älgko som åtföljdes av en kalv. Jakttillståndsinnehavaren hade tillstånd att skjuta både en fullvuxen älg och en kalv. Jaktsällskapet fick lösa in älgen för 840 euro, vilket enligt jord- och skogsbruksministeriets tabell var det lägsta priset för en fullvuxen älg. Enligt BJO:s uppfattning borde länsmannen emellertid ha bestämt att älgköttet skulle beslagtas, varefter köttet skulle ha sålts på auktion och pengarna kunde ha beslagtagits. Det faktum att köttet hade sålts till jaktsällskapet vars medlem hade gjort sig skyldig till en lagstridig fällning, var ägnat att väcka tvivel på förfarandets opartiskhet. Enligt BJO eliminerades inte skyldigheten att handla lagenligt av att detta förfarande ekonomiskt sett var fördelaktigare för staten. BJO ansåg även att länsmannen hade handlat felaktigt då denne hade förordnat att man i detta fall skulle betala skillnaden mellan tillståndsavgifterna för en kalv och en fullvuxen älg. Dessutom skulle det ha varit följdriktigt att jaktsällskapets tillståndskvot skulle ha minskats med ett tillstånd för fällning av en fullvuxen älg. Enligt länsmannens ställningstagande hade jaktsällskapets kvot endast minskats med tillståndet för en kalv.

Besluten 1533* och 3223/4/06* gällde hittegodslagens tillämpningsområde och polisens agerande i fråga om en båt som anmälts övergiven. I detta ärende uppmärksammade BJO en äldre konstapel och polisinrättningen på myndigheternas utredningsskyldighet. Polisen kunde i större utsträckning ha försökt utreda vem som var båtens riktiga ägare, i synnerhet med tanke på båtens värde. Båten hade behandlats som hittegods. Efter att äganderätten med stöd av hittegodslagen hade övergått till upphittaren, hade tingsrätten med stöd av den bevisning som lagts fram vid domstolen konstaterat att hittegodslagen inte var tillämplig eftersom båten inte hade hamnat ur den riktiga ägarens besittning. BJO ansåg emellertid inte att polisen hade handlat lagstridigt.

Dessutom anförs det vanligtvis några gånger per år klagomål över polisens tjänsteutnämningar. Under verksamhetsåret konstaterade BJO att skyddspolisens förfarande var diskutabelt med tanke på god förvaltning, då det inte av en tjänsteannons tydligt hade framgått huruvida kravet på kunskaper i svenska var ett lagstadgat behörighetskrav eller bara hörde till arbetsgivarens uppfattning om vilka praktiska språkkunskaper skötseln av uppgifterna de facto krävde. Dessutom hade sökandenas språkkunskaper i utnämningsmemorandumet endast bedömts på ett ytligt plan, trots att språkkunskaperna hade betonats i ansökningsannonsen (3186/4/06*).

I beslutet 3784/4/07 kritiserade ställföreträdaren för BJO å sin sida CKP för brister vid jämförelsen av sökandenas meriter i ett utnämningsmemorandum. Sökandenas likartade meriter borde ha refererats i samma utsträckning, så att man kunde ha gjort en jämförelse på basis av memorandumet. Alla som hade sökt tjänsten hade inte heller i detta fall underrättats om utnämningen.

Ställföreträdaren för BJO kritiserade i sitt beslut polisen för att målsäganden i ett ärende inte hade kunnat ges tillräckligt klar och aktuell information om i vilket skede förundersökningen var eller om vilken polisinrättning som svarade för undersökningen i de olika skedena. Klaganden hade med fog upplevt att ärendet hade ”bollats” från en polisinrättning till en annan. Ställföreträdaren för BJO uppmärksammade polisinrättningen i Kouvola härad, som i sista hand ansvarade för utredningen, på det skedda samt på kraven på god förvaltningssed (1369/4/08*). I beslutet 1351/4/08* kritiserade ställföreträdaren för BJO polisen för att klaganden hade getts felaktig information om att denne skulle få behålla det lodjur som blivit påkört under fredningstiden, trots att lodjuret tillhörde staten. I ärendena 942/4/07 och 2421/4/08 var det däremot fråga om att polisen hade fyllt i en straffanspråksanmälan med svårläslig handstil.

4.4 FÅNGVÅRDEN

Laglighetskontrollen av fångvården sköttes under verksamhetsåret av BJO *Petri Jääskeläinen*. Äldre JO-sekreterare *Harri Ojala* var huvudföredragande för fångvårdsärendena.

JO ska enligt lagen i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar. Övervakningen av fångvården är av tradition ett av kärnområdena inom JO:s verksamhet.

Under verksamhetsåret utfördes inga revideringar av den lagstiftning som reglerar fångvården. I slutet av året offentliggjordes emellertid en utredning angående regionindelningen inom brottspåföljdssektorn. Enligt utredningen, som har utförts som tjänsteuppdrag, ska de nuvarande fem regionfängelserna ersättas av tre regionfängelser. Målet är att det ska råda balans mellan regionerna när det gäller anstalternas struktur och antalet platser. I utredningen föreslås det också att verksamheten vid vissa slutna fängelser ska läggas ner. Ett slutet fängelse torde läggas ner fram till år 2012 (Konnunsuo) och vid ett annat slutet fängelse kommer verksamheten att inskränkas (Pelso fängelse).

Den nämnda modellen innebär att de nuvarande fängelserna tillsammans med de nya frigivningsenheterna ska bilda ändamålsenliga helheter för straffverkställighet på riksnivå. I denna modell har man också förberett sig på en också ökad användning av öppna påföljder. Den ökade användningen av öppna påföljder motiveras delvis också med att fångantalet kommer att sjunka.

I början av verksamhetsåret var fångantalet ca 3 400 och i slutet av året ca 3 450. Fängelsefångarnas antal var nästan detsamma som vid det föregående årets slut. Antalet häktade hade däremot sedan året innan ökat från ca 450 till drygt 500. Också bötesfångarnas antal var en aning större än i början av det föregående året. I slutet av verksamhetsåret uppgick antalet bötesfångar till ca 90 (ca 80 året innan). Antalet fångar som försatts i frihet på prov hade ökat avsevärt. Antalet sådana fångar uppgick i slutet av året till 49 (24 året innan). Uppgifterna om växlingarna i det dagliga fångantalet ger emellertid inte någon tydlig bild av situationen som helhet. Det genomsnittliga fångantalet per dag sjönk under verksamhetsåret från ca 3 400 till ca 3 350.

4.4.1 INSPEKTIONER

BJO och de föredraganden som svarar för fångvårdsärendena besökte under verksamhetsåret Brottspåföljdsverket, där man diskuterade aktuella frågor i anslutning till övervakningen av fångvården.

Under år 2008 inspekterade BJO Riihimäki fängelse, Östra Finlands regionfängelse och regionfängelsets placeringsenhet, Kuopio fängelse samt Kylmäkoski fängelse. Vid Riihimäki och Kylmäkoski fängelse utfördes oanmälda inspektioner. Därutöver utfördes oanmälda inspektioner vid fängelserna i Pelso och St Michel. Dessa inspektioner utfördes av föredragande, på förordnande av BJO.

De oanmälda inspektionerna ansluter sig till ratificeringen av det fakultativa protokollet (OPCAT) till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. JO kommer eventuellt att utses till det nationella tillsynsorgan som avses i det fakultativa protokollet. Detta tillsynsorgan har bl.a. till uppgift att inspektera slutna inrättningar. Även om det enligt OPCAT inte uttryckligen krävs att inspektionerna ska vara oanmälda, har de internationella tillsynsorganen betraktat detta som viktigt.

Nu ville man skaffa sig erfarenheter av sådana inspektioner. En anmälan om inspektionerna sändes till Brottspåföljdsverket för kännedom 12.3.2008. Dessa inspektioner gav emellertid inte ännu några väsentliga erfarenheter. När det gällde genomförandet av inspektionerna uppdagades det emellertid inga problem som skulle ha berott på fängelserna.

Det ansågs fortfarande viktigt att fångarna ges möjligheter att samtala med BJO under inspektionerna. Sammanlagt 36 fångar utnyttjade denna möjlighet under verksamhetsåret. Fångarnas ärenden kan i allmänhet utredas redan i samband med inspektionerna. I anslutning till inspektionen vid Riihimäki fängelse tog BJO tre ärenden till prövning på eget initiativ.

Biträdande justitieombudsman Petri Jääskeläinen och äldre justitieombudsmannasekreterare Harri Ojala (i mitten) inspekterade i maj området för utomhusvistelse vid Riihimäki fängelse. Under år 2008 började JO utföra oanmälda fängelseinspektioner.

4.4.2 FRAMSTÄLLNINGAR OCH EGNA INITIATIV

Under verksamhetsåret tog BJO på eget initiativ nio nya ärenden till prövning. Dessa ärenden gällde

- ändring av disciplinhandlingar i fängelset (170/2/08),
- brister som uppdagats i fråga om övervakningen av fångarna i samband med att en häktad rymde (861/4/08),
- placering av minderåriga åtskilda i fängelset (879/2/08),
- verkställighet av ett frihetsstraff och dröjsmål vid villkorlig frigivning (1138/2/08),
- hörande av en fånge beträffande fortsatt placering på en säkerhetsavdelning (1909/2/08),
- förhållandena på avdelningarna C1, C2 (säkerhetsavdelning) och C3 vid Riihimäki fängelse (2066/2/08),
- videoövervakning och lagring av information i fängelset (2397/2/08),
- fängelsets praxis och anvisningar beträffande besöksgrupper (2398/2/08),
- svenskspråkiga fångars språkliga rättigheter (3088/2/08), samt
- fångarnas kvällsmål i fängelset (3113/2/08).

Nedan följer en redogörelse för de ärenden som JO under verksamhetsåret tog till behandling på eget initiativ samt för sådana klagomålsavgöranden som föranledde en framställning.

Behov av förnyelse av bestämmelserna om öppnande av brev från ombud

BJO gjorde en framställning om att justitieministeriet (JM) och inrikesministeriet (IM) skulle bedöma huruvida fängelselagen och häktningslagen samt lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen borde ändras när det gäller granskningen av postförsändelser som en frihetsberövad får från sin advokat eller något annat ombud. När det gäller granskning av brev från ombud uppställs två centrala kriterier i lagarna. Brevet får inte granskas om det å ena sidan av kuvertet eller på något annat tillförlitligt sätt framgår att avsändaren är ett sådant ombud som avses i lagen och det å andra sidan inte finns anledning att misstänka att brevet innehåller något förbjudet.

BJO ansåg emellertid att det inbördes förhållandet mellan dessa kriterier är oklart och att den centrala rättsregeln i bestämmelserna därmed också är otydlig och svårtolkad. Vissa klagomålsärenden (1234* och 1843/4/07*, se s. 134) har gett vid handen att det första kriteriet är avgörande, dvs. frågan om huruvida det på ett tillförlitligt sätt framgår att brevet har sänts av fångens ombud. Man kan nästan alltid ifrågasätta huruvida det på ett tillförlitligt sätt kan konstateras att brevet härrör sig från ett ombud och det verkar som om breven därför rutinmässigt öppnas. Det osäkerhetselement som i princip alltid finns med i bilden kan åberopas som grund för öppnande av ett brev från ett ombud även om det tydligt har antecknats på brevet att det har sänts från en etablerad advokatbyrå. En sådan tolkning innebär emellertid att det andra kriteriet för att ett brev ska få öppnas, dvs. att det finns anledning att misstänka att brevet innehåller förbjudna ämnen eller föremål, de facto blir betydelselöst.

Europadomstolen har konstaterat att rutinmässig eller automatisk granskning av en fånges brevväxling med sitt ombud inte är förenlig med bestämmelserna om förtrolig kommunikation mellan en jurist och dennes klient – även om breven inte läses. BJO ansåg, med avseende på tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, att de nämnda bestämmelserna i fängelselagen, häktningslagen och lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen lämnar alltför stort rum för tolkning. Bestämmelserna är dessutom otillräckliga med tanke på säkerställandet av en enhetlig praxis vid tolkningen av bestämmelserna.

BJO framförde dessutom att ministerierna skulle överväga huruvida de förordningar som utfärdats med stöd av de nämnda tre lagarna borde ändras, bl.a. så att man i förordningarna skulle ta in föreskrifter om motiveringen av beslut om öppnande av brev från ombud och om registreringen av grunderna för beslutet.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 12.12.2008, dnr 3276* och 4045/2/08*, föredragande Pasi Pölönen

Ett advokatbesök under särskilt övervakade förhållanden

Vid Riihimäki fängelse ordnades ett möte mellan en fånge och dennes advokat i ett rum där parterna var åtskilda av plexiglasvägg och där samtalet måste föras via telefon. Klaganden misstänkte att överläggningen med advokaten hade avlyssnats. Trots att det inte finns uttryckliga bestämmelser om saken, ansåg BJO att advokatsekretessen naturligtvis inte får kränkas i fängelset genom att ett samtal mellan en fånge och dennes ombud avlyssnas eller genom att fängelsemyndigheterna läser dokument som ligger framme under mötet. I det aktuella fallet hade BJO inte någon anledning att misstänka att samtalet mellan klaganden och dennes advokat hade avlyssnats.

Eftersom mötet hade ordnats på det ovan beskrivna sättet var det fråga om ett sådant besök under särskilt övervakade förhållanden som avses i fängelselagen. Man hade emellertid inte lagt fram sådana grunder för detta som fängelselagen kräver. BJO konstaterade att ett möte mellan en fånge och dennes ombud exempelvis inte får ordnas under särskilt övervakade förhållanden enbart på grund av fångens kriminella bakgrund. Tröskeln för att ett besök ska få ordnas under särskilt övervakade förhållanden är särskilt hög när det är fråga om ett besök av fångens advokat eller något annat ombud. Av de förutsättningar som föreskrivs för att ett besök ska få ordnas under särskilt övervakade förhållanden kan det i detta fall närmast

bli fråga om att man misstänker att besöket medför fara för besökarens säkerhet. På denna grund kan besöket emellertid endast i undantagsfall ordnas under särskilt övervakade förhållanden om det strider mot besökarens vilja. I en sådan situation ska fängelsemyndigheten höra fången och ombudet före besöket.

När det gäller en fånges och en häktads rätt till förtroliga möten med en advokat eller ett annat ombud fäste BJO vikt vid att de utgångspunkter som föreskrivs i fängelselagen och häktningslagen avviker från varandra. Enligt fängelselagen kan ett besök tillåtas utan övervakning, medan ett besök däremot enligt häktningslagen inte får övervakas om det inte finns grundad anledning att misstänka att ett brott mot lagen eller mot bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den kommer att begås under besöket.

BJO ansåg att det var otillfredsställande att fängelselagens och häktningslagens bestämmelser om möten mellan en fånge och dennes ombud skiljer sig från varandra.

BJO gjorde en framställning om att JM skulle bedöma huruvida det finns skäl för ministeriet att vidta åtgärder med anledning av BJO:s uppfattning om att regleringen i 13 kap. 3 § i fängelselagen är problematisk med avseende på tryggandet av fångens rätt till förtroliga möten med sitt ombud.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 25.8.2008, dnr 531/4/07*, föredragande Pasi Pölönen

Avbrytande av ett besök under särskilt övervakade förhållanden

BJO konstaterade att ett besök enligt lagen kan förvägras om det finns grundad anledning att misstänka att besöket medför fara för ordningen eller säkerheten i fängelset eller för den häktades eller någon annans säkerhet. Enligt BJO kan ett besök också avbrytas på dessa grunder. Lagen innehåller emellertid inga särskilda bestämmelser om avbrytande av besök.

BJO gjorde en framställning om att JM skulle pröva huruvida det finns anledning att ta in särskilda bestämmelser om avbrytande av besök i fängelselagen.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 8.4.2008, dnr 3753/4/06, föredragande Reima Laakso

JM:s kriminalpolitiska avdelning meddelade 15.12.2008 att en regeringsproposition med förslag till ändringar i fängelselagstiftningen är under beredning vid avdelningen och att denna fråga ska beaktas i samband med beredningen.

En fånges rätt att ingå äktenskap

En fånge vid Tavastehus fängelse anförde klagomål över att denne inte hade möjlighet att ingå äktenskap med sin trolovade, som avtjänade straff i ett annat fängelse. Fängelsets direktör hade nämligen meddelat att man inte skulle ta emot klagandens trolovade i Tavastehus fängelse. Klaganden hade således enligt sin egen utsaga inte möjlighet att gifta sig med sin trolovade förrän fängelsevistelsen var över, tidigast år 2013, eftersom båda var långtidsfångar.

BJO konstaterade att fängelsedirektörens beslut i praktiken innebar att klagandens rätt att ingå äktenskap inte kunde tillgodoses. Direktören hade därmed handlat felaktigt.

I Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter tryggas uttryckligen rätten att ingå äktenskap. Enligt BJO:s uppfattning garanteras denna rättighet också med stöd av grundlagens bestämmelser om privatlivsskydd och personlig frihet, trots att Finlands grundlag inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om rätten att ingå äktenskap. Av äktenskapslagen framgår det vidare att vissa tjänstemän som har vigselrätt även är skyldiga att förrätta vigsel. I äktenskapslagen finns också föreskrifter om de omständigheter som inskränker rätten att ingå äktenskap (hinder mot äktenskap). Om inte något av dessa äktenskapshinder föreligger, har en person rätt att ingå äktenskap. När det gäller personer som avtjänar fän-

gelsestraff finns det inte heller några sådana bestämmelser som skulle berättiga till att inskränka deras rätt att ingå äktenskap på något annat sätt eller på några andra grunder än vad som föreskrivs i äktenskapslagen.

I de bestämmelser som gäller fångvården har man inte uttryckligen tagit ställning till rätten för två fångar som avtjänar straff i olika fängelser att ingå äktenskap. BJO konstaterade emellertid att man inte kan ställa upp hinder för äktenskapet mellan fångarna genom att hänvisa till att bestämmelserna om förflyttning av en fånge inte är tillämpliga på situationen, om detta de facto utgör ett hinder för ingåendet av äktenskap. Fångvårdsmyndigheterna ska på något sätt erbjuda fångarna en faktisk möjlighet att ingå äktenskap.

BJO delgav direktören för Tavastehus fängelse sin uppfattning om direktörens felaktiga förfarande. Dessutom delgav BJO JM:s kriminalpolitiska avdelning sin uppfattning om bristerna i bestämmelserna om förflyttning av fångar, för att beaktas vid beredningen av nya författningar.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 10.9.2008, dnr 3616/4/06*, föredragande Anu Rita

En fånges rätt att ingå äktenskap berördes också i två andra beslut (453 och 739/4/08).

Användning av handbojor vid transport av en häktad

Klaganden riktade kritik mot att handbojor användes i en situation där en häktad som förklarats frigiven vid domstolen förpassades till fängelset för att friges. BJO hänvisade till sitt beslut (1987/2/06) från 14.6.2007, där han konstaterat att bestämmelserna om frigivning av häktade är bristfälliga med avseende på bestämmelsen om personlig frihet i 7 § i grundlagen. I det nämnda beslutet konstaterade BJO att grundlagens krav på att den frihetsberövades rättigheter ska tryggas i lag också ska gälla rättigheterna för sådana personer som friges på domstolsorten.

BJO gjorde en framställning om att JM skulle bedöma huruvida man vid den fortsatta beredningen av fängelselagstiftningen också bör granska huruvida bestämmelserna om användning av fängsel är tillämpliga på den situation där domstolen har fattat beslut om att en häktad som förklarats frigiven ska förpassas till fängelset för att friges.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 17.3.2008, dnr 3310/4/07, föredragande Pasi Pölönen

Beaktande av barnets bästa på fängelseavdelningar avsedda för mödrar och barn

I de ställningstaganden som JO delgav JM och Brottspåföljdsverket konstaterade hon att barnets bästa inte alltid tillgodoses på de fängelseavdelningar som är avsedda för mödrar och barn. Redan det faktum att ett barn placeras i fängelset tillsammans med sin förälder medför problem. I fängelserna stöder man inte tillräckligt väl föräldraskapet eller de mål som uppställts för straffverkställigheten för mödrar som har sitt barn med sig i fängelset.

JO:s ställningstaganden grundade sig på de iakttagelser hon gjort i samband med inspektionerna av avdelningarna för mödrar och barn vid Tavastehus fängelse och Vanaja fängelse år 2007 samt på de utredningar som gjorts vid Brottspåföljdsverket. JO bad JM och Brottspåföljdsverket senast 30.11.2009 meddela vilka åtgärder dessa ställningstaganden föranlett.

Flera problempunkter

Dessutom framgick det att en del av fångarna inte fick information om att de enligt lagen kunde begära att få ta med sig sitt barn till fängelset. Denna brist på information kan inte betraktas som godtagbar. Myndigheterna ska se till att alla fångar som har barn får information om saken.

JO ansåg också att det var problematiskt att det förekommit brister i barnskyddsmyndigheternas utlåtanden angående barnets bästa. I kommunerna är man inte tillräckligt väl insatta i fängelseförhållandena, vilket har försvårat beslutsfattandet i fråga om placeringen av barn.

Enligt JO bör man se till att utlåtandena förbättras så att man kan säkerställa att barnets bästa tillgodoses i varje enskilt fall. Om ett utlåtande inte ger en tillräcklig grund för beslutsfattandet ska beslutsfattaren enligt förvaltningslagen skaffa tilläggsutredning för att ärendet ska kunna avgöras.

JO ansåg också att det var problematiskt att bristen på fängelseplatser för mödrar med barn i värsta fall innebär att ett barn inte kan placeras i fängelset tillsammans med sin förälder, trots att detta skulle vara förenligt med barnets bästa. Det kan inte betraktas som godtagbart att den lösning som är bäst för barnet omöjliggörs på grund av att det inte finns tillräckligt med lämpliga utrymmen. I grundlagen åläggs det allmänna en skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Resursbrist åsidosätter inte denna skyldighet.

Moderns problem får konsekvenser för barnet

Under inspektionerna framgick det också att de mödrar som hade sitt barn med sig i fängelset skötte sitt barn nästan dygnet runt och därför hade begränsade möjligheter att delta i fängelsets fritidsaktiviteter. JO ansåg att detta var särskilt problematiskt när det gällde mödrar som på grund av missbrukarproblem var i behov av rehabilitering.

JO konstaterade att moderns svårigheter att hantera sin livssituation inverkar på hennes förmåga och uthållighet att fostra barnet. Det är alltså i detta sammanhang också fråga om tillgodoseende av barnets bästa. Varje barns och fånges situation ska bedömas individuellt.

I sitt beslut betonade JO i synnerhet vikten av rehabilitering för missbrukare, eftersom det inte bara är fråga om att rehabilitera en fånge när en mor med missbrukarproblem får vård, utan om att sörja för hela familjens välmående.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 21.11.2008, dnr 2758* och 2765/2/07*, föredragande Anu Rita

Granskning och läsning av fångars brev

Totalreformen av lagstiftningen om verkställighet av fängelsestraff och häktning trädde i kraft 1.10.2006. I samband med reformen förnyades också bestämmelserna om fångarnas brevväxling. Efter reformens ikraftträdande fick JO ta emot tiotals klagomål om det sätt på vilket fångvårdsmyndigheterna tillämpade de nya bestämmelserna. Klagomålen gällde i huvudsak tillämpningen av de bestämmelser som var gällande 1.10.2006–31.3.2007. Dessa klagomål refereras inte här. Klagomålen gällde

- grunderna för öppnande av brev och andra postförsändelser,
- registreringen av grunderna för beslut om öppnande av brev,
- informerande av fången om öppnandet av brev och om grunderna för det, samt
- grunderna för läsning av brev.

BJO sammanställde sina ställningstaganden med anledning av dessa klagomål i ett och samma avgörande.

Fängelselagens och häktningslagens problematiska bestämmelser om brevväxling ändrades till vissa delar genom de lagar som trädde i kraft 1.4.2007.

BJO konstaterade att man inte heller med stöd av de bestämmelser om läsning av fångars brev som trädde i kraft 1.4.2007 kan fatta sådana beslut om läsning av en specifik fånges brev som skulle vara gällande tills vidare. Med beaktande av att bestämmelser som medför inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna inte ska ges en vid tolkning, kan en person enligt BJO:s uppfattning inte helt och hållet fråntas skyddet för förtroliga meddelanden för en viss tid eller ens för en begränsad tid om det inte finns uttryckliga lagbestämmelser om saken. BJO ansåg att

lagarna (ändringarna 265 och 266/2006 i fängelselagen och häktningslagen) eller deras förarbeten inte gav stöd för detta.

BJO konstaterade att Brottspåföljdsverket i ett av sina utlåtanden hade kommenterat omfattningen av beslutsfattarens prövningsrätt enligt den gällande lagen. Brottspåföljdsverket ansåg att ett beslut om läsning av en viss fånges post endast kan gälla en begränsad tid. Beslutet ska grunda sig på konkreta skäl och begränsas till ett bestämt syfte och/eller till vilka personers brevväxling med fången som får läsas. BJO betraktade dessa begränsningar som nödvändiga med tanke på skyddet för förtroliga meddelanden.

Ifall man anser att det är nödvändigt att det finns möjligheter att fatta mer allmängiltiga beslut än sådana som bara berör enskilda brev, ansåg BJO att saken bör regleras närmare i lag. BJO sände också sitt beslut till JM:s kriminalpolitiska avdelning för bedömning av denna fråga.

Informerande om läsning av brev

I fängelserna hade man i allmänhet informerat fångarna om läsningen av brev genom att de brev som öppnats för att granskas eller läsas hade markerats som öppnade. Fångarna hade emellertid inte särskilt informerats om huruvida brevet bara hade öppnats eller också lästs. BJO konstaterade att fången enligt förvaltningslagen ska informeras om ett beslut om läsning av ett brev.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 13.6.2008, dnr 1828/2/08*, föredragande Anu Rita

Utländska fångars språkliga rättigheter

BJO undersökte på eget initiativ utländska fångars möjligheter att få information om förhållandena i fängelset och om fångarnas rättigheter och skyldigheter i fängelset. BJO betraktade situationen som problematisk och bristfällig för de utländska fångarnas del.

I fängelselagen (och likaså i häktningslagen) finns bestämmelser om fängelsets ordningsstadga. I ordningsstadgan regleras utövningen av disciplinär makt i fängelset. BJO ansåg att det i synnerhet med tanke på de utländska fångarnas rättsskydd är viktigt att de får tillräcklig information om sina rättigheter och skyldigheter. Fängelsernas ordningsstadgor har i allmänhet inte ännu översatts till andra språk, men vid de flesta fängelser har översättningsprojekt redan inletts, närmast gällande översättning till engelska.

Enligt utredningen verkade det som om man i en del av fängelserna redan klarade av att i enlighet med fängelselagen muntligen ge fångarna information om förhållandena i fängelset och om fångarnas rättigheter och skyldigheter på ett språk som de förstår. Alla fängelser hade uppenbarligen något slags introduktionshandböcker eller sammandrag av handböckerna på främmande språk (i sämsta fall emellertid mycket generella handböcker som inte berörde det aktuella fängelset). Handböckerna hade i huvudsak översatts till engelska, vid en del fängelser också till ryska eller estniska. I en del fall klarade fängelset av att tillhandahålla tämligen omfattande skriftliga anvisningar gällande fängelset för utländska fångar (Vanda fängelse), men i andra fall fanns anvisningarna bara att tillgå på finska.

Enligt BJO innefattar fängelselagen och häktningslagen bara föreskrifter om de minimikrav som ställs på fängelsernas språkliga tjänster. Han betonade att en lagtolkning som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna innebär att fångens rättsskydd eller ställning eller det sätt på vilket fången bemöts inte får försämras av språkliga orsaker.

En arbetsgrupp som tillsatts av Brottspåföljdsverkets generaldirektör har utarbetat ett förslag till modell för fängelsernas ordningsstadga (26.9.2008). Ifall denna modell, som i sinom tid ska tas i bruk vid fängelserna, översätts till olika språk kommer detta enligt BJO även att underlätta översättningen av de fängelsespecifika ordningsstadgorna. Därmed kommer utländska fångars möjligheter att få information om sina rättigheter och skyldigheter att förbättras avsevärt.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 28.10.2008, dnr 2845/2/06*, föredragande Harri Ojala

Prissättning av fångars telefonsamtal

BJO undersökte på eget initiativ prissättningen av fångars telefonsamtal. Av utredningen framgick det att samtalspriserna för fångarnas samtal i vissa fall var mångdubbla i jämförelse med den allmänna prisnivån för telefonsamtal. BJO ansåg att detta var problematiskt med avseende på fångarnas begränsade penningtillgångar och med tanke på att det är viktigt att fångarna ska kunna hålla kontakt med personer utanför fängelset.

BJO konstaterade att ett fängelsestraff enligt lagen innebär frihetsberövande eller begränsning av friheten. Verkställigheten av fängelsestraffet får inte medföra andra begränsningar av fångarnas rättigheter eller skyldigheter än sådana som föreskrivs i lag eller oundvikligen följer av själva straffet. Förhållandena i fängelserna ska ordnas så att de i så hög grad som möjligt motsvarar de förhållanden som råder i samhället (den s.k. normalitetsprincipen). De olägenheter som förorsakas av frihetsberövandet ska om möjligt förebyggas (den s.k. principen om minimering av olägenheter). Principen om minimering av olägenheter innebär t.ex. att man ska sträva efter att främja fångens kontakter till sina anhöriga och andra närstående, så att dessa kontakter kan upprätthållas under den tid fången avtjänar sitt fängelsestraff.

BJO konstaterade att de höga samtalspriserna de facto kan begränsa den rätt att upprätthålla kontakten med andra människor som hör till fångens grundlagsenliga privatlivsskydd. Telefonsamtalens prissättning påverkades också av behovet av att övervaka fångarnas samtal. De kostnader som hänför sig till övervakningen ska emellertid i regel bäras av samhället. Enligt BJO:s uppfattning innebär normalitetsprincipen och principen om minimering av olägenheter att man inte borde fastställa högre priser för fångars telefonsamtal än vad som motsvarar den allmänna prisnivån i samhället.

JM:s kriminalpolitiska avdelning förenade sig med detta och ansåg att fångvårdsväsendet ska stå för de kostnader som hänför sig till övervakningen. JM meddelade att ministeriet hade informerat Brottspåföljdsverket om saken och krävt att dessa kostnadsposter ska elimineras ur de samtalsavgifter som tas ut hos fångarna. BJO ansåg att denna åtgärd var korrekt. Han bad ändå JM:s kriminalpolitiska avdelning senast 30.6.2008 meddela vilka åtgärder Brottspåföljdsverket vidtagit med anledning av ministeriets brev.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 2.4.2008, dnr 4300/2/06*, föredragande Harri Ojala

JM:s kriminalpolitiska avdelning meddelade 16.6.2008 att man vid underhandlingar mellan Brottspåföljdsverket och telefonoperatören hade kommit till en lösning där prissättningen av telefonsamtal vid slutna fängelser sker på samma sätt som vid öppna fängelser. Fångarna betalar således endast det samtalspris som bestäms enligt SIM-kortet och fångvårdsväsendet svarar för de övriga kostnaderna för fångsamtalen.

Särskilda områden för utomhusvistelse vid fängelserna och användning av handbojor vid utomhusvistelse

I samband med fängelseinspektionerna och av vissa klagomål som undersöktes vid JO:s kansli framgick det att man i en del fängelser hade byggt särskilda områden för utomhusvistelse för sådana fångar som av någon anledning inte kunde erbjudas utomhusvistelse tillsammans med de andra fångarna. BJO betraktade användningen av särskilda burliknande områden för utomhusvistelse som problematisk med avseende på ett människovärdigt bemötande av fången, åtminstone om de inhägnade områdena används under en längre tid och fången inte ges möjligheter till annan motion.

BJO beslutade på eget initiativ undersöka i hur stor utsträckning särskilda burliknande eller motsvarande områden för utomhusvistelse används vid de finska fängelserna. BJO undersökte också hur stora dessa områden är samt vilka juridiska och materiella grunder användningen av dem baserar sig på. Samtidigt undersökte han i vilken utsträckning t.ex. våldsbenägna fångar tvingas använda handbojor i samband med utomhusvistelsen. BJO granskade frågan utgående från den nya lagstiftningen.

Särskilda områden för utomhusvistelse

Lagen innehåller inga bestämmelser om hur stort fängelsets område för utomhusvistelse ska vara. Fram till juni 2007 var det riktgivande utrymmesbehovet för området för utomhusvistelse vid en fängelseavdelning enligt fångvårdsväsendets byggnadsplaneringsanvisningar 30 kvadratmeter per person. Enligt Brottspåföljdsverkets nya planeringsanvisningar ska området för utomhusvistelse dimensioneras och utformas så att det är möjligt att ta promenader på området. Området för utomhusvistelse ska vara minst 70 kvadratmeter stort och på området ska högst två personer i sänder vistas. Enligt anvisningskortet är anvisningarna i första hand avsedda för nybyggande, men anvisningarna kan också i tillämpliga delar iakttas i samband med renoveringar.

Vid fängelserna i Jokela, Kylmäkoski, Pyhäselkä, Riihimäki och Vanda är områdena för utomhusvistelse problematiskt små. Mest problematisk är situationen i Vanda fängelse och Kylmäkoski fängelse.

Enligt BJO borde man vid Vanda fängelse, där området för utomhusvistelse är mindre än 50 kvadratmeter stort, sträva efter att minska antalet fångar som samtidigt vistas på området i riktning mot det antal som anges i planeringsanvisningarna. Då femton fångar samtidigt vistas på ett område som är mindre än 50 kvadratmeter stort kan detta enligt BJO:s uppfattning inte betraktas som sådan utomhusvistelse som avses i lagen.

Detsamma gäller Kylmäkoski fängelse, där det enligt den information som BJO fick i samband med inspektionen av fängelset 16.12.2008 var möjligt att upp till tio fångar samtidigt vistades på området för utomhusvistelse som bara var en aning större (ca 60 kvadratmeter) än vid Vanda fängelse. BJO ansåg att situationen vid Pyhäselkä fängelse och Riihimäki fängelse var tillfredsställande, under förutsättning att inte fler fångar än vad som anges i byggnadsplaneringsanvisningarna vistas på området samtidigt.

BJO bad direktörerna vid Vanda fängelse och Kylmäkoski fängelse senast 30.6.2009 meddela vilka åtgärder fängelset vidtagit i fråga om användningen av de särskilda områden för utomhusvistelse som avses ovan.

Utomhusvistelse med användning av fängsel

Av vissa klagomål som BJO undersökte framgick det att utomhusvistelsen för en del fångar ordnats med användning av fängsel.

En risk för våld kan enligt lagen utgöra en grund både för användning av fängsel och för förvägran av utomhusvistelse. Enligt BJO:s uppfattning ska man i denna situation i första hand sträva efter att ordna utomhusvistelse för fången utan användning av fängsel, antingen under intensifierad övervakning eller så att fången tillåts vistas utomhus ensam eller tillsammans med sådana fångar som inte berörs av våldshotet.

Om det inte är möjligt att med hjälp av dylika arrangemang ordna utomhusvistelse för en fånge utan användning av fängsel, kan man enligt BJO bli tvungen att överväga huruvida fången ska förvägras utomhusvistelse eller erbjudas utomhusvistelse med användning av fängsel. Vilket alternativ som väljs för en fånge som uppträder hotfullt ska bedömas från fall till fall.

BJO betraktade båda alternativen som en sista utväg. Vid bedömningen av frågan ska man å ena sidan utgå från hotets karaktär, de områden för utomhusvistelse som finns att tillgå och den risk för egendomsskador eller för äventyrande av andra personers säkerhet som hotet medför. Å andra sidan ska man också bedöma vilken olägenhet avgörandet medför med avseende på att fången ska behandlas på ett rättvist och människovärdigt sätt. Vid avgörandet av frågan kan man också fästa vikt vid hur fången själv förhåller sig till utomhusvistelse med användning av fängsel eller till att utomhusvistelse förvägras.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 31.12.2008, dnr 2076/2/06*, föredragande Harri Ojala

Begäran om förrättande av förundersökning

BJO bad polisinrättningen vid Vanda härad förrätta förundersökning i ett ärende som gällde eventuella försummelser som personalen vid Vanda fängelse hade gjort sig skyldig till i samband med att en häktad hade rymt från fängelset 29.2.2008. Rymningen hade upptäckts först följande eftermiddag.

Enligt Brottspåföljdsverkets utredning var det i huvudsak enskilda tjänstemäns försummelser som var orsak till att rymningen inte genast hade upptäckts. Det hade också uppdagats brister i fängelsets tekniska övervakningssystem, även om bristerna enligt utredningen inte hade hindrat observerandet av rymningen. Utredningen avslöjade också att fängelsets skriftliga anvisningar inte var i adekvat skick. Den interna utredningen resulterade i att direktören för Vanda fängelse tilldelade den vakt som övervakat utomhusvistelsen en varning. Den vakt som vid tidpunkten för rymningen tjänstgjort vid kontrollcentralen och den vakt som fungerat som avdelningsvakt tilldelades en skriftlig anmärkning.

Enligt BJO fanns det anledning att misstänka att man i samband med rymningen hade gjort sig skyldig till ett sådant brott mot tjänsteplikten som avses i 40 kap. 9 eller 10 § i strafflagen. BJO ansåg att gärningen inte i enlighet med rekvisitet, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som hade samband med den, kunde betraktas som ringa bedömd som en helhet.

BJO ansåg att det inte var tillräckligt att omständigheterna i samband med händelseförloppet och den juridiska bedömningen av förpliktelserna och ansvarsfrågorna endast utreddes och åtgärdades internt inom fängvårdsväsendet. Utgångspunkten är att en förundersökning ska utföras i ett dylikt fall. Det verkade inte heller med stöd av 4 § i förundersökningslagen finnas några grunder för att inte förrätta förundersökning i ärendet. Tvärtom kunde det allmänna intresset anses kräva att en förundersökning skulle utföras, eftersom det fanns skäl att misstänka sådana försummelser som berörde fängelsets centrala funktioner och som också äventyrade den interna säkerheten i fängelset. Om en fånge kunde vara försvunnen i ett och ett halvt dygn utan att personalen var medveten om saken, var inte heller fängelsets interna säkerhet (t.ex. med avseende på vålds- eller sjukdomstillbud) på en erforderlig nivå.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 17.4.2008, dnr 861/2/08 och 1135/4/08, föredragande Harri Ojala

4.4.3 ÖVRIGA AVGÖRANDEN

Bemötandet av fångar

Möjligheterna att anlita sjuk- och hälsovårdspersonal under isolering

Den åtgärd som innebär att en fånge med stöd av 15 kap. 14 § i fängelselagen hålls avskild från övriga fångar medan en ordningsförseelse utreds skiljer sig enligt BJO inte för fångens del eller med avseende på fängelsepersonalens skyldigheter från de övriga lagstadgade säkerhetsåtgärderna. Då en sådan åtgärd vidtas ska en tjänsteman som hör till hälso- och sjukvårdspersonalen utan dröjsmål underrättas om åtgärden. Detta är fallet i synnerhet då fången uppger att han eller hon blivit skadad eller själv ber om att få anlita hälso- och sjukvårdspersonalen. BJO ansåg att detta är synnerligen viktigt med tanke på både fångens och personalens rättsskydd (2099/4/07).

Bemötandet av en fånge som ställts under observation i isolering

BJO riktade kritik mot att en fånge som ställts under observation i isolering inte hade getts något att läsa. En schablonmässig tillämpning av förbudet mot innehav av böcker var inte förenligt med fängelselagens föreskrifter om fängelsestraffets innebörd (168/4/07).

Verkställighet av en fånges förflyttning

I samband med förflyttningen av en fånge mellan två slutna fängelser hade det tagit nio dagar att flytta över

fångens personliga ägodelar till det nya fängelset. BJO ansåg att det därmed hade förekommit ett oskäligt dröjsmål vid förflyttningen av fångens tillhörigheter.

Fången hade inte getts tillstånd att hämta fler klädesplagg för transporten och fången hade därför enligt sin egen utsaga frusit under transporten. BJO uppmärksammade fängelsets direktör för framtiden på att fångarna med hänsyn till årstiden ska vara lämpligt och tillräckligt väl klädda i samband med transporter.

Fången hade inte heller kunnat informera sina närstående eller sin advokat om förflyttningen, eftersom fången inte fick ta med sig sin anteckningsbok i samband med flytten. Enligt BJO borde fängelsets personal ha sett till att fången, som skulle flyttas till ett annat fängelse, skulle ha fått tillgång till sina personliga tillhörigheter och till sina närståendes kontaktuppgifter omedelbart efter att fången hade anlänt till det mottagande fängelset (1260 och 1347/4/07).

Brevväxling

Öppnande av brev från ett rättegångsbiträde

I två klagomål riktades det kritik mot förfarandena vid Jokela och Riihimäki fängelse när det gällde öppnandet av brev som ett rättegångsbiträde sänt till en fånge eller en häktad. I båda fallen hade ombudets brev öppnats i klagandens närvaro. Brevens innehåll hade granskats men breven hade inte lästs. Den tjänsteman som svarade för granskningen av breven hade inte i någotdera fallet fattat något skriftligt beslut om öppnande av brevet eller registrerat saken i fånginformationssystemet.

BJO konstaterade att fängelselagens och häktningslagens bestämmelser om utgående och inkommande post skiljer sig från varandra. Ett brev eller någon annan postförsändelse som en fånge adresserat till sitt rättegångsombud eller rättegångsbiträde får aldrig granskas eller läsas. Post som sänts av ett ombud får däremot granskas under de förutsättningar som föreskrivs i lagen. Fängelselagens och häktningslagens bestämmelser om saken innehåller två centrala kriterier. Brevet får inte granskas om det å ena sidan på ett tillförlitligt sätt framgår att avsändaren är ett ombud och det å andra sidan inte finns anledning att misstänka att brevet innehåller något förbjudet. Det är således fråga om två separata kriterier för öppnande av brev.

Frågan om huruvida brevets avsändarmarkering är äkta, dvs. huruvida det av kuvertet eller på något annat tillförlitligt sätt framgår att avsändaren är ett sådant ombud som avses i lagen, kan i princip alltid betvivlas på olika grunder. Detta får emellertid inte leda till åsidosättande av det andra kriteriet för att ett brev från ett ombud ska få öppnas, dvs. att det finns anledning att misstänka att brevet innehåller förbjudna ämnen eller föremål. En misstanke om att avsändarmarkeringen är felaktig kan i och för sig också väcka en misstanke om att försändelsen innehåller något förbjudet. För att en sådan misstanke ska uppkomma räcker det emellertid inte att det endast råder sådan osäkerhet som alltid är förknippad med avsändarmarkeringens äkthet. Annars skulle de särskilda kriterierna för öppnande av brev inte vara av betydelse var för sig.

Det krävs således ytterligare grunder för att ett brev ska få öppnas med anledning av en misstanke om att brevet har förbjudet innehåll. BJO konstaterade att det enligt lagen i ett enskilt fall kan finnas skäl att misstänka att ett brev har förbjudet innehåll t.ex. när man fått ett tips om saken eller det syns att kuvertet har använts förut. I dessa fall är det inte lämpligt att brevet öppnas med anledning av en misstanke om att avsändarmarkeringen är felaktig, eftersom man lätt kan säkerställa avsändarmarkeringens äkthet genom att ringa till den advokatbyrå eller juridiska byrå som antecknats som avsändare. Man ska inte ingripa i skyddet för förtroliga meddelanden, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, om ett ingrepp kan undvikas genom lindrigare åtgärder.

Då man har uteslutit misstankarna om att avsändarmarkeringen är felaktig, kan frågan om huruvida det finns skäl att misstänka att brevet innehåller något förbjudet bedömas för sig. På detta sätt får de särskilda kriterierna för öppnande av brev som föreskrivs i fängelse- och häktningslagen en självständig betydelse. En sådan praxis som innebär att brev från ombud rutinmässigt öppnas är inte förenlig med Europadomstolens rättspraxis – inte heller i det fall då breven in-

te läses. BJO ansåg tvärtom att denna praxis ur principiell synvinkel var diskutabel.

Förfarandet vid fängelserna var felaktigt också med avseende på att öppnandet av de brev som sänts till klagandena inte hade motiverats eller registrerats i fånginformationssystemet. För att man ska kunna kontrollera att ingreppen i fångens brevväxling med sitt ombud inte sker utan lagstadgad grund är det nödvändigt att besluten motiveras tillräckligt väl.

BJO meddelade för framtiden fängelserna sin uppfattning om förutsättningarna för öppnande av brev från ombud, om sådana förfaranden som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt om vikten av att beslut om öppnande av brev från ombud motiveras tillräckligt väl. Med anledning av klagomålen gjorde BJO också en framställning till justitieministeriet (3276/2/08*) om att fängelselagens och häktningslagens bestämmelser om granskning av brev samt statsrådets förordningar om fängelse och häktning bör ses över.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 31.10.2008, dnr 1234* och 1843/4/07*, föredragande Pasi Pölönen

Öppnande av ett brev från ett rättegångsbiträde i fångens frånvaro

Vid Kylmäkoski fängelse hade man öppnat ett brev från en fånges rättegångsombud utan att fången var närvarande då brevet öppnades. I brevets övre hörn hade juris kandidaten för hand skrivit sitt namn och den juridiska byråns adress. I fängelset utgick man från att en handskriven avsändarmarkering inte i enlighet med fängelselagen på ett tillförlitligt sätt utvisade att avsändaren var fångens ombud. I sin utredning framförde fängelset vidare att byrån inte hörde till Finlands Advokatförbund och att byråns kuvert ibland var återanvända.

BJO ansåg att fängelsets förfarande var felaktigt och att det ur principiell synvinkel var fråga om ett allvarligt fel. Motiveringarna till BJO:s ställningstagande var desamma som i de två besluten från 31.10.2008 som också gällde öppnande av brev från ett ombud (1234* och 1843/4/07*). I detta fall hade det felaktiga förfarandet emellertid förvärrats av att fången inte hade varit närvarande då brevet från ombudet hade öppnats.

Även om det skulle ha funnits skäl att misstänka att det brev som enligt avsändarmarkeringen hade sänts av fångens ombud innehöll förbjudna ämnen eller föremål, skulle brevet bara ha fått öppnas i fångens närvaro. Klagandens brev hade emellertid hanterats på samma sätt som normal fångpost och därmed öppnats. Genom detta förfarande åsidosatte man kategoriskt det skydd som advokathemligheten åtnjuter i ett demokratiskt samhälle. Enligt utredningen var det uppenbarligen inte heller bara fråga om ett enskilt fall, utan det verkade som om man mer generellt hade öppnat brev från ombud utan att mottagaren var närvarande. Därigenom hade man omintetgjort avsändarens och mottagarens möjligheter att lita på att brevet inte hade lästs. Det faktum att förutsättningarna för denna tillit rubbades utgjorde ett direkt och väsentligt hinder för tillgodoseendet av advokathemligheten.

Brevet hade uppenbarligen öppnats av en enskild vakt. Enligt utredningen verkade det emellertid som om fängelsets direktör hade godkänt förfarandet. Därför gav BJO direktören vid Kylmäkoski fängelse en anmärkning för framtiden med anledning av det lagstridiga förfarandet.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 18.12.2008, dnr 585/4/08*, föredragande Pasi Pölönen

En vakts förfarande vid öppnandet av ett brev från ett rättegångsbiträde

En vakt vid Konnunsuo fängelse som svarade för granskningen av brev hade öppnat ett brev som sänts av en fånges rättegångsbiträde, utan att fången var närvarande vid öppnandet. Klaganden och dennes advokat ansåg att saken skulle utredas som ett tjänstebrott.

Vakten hade enligt sin utsaga öppnat brevet av misstag. Det fanns emellertid skäl att misstänka att vakten hade handlat lagstridigt. Därmed fanns det anledning att granska förfarandet med avseende på rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

BJO konstaterade att det var fråga om en central uppgift för den vakt som svarade för öppnandet av brev och att tillgodoseendet av det grundlagsenliga skyddet för förtroliga meddelanden aktualiserades i detta ärende. Öppnandet av ett brev är redan i sig ägnat att försvaga tilltron till att denna grundlagsenliga rättighet tillgodoses. Detta gäller i synnerhet då det är fråga om en fånge som avtjänar ett straff, eftersom fången är fullkomligt beroende av att vakterna handlar i enlighet med de bestämmelser som är förpliktande för dem. Av dessa orsaker ansåg BJO att förfarandet inte kunde betraktas som ringa på det sätt som avses i bestämmelsen om brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet i 40 kap. 10 § i strafflagen. Det var enligt BJO fråga om en sådan överträdelse av procedurbestämmelserna som var av stor betydelse både med avseende på en tillbörlig skötsel av tjänsten och med avseende på individens intressen. Vaktens förfarande motsvarade således rekvisitet i bestämmelsen.

BJO ansåg emellertid att det fanns sådana förmildrande omständigheter som minskade förfarandets klandervärdhet på ett sådant sätt att det inte fanns skäl att väcka åtal mot vakten. På basis av det till buds stående materialet kunde man nämligen inte påvisa att vaktens påstående om att denne inte tagit ut innehållet i kuvertet skulle ha varit osant. Innehållet i det förtroliga meddelandet röjdes således varken för vakten eller för någon annan utomstående. Gärningen hade således inte medfört någon konkret skada. Det brott som tillräknades vakten kunde dessutom enligt BJO i jämförelse med "normalfallet" betraktas som ringa bedömt som en helhet. Enligt allmän domstolspraxis kunde man åtminstone inte ha väntat sig att något strängare straff än böter skulle ha utdömts för gärningen. BJO gav vakten en anmärkning med anledning av dennes lagstridiga förfarande.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 18.12.2008, dnr 2879/4/07*, föredragande Mikko Eteläpää

Öppnande av brev från republikens presidents kansli och från SHM

Enligt fängelselagen ska brev som adresseras till eller sänds från en myndighet som utövar tillsyn över fängelsets verksamhet tillställas fången oöppnade. Republikens president och social- och hälsovårdsministeriet (SHM) hör emellertid inte till dessa myndigheter.

BJO konstaterade emellertid att ett brev inte ska öppnas utan att fången är närvarande om det konstateras att brevet har sänts från republikens presidents kansli (1858/4/06).

Ett brev som skickas till en fånge från SHM kan t.ex. innefatta sådana känsliga uppgifter om fångens hälsotillstånd som omfattas av privatlivsskyddet. Därför ansåg BJO att ett sådant brev inte rutinmässigt ska öppnas vid fängelset. Om det finns behov av att öppna ett sådant brev borde man iaktta samma förfarande som vid granskningen av brev från fångens rättegångsbiträde, vilket innebär att brevet får öppnas bara i fångens närvaro (551/4/06).

Rättsskyddet och god förvaltning

Placering och förflyttning av en fånge samt förutsättningarna för förundersökning

En fånge riktade kritik mot sin avdelningsplacering vid Åbo fängelse. Fången hade avtjänat fängelsestraff vid ett öppet fängelse, men hade med anledning av brottsmisstankar flyttats till ett slutet fängelse. Där hade fången enligt sin egen uppfattning placerats på fängelsets mest slutna avdelning. Dessutom riktade fången kritik mot att denne inte hade blivit hörd då man fattade beslut om avdelningsplaceringen.

Även om fängelset enligt BJO inte hade överskridit sin prövningsrätt i samband med avdelningsplaceringen, betonade BJO att man vid beslutsfattandet ska ta hänsyn till brottsmisstankarnas karaktär och till den proportionalitetsprincip som kan härledas från grundlagen.

I det aktuella fallet var det enligt BJO:s uppfattning inte klart att man genom att placera fången på en sluten avdelning i någon betydande utsträckning kunde hindra fången från att bedriva sådan verksamhet som denne misstänktes för och som placeringen motiverades med. BJO delgav fängelset sin uppfattning.

I samband med beslutsfattandet angående avdelningsplaceringen hade man enligt utredningen inte hört fången, åtminstone inte innan beslutet om placeringen fattades. BJO uppmärksammade fängelsets biträdande direktör på förvaltningslagens bestämmelser om hörande.

I samband med utredningen av ärendet aktualiserades också frågan om förutsättningarna för den förundersökning med anledning av vilken fången hade flyttats till den slutna anstalten. Fången misstänktes för att ha upprättat en falsk handling som skulle tillställas Brottspåföljdsverket. Fången misstänktes därmed för förfalskning.

BJO konstaterade att det inte fanns fog för att anse att polisen hade överskridit sin prövningsrätt i ärendet, trots att BJO ansåg att man redan innan förundersökningen inleddes kunde konstatera att fångens förfarande åtminstone inte motsvarade rekvisitet för förfalskning. Allmänna åklagaren hade sedermera fattat beslut om att inte väcka åtal i ärendet, med hänvisning till att klagandens agerande inte utgjorde ett brott.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 5.12.2008, dnr 463 och 464/4/07, föredragande Mikko Eteläpää

Dröjsmål vid behandlingen av ett permissionsärende

I ett fall hade fängelsets direktör inte på ett behörigt sätt avgjort en fånges permissionsärende utan dröjsmål, då direktören hade fattat beslut om att förvägra fången permission först efter att permissionen enligt ansökan skulle ha börjat. Ansökan hade lämnats in inom den tidsfrist som föreskrevs i fängelsets anvisningar. En korrekt behandling av ärendet skulle ha krävt att permissionsärendet hade avgjorts och fången informerats om beslutet redan före den planerade permissionen. En avvikelse från detta förfarande kan betraktas som godtagbar endast ifall ansökan lämnas in så sent att det inte är möjligt att fatta beslut om saken före den planerade permissionen eller det krävs sådan särskild utredning för ärendets avgörande som gör att ärendet inte kan avgöras utan dröjsmål. BJO delgav fängelsets direktör sin uppfattning (666/4/07).

Det anfördes även andra klagomål över att permissionsansökningar hade avgjorts först efter den planerade permissionstidpunkten (3698 och 3700/4/06, 3285/4/06 och 124/4/07).

Avgifter för kopior av permissionsansökan

I en del fall var de beslut som hade fattats med anledning av permissionsansökningar bristfälliga till sitt innehåll, eftersom det inte framgick av besluten vilket ärende som hade avgjorts genom beslutet. Eftersom fången har rätt att få ett permissionsbeslut utan avgift, skulle det enligt BJO ha funnits skäl att som en del av beslutet avgiftsfritt ge fången en kopia av permissionsansökan, eftersom ansökan behövdes för utredning av beslutets innehåll.

Permissionsbesluten är ofta så knapphändigt motiverade att innebörden och betydelsen av de utlåtanden som getts i ärendet inte heller framgår av beslutet. Enligt BJO:s uppfattning kunde man därför anse att utlåtandena också utgör en del av beslutet. Därmed skulle fången även ha rätt att få utlåtandena avgiftsfritt (1891, 1927 och 2624/4/06).

Förkastande av en permissionsansökan

BJO konstaterade att en fånges ansökan om sådan permission som beviljas av viktigt skäl inte får avslås med hänvisning till att fången under den innevarande perioden redan har utnyttjat de permissioner som fången är berättigad till utgående från strafftidens längd. BJO ansåg också att uttrycket ”för tidig ansökan” som använts som motivering för beslutet var missvisande när det var fråga om en ansökan om permission av viktigt skäl. Vid fängelset hade man dessutom antecknat i beslutsmotiveringen att saken skulle tas till behandling på nytt först efter att följande permissionsperiod inletts. I fängelselagen finns det emellertid inga bestämmelser med stöd av vilka man kunde fastställa sådana intervall för behandlingen av permissionsansökningar (4307/4/06).

Motivering av säkerhetsåtgärder

Enligt BJO ska de faktiska grunderna för en åtgärd framgå av beslutet. I ett beslut om observation i isolering hade man som motivering endast antecknat ”påträffande av förbjudna föremål/ämnen”. Fången hade inte heller muntligen informerats om de konkreta grunderna för beslutet. Av det beslut som hade fattats vid kroppsvisitationen framgick det inte heller vad som hade gett upphov till misstankarna om innehav av förbjudna ämnen eller föremål (2364/4/06).

I ett annat fall hade man som enda grund för ett beslut om kroppsbesiktning antecknat misstankar om narkotikabrott. Eftersom bara brottsbeteckningen hade antecknats som motivering framgick det inte på något konkret sätt varför brottsmisstankarna hade uppkommit eller vilka omständigheter som talade för att misstankarna uppfyllde det krav på sannolika skäl som föreskrivs i fängelselagen (1933/4/07*).

Skriftligt beslut om återkallande av studietillstånd

En fånges studietillstånd hade återkallats utan att fången hade hörts eller fått något skriftligt beslut om saken. Enligt förvaltningslagen ska förvaltningsbeslut ges skriftligen. Ett beslut kan enligt lagen ges muntligen om det är nödvändigt på grund av att ärendet är brådskande. Ett muntligt beslut ska emellertid utan dröjsmål också ges skriftligen. BJO ansåg att återkallandet av studietillståndet inte var ett sådant brådskande ärende som avses i förvaltningslagen, där beslutet kunde ha getts muntligen (854/4/07).

Beslut med anledning av ett rättelseyrkande

Enligt BJO borde man ha tagit ställning till en fånges begäran om avbrytande av verkställigheten senast i det beslut som fattades med anledning av rättelseyrkandet i ärendet. Eftersom det i det aktuella fallet hade tagit ungefär en månad att avgöra rättelseyrkandet, skulle det enligt BJO:s uppfattning även ha funnits skäl att fatta ett särskilt beslut med anledning av begäran om avbrytande av verkställigheten (966/4/07).

Anvisningar om rättelseyrkande

En häktad hade getts ett skriftligt beslut med anledning av en förfrågan angående innehav av egendom, men beslutet saknade anvisningar om rättelseyrkande. För att rätten till ändringssökande ska tillgodoses ska myndigheten på eget initiativ bifoga skriftliga anvisningar om rättelseyrkande till sina beslut (706/4/08).

Behandlingstiden för ett rättelseyrkande

Vid ett regionfängelse hade det tagit två månader att behandla ett rättelseyrkande. Sådana rättelseyrkanden som anförs hos direktören för ett regionfängelse ska enligt fängelselagen behandlas skyndsamt. Enligt BJO borde behandlingstiden för rättelseyrkanden i allmänhet snarare räknas i veckor än i månader, i synnerhet då man beaktar den tid som ännu kan krävas för ärendets behandling vid domstolen ifall beslutet överklagas (1802/4/08).

Slutförande av utredningen angående en ordningsförseelse

Förflyttningen av en fånge från den öppna avdelningen vid Kestilä fängelse till ett slutet fängelse motiverades bl.a. med att fången hade gjort sig skyldig till en ordningsförseelse. Disciplinärendet hade emellertid inte behandlats i enlighet med fängelselagen. Utredningen av ärendet hade inletts korrekt, genom att man gjorde en anmälan om fångens uppträdande och hörde fången angående saken. Utredningen av ordningsförseelsen i form av ett disciplinärende slutfördes emellertid inte. Klaganden hade inte delgetts något beslut som skulle ha innefattat anvisningar om ändringssökande, trots att denne hade konstaterats vara skyldig till förseelsen.

Enligt regeringens proposition angående fängelselagen är utredningen av en ordningsförseelse en kortfattad förundersökning. Vid utredningen ska oskuldspresumtionen iakttas, vilket innebär att fången ska betraktas som oskyldig tills förseelsen eller händelsen har utretts i sin helhet. I det aktuella fallet borde man ha slutfört utredningen av ordningsförseelsen och fattat beslut om ett eventuellt disciplinstraff samt delgett fången beslutet i ärendet. Då skulle beslutet om förflyttningen ha grundat sig på en konstaterad ordningsförseelse och klaganden skulle ha fått ett överklagbart beslut om saken.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 31.12.2008, dnr 278/4/07*, föredragande Kristian Holman

Förvägran av rätt att anlita biträde

BJO ansåg att det finns skäl att tillämpa 12 § i förvaltningslagen på disciplinärt förfarande. I denna paragraf bestäms det att ett ombud eller biträde får anlitas i ett förvaltningsärende. Fängelselagens bestämmelse om att ett disciplinärende ska behandlas utan dröjsmål utgör enligt BJO:s uppfattning inte en primär eller tillräcklig grund för att rätten att anlita ett biträde ska kunna förvägras. Enligt BJO är det emellertid förståeligt att behandlingen av ett disciplinärende inte får förhalas med anledning av att det biträde fången önskar anlita inte kan närvara vid behandlingen inom en skälig tid (123/4/06).

Hälso- och sjukvård

Otillräcklig hälso- och sjukvårdspersonal vid fängsjukhuset

BJO ansåg att det var synnerligen oroväckande att patientsäkerheten vid fängsjukhuset äventyrades på grund av vårdpersonalens knapphet. Detta gällde i synnerhet de nattskift där en enda sjukvårdare kunde ansvara för 50 patienter. Vid fängsjukhuset fanns det betydligt färre vårdare än t.ex. på hälsovårdscentralernas vårdavdelningar, trots att fängsjukhusets patienter vanligtvis har fler medicinska problem än hälsovårdscentralernas patienter.

BJO konstaterade att man vid personaldimensioneringen bör ta hänsyn till att patienterna vid fängsjukhuset ofta har flera olika medicinska problem. BJO ansåg att den grundlagsenliga rätten till personlig säkerhet förpliktar myndigheterna att upprätthålla sådana sjukhusförhållanden där patientsäkerheten inte äventyras.

I samband med utredningen av ärendet framgick det också att städningen vid fängsjukhuset under kvällar och veckoslut sköttes av outbildade vikarier. BJO konstaterade att det ringa antalet utbildade lokalvårdare och användningen av outbildad personal vid städningen av sjukhuset kunde öka risken för smittospridning och därmed försämra patientsäkerheten särskilt under veckosluten.

BJO bad Brottspåföljdsverket och ledande överläkaren vid Fångvårdsväsendets hälsovårdsenhet meddela vilka åtgärder som vidtagits med anledning av beslutet. Han sände också sitt beslut till JM för kännedom.

BJO ansåg vidare att det var problematiskt att Rättsskyddscentralen för hälsovården (TEO) inte hade befogenheter att befatta sig med saken. På grund av avsaknaden av specialbestämmelser om saken hade TEO nämligen inte befogenheter att styra eller övervaka verksamheten vid fängsjukhuset. Enligt BJO:s uppfattning är det inte ändamålsenligt att vissa organisationer som tillhandahåller hälso- och sjukvårdstjänster står utanför denna styrning och tillsyn. BJO delgav SHM detta ställningstagande.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 29.2.2008, dnr 1538/4/05*, föredragande Iisa Suhonen

Fångvårdsväsendets ledande överläkare meddelade att man hade minskat patientantalet vid fängsjukhuset, vilket innebar att personalmängden i relation till antalet patienter hade ökat en aning. Relationstalet var fortfarande lågt, men nattpersonalens dimensionering hade åtgärdats. Det fanns inte möjligheter att utöka lokalvårdarnas antal, men fängsjukhuset skulle emellertid fortsätta utreda saken för att kunna förbättra situationen.

Brottspåföljdsverket uppgav att den ekonomiska situationen och de åtgärder som statens produktivitetsprogram föranlett innebar att det inte var möjligt att utöka personalen. Brottspåföljdsverket konstaterade att man var bekymrad över nattpersonalens dimensionering och över nivån på städtjänsterna. Brottspåföljdsverket meddelade att hälsovårdsenheten fått till uppgift att systematiskt begrunda personaldimensioneringen vid sina enheter, så att hälso- och sjukvården ska fungera så väl att patientsäkerheten inte under några omständigheter äventyras.

Undersökning av en fånges hälsotillstånd under observation i isolering

Vid ett fängelse hade man inte handlat i enlighet med föreskrifterna då en anställd inom hälso- och sjukvårdspersonalen inte hade undersökt hälsotillståndet hos en fånge som hölls under observation i isolering. Enligt BJO:s uppfattning var det inte möjligt att genomföra en sådan undersökning av hälsotillståndet som lagen kräver enbart på basis av information som utväxlades per telefon (168/4/07).

Ändring av medicinering utan att patienten hördes

En fånge riktade kritik mot att fängelsets läkare hade ändrat fångens medicinering utan att därförinnan ha träffat fången eller frågat hur denne förhöll sig till saken. BJO hänvisade till sina tidigare ställningstaganden, där han hade konstaterat att förfarandet vid vården inte var lagstridigt trots att fängelsets läkare hade ändrat patientens medicinering utan att personligen ha undersökt eller träffat patienten. Den som ordinerar ett läkemedel ska emellertid bl.a. säkerställa att de förpliktelser som föreskrivs i patientlagen fullföljs och att vårdanvisningarna angående läkemedelsvården blir förstådda och införda i patientjournalen.

BJO betonade också att patienten i enlighet med patientlagen ska höras och informeras om vårdbesluten (878/4/06).

Begäran om hälsouppgifter och bedömning av en fånges arbetsförmåga

En vakt hade inte handlat korrekt då denne hade krävt att en fånge skulle uppge orsaken till sitt behov av sjukvård och beordrat fången att arbeta trots att denne enligt sin egen utsaga var arbetsoförmögen. Enligt BJO:s uppfattning borde fångens arbetsförmåga ha bedömts av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården. En fånge behöver inte yppa information om sitt hälsotillstånd för en vakt och det hör inte heller till vaktens uppgifter att bedöma arbetsförmågan hos en fånge som gjort en sjukanmälan (2733/4/06).

Fångens privatlivsskydd vid läkarmottagningen

I två fall aktualiserades fångens privatlivsskydd vid läkarmottagningen. BJO hänvisade till sina tidigare ställningstaganden (JO:s berättelse för år 2007, s. 145), där han hade betonat att man ska ta hänsyn till fångens rätt till integritet i egenskap av patient och konstaterat att en vakt endast i undantagsfall får vara närvarande i en vårdsituation (535/4/06 och 323/4/07).

Utfärdande av läkarutlåtanden

En fånge uppgav att fängelsets läkare hade vägrat skriva ut ett utlåtande angående fångens hälsotillstånd, trots att fången behövde intyget för en rättegång. Läkaren hade meddelat att ett läkarintyg utfärdas enligt behov, men bara på begäran av en advokat.

Enligt BJO ska en fånge som behöver ett läkarintyg ha möjlighet att få ett sådant även utan medverkan av sitt ombud. I detta fall krävs det naturligtvis att fången i sin begäran tillräckligt väl specificerar för vilket syfte utlåtandet behövs och vilka frågor som ska behandlas i utlåtandet (1587/4/06).

Mottagning av en fångpatient bakom ett plexiglas

Klaganden riktade kritik mot att vakterna vid säkerhetsavdelningen i Riihimäki fängelse hade tvingat klaganden att vara med om ett sådant besök hos en sjukvårdare som skedde bakom ett plexiglas och där fången fick tala med sjukvårdaren per telefon. Sjukvårdaren hade därmed inte kunnat undersöka klaganden och dessutom hade vakterna åhört det förtroliga samtalet mellan fången och sjukvårdaren.

Enligt utredningen var det praxis vid fängelsets säkerhetsavdelning att personalen hade möjlighet att välja huruvida sjukvårdarmottagningen genomfördes bakom ett plexiglas eller inte. Även om sjukvårdaren uppenbarligen för sin egen del hade godkänt att mottagningen genomfördes på detta sätt, kunde man inte med stöd av utredningen sluta sig till att sjukvårdaren själv skulle ha krävt detta eller uppfattat något hot från klagandens sida. Fängelsets praxis, som innebar att vaktpersonalen fattade beslut om arrangemangen vid sjukvårdarmottagningen för fångpatienter, var enligt BJO:s uppfattning inte korrekt.Enligt BJO ska en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården besluta under vilka förhållanden mottagningen ordnas, på basis av den information som tillhandahålls av vaktpersonalen. BJO betonade att mottagningen ska ordnas på ett sådant sätt att en klinisk undersökning av patienten kan genomföras ifall en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården anser att det finns behov av det.

BJO konstaterade vidare att rättigheterna för en fånge som placeras på en säkerhetsavdelning inte får inskränkas mer än vad som är nödvändigt till följd av placeringen på denna avdelning. Trots att fången är placerad på en säkerhetsavdelning ska man, på samma sätt som när det gäller andra fångar, även för denna fånges del i varje enskilt fall bedöma hur mottagningen hos en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården ska ordnas.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 18.12.2008, dnr 140/4/08*, föredragande Iisa Suhonen

Utdelning av läkemedel i fängelset

BJO konstaterade att vakterna inte utan fångens samtycke har rätt att få information om sådana frågor som berör fångens vård, såsom frågor gällande fångens medicinering. Det var t.ex. inte tillåtet att på undersidan av en fånges s.k. läkemedelsdosett anteckna namnen på de läkemedel fången ordinerats. Även om detta förfarande var avsett att underlätta arbetet för de yrkesutbildade personerna inom hälso- och sjukvården, äventyrade det sekretessen i fråga om patientuppgifterna i och med att vakterna hade möjlighet att få information om fångarnas medicinering i samband med utdelningen av läkemedel. Enligt BJO:s uppfattning ska man på något annat sätt säkerställa att läkemedelsvården kan fullföljas tryggt (3998/4/07*).

Ambulanstransport av en fånge med användning av spännbälte

BJO konstaterade att yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården inte med stöd av hälso- och sjukvårdsbestämmelserna hade rätt att inskränka patientens självbestämmanderätt i en sådan situation där patienten inte ännu hade tagits in på sjukhuset för observation eller för vård oberoende av sin vilja eller för sinnesundersökning. Grunderna för de säkerhetsåtgärder som används i samband med en fånges sjuktransport ska bedömas med stöd av fångvårdsbestämmelserna. Det är under alla omständigheter en exceptionell åtgärd att fången hålls fastspänd under transporten. Denna åtgärd ska vidtas bara då den i ett enskilt fall betraktats som nödvändig. Tillgripandet av denna åtgärd får således inte utgöra någon huvudregel eller allmän praxis (2259/4/06).

Kostnader för synundersökningar

Enligt Brottspåföljdsverkets föreskrift ska fången själv stå för kostnaderna för optikerbesök och glasögon, eller skaffa en betalningsförbindelse från socialvårdsmyndigheterna. Optikertjänster ska tillhandahållas

inom ramen för hälso- och sjukvården. Enligt den utredning som gavs av Fängvårdsväsendets hälsovårdsenhet står ungefär hälften av anstalterna för kostnaderna för fångarnas synundersökningar och vid ungefär hälften av anstalterna utförs synundersökningarna kostnadsfritt av tjänsteproducenterna, dvs. optikaffärerna. I ett fängelse fick fången emellertid själv betala för synundersökningen.

BJO ansåg att det med tanke på en jämlik behandling av fångarna var problematiskt att tillgången till avgiftsfria optikertjänster var beroende dels av anstaltens praxis och dels av utomstående serviceproducenter. Enligt BJO borde Brottspåföljdsverkets föreskrift ändras så att optikertjänsternas avgiftsfrihet inte är beroende av vid vilket fängelse fången avtjänar sitt straff (4024/4/06).

Övriga fall

Beviljade besök kunde inte genomföras

Klaganden hade i enlighet med sin ansökan beviljats besökstider för två söndagseftermiddagar. Besöken kunde emellertid inte genomföras på grund av att tidpunkterna hade antecknats felaktigt i fängelsets informationssystem. På grund av fängelsets fel hade de personer som kom för att besöka fången i onödan kört en sträcka på sammanlagt 920 kilometer. Besökarna orsakades både kostnader och missräkning av detta.

BJO konstaterade att man hade handlat felaktigt vid Pelso fängelse. I detta fall accentuerades betydelsen av en tillförlitlig och noggrann skötsel av tjänsteuppgifterna eftersom det var fråga om sådan god förvaltning som garanteras i grundlagen och om det tillitsskydd som hör samman med god förvaltning. Tillitsskyddet innebär att en fånge och de personer som kommer för att besöka fången ska kunna lita på att besöket kan genomföras då de handlar på det sätt som fängelsemyndigheten förutsatt, dvs. infinner sig vid den tidpunkt som fastställts för besöket.

BJO konstaterade att de personer som lidit skada i detta fall kunde framställa ersättningsanspråk hos fängvårdsmyndigheterna eller i sista hand väcka skadeståndstalan vid en allmän underrätt.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 29.9.2008, dnr 4203/4/06*, föredragande Kristian Holman

Ett oklart förpassningsbeslut

BJO konstaterade att fängelsemyndigheterna kan vara förpliktade att uppmärksamma tingsrätten på fel eller motstridigheter som upptäcks i ett förpassningsbeslut (1713/4/07). Detta ärende har refererats i avsnittet gällande domstolarna och justitieförvaltningen, på s. 102.

Flyttning av en fånge till ett estniskt fängelse

BJO Petri Jääskeläinens beslut 22.8.2008, dnr 1374/4/07* har refererats i avsnittet gällande domstolarna och justitieförvaltningen, på s. 103.

Ett lagstridigt disciplinstraff

Direktören vid Konnunsuo fängelse hade påfört en fånge ett disciplinstraff med anledning av ett brott som fången begått under sin permission. Direktören ansåg att fången genom sitt förfarande också hade gjort sig skyldig till överträdelse av permissionsvillkoren.

BJO konstaterade att ett brott som begåtts utanför straffanstalten inte kan behandlas genom administrativt disciplinärt förfarande, även om ett brott som begås under permissionen samtidigt innebär en överträdelse av permissionsvillkoren. Då en fånge gör sig skyldig till ett brott under sin permission ska en påföljd utdömas i straffprocessuell ordning.

Det är i och för sig möjligt att genom disciplinärt förfarande påföra fången straff för en överträdelse av permissionsvillkoren ifall fången gjort sig skyldig till en ordningsförseelse under permissionen. Direktören ansåg

att fången genom samma gärning hade gjort sig skyldig både till ett brott och till överträdelse av permissionsvillkoren och att fången därmed kunde påföras ett disciplinstraff. Enligt BJO gav lagen emellertid inte stöd för en sådan tolkning. BJO ansåg således att direktören hade handlat lagstridigt då denne hade påfört fången ett disciplinstraff.

Fången dömdes sedermera genom en lagakraftvunnen dom till ett fängelsestraff för brottet. Det disciplinstraff som påförts fången med stöd av 6 kap. 15 § i strafflagen hade emellertid inte beaktats i domen. Detta berodde på att fängelset inte hade informerat domstolen om det verkställda disciplinstraffet.

Vid bedömningen av hur klandervärt direktörens förfarande varit tog BJO emellertid hänsyn till att direktörens tolkning inte stod i uppenbar strid med ordalydelsen i den bestämmelse som var gällande vid gärningstidpunkten, även om både motiveringen i regeringens proposition och bestämmelserna i fångvårdsavdelningens cirkulär talade emot direktörens tolkning. Förfarandets klandervärdhet accentuerades däremot av att direktören hade försummat att informera domstolen om disciplinstraffet. BJO ansåg emellertid att det var en tillräcklig åtgärd att för framtiden ge fängelsets direktör en anmärkning för det lagstridiga förfarandet vid påförandet av disciplinstraffet och försummelsen av anmälningsskyldigheten.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 1.10.2008, dnr 3360/4/06*, föredragande Harri Ojala

En fängelsedirektör misstänktes för tjänstebrott

I ett klagomål bad klagandena justitieombudsmannen undersöka det faktum att den dåvarande direktören för Sulkava fängelse från och med år 1987 hade använt fängelsets bil för att uträtta sina egna ärenden. Av klagomålet framgick det att den vakt eller övervakt som var i tjänst under arbetspasset hade fått fungera som chaufför för att med fängelsets bil föra direktören till kyrkbyn bl.a. för matuppköp, frisörbesök och biblioteksbesök. Under dessa transporter hade en kanslist eller någon annan person som saknade utbildning för övervakningsarbete ofta fått svara för dejoureringen vid fängelset, eftersom den enda vakten som var i tjänst hade fungerat som chaufför för direktören. Sträckan från fängelset till kyrkbyn och tillbaka var ca åtta kilometer.

BJO ansåg att det fanns skäl att misstänka att direktören hade missbrukat sin tjänsteställning eller brutit mot sin tjänsteplikt. BJO bad IM:s polisavdelning utföra en förundersökning i ärendet.

BJO ansåg att det på basis av förundersökningen och de bestämmelser som reglerar saken var klart att det åtminstone efter att Brottspåföljdsverkets ekonomistadga trädde i kraft 1.7.2002 har funnits lagstadgade föreskrifter om förbudet mot att använda tjänstebilar för privat körning. I det aktuella fallet hade bilarna använts i samband med tjänsteutövningen, på det sätt som avses i lagen. Direktören skulle nämligen inte ha haft möjlighet att använda bilarna på detta sätt utan sin tjänsteställning.

För att förfarandet efter 1.7.2002 skulle kunna tillräknas direktören som uppsåtligt, krävdes det att direktören varit medveten om att denne hade handlat i strid med sin tjänsteplikt. Direktören hade enligt sin egen utsaga ansett att förfarandet var tillåtet eftersom överdirektören för fångvårdsväsendet år 1987 hade gett tillstånd till det. Vid förundersökningen hade Brottspåföljdsverkets representant betraktat detta som trovärdigt. BJO konstaterade att det inte fanns sådana bevis som skulle ha talat mot det som direktören anfört. Enligt BJO kunde direktörens förfarande således inte betraktas som ett uppsåtligt brott mot tjänsteplikten.

Enligt BJO var det emellertid klart att en person som står i en fängelsedirektörs ställning ska känna till innebörden av sin tjänsteplikt.

På dessa grunder ansåg BJO att direktören av oaktsamhet hade gjort sig skyldig till det förfarande som var föremål för förundersökning. Med beaktande av gärningens menlighet och skadlighet för tjänsteutövningen kunde gärningen inte på det sätt som avses i 40 kap. 10 § i strafflagen betraktas ringa bedömd som en helhet.

När det gällde väckandet av åtal beaktade BJO vid bedömningen av gärningens menlighet och skadlighet också gärningens konkreta skadeverkningar. BJO konstaterade att förfarandet hade pågått i ungefär fem och ett halvt år. Körningarna under denna tid omfattade åtminstone 615 kilometer. Den skada som orsakats bestod emellertid närmast av bränslekostnader. Vid bedömningen av den konkreta skadan kunde man enligt BJO även ta hänsyn till att kostnaderna fördelade sig över en mycket lång period. Målsäganden framställde inte heller några yrkanden. Detta brott var dessutom ringa i jämförelse med ”normalfallet”. Det faktum att överdirektören hade beviljat direktören tillstånd att använda bilen för privata körningar utgjorde enligt BJO även en förmildrande omständighet. Situationen påminde därmed om sådan s.k. förbudsvillfarelse som regleras i strafflagen.

BJO gav direktören en anmärkning för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 18.9.2008, dnr 4285/4/06*, föredragande Mikko Eteläpää

Förbud mot användning av egna kläder i fängelset

Fångarna vid Tavastehus fängelse anförde klagomål över att fängelsets direktör hade fattat beslut om att förbjuda fångarna att använda egna kläder i fängelset.

Fängelsets direktör motiverade förbudet mot användning av egna kläder med orsaker som hänförde sig till ordningen i fängelset, övervakningen och arbetarskyddet. Enligt direktören hade det redan förut varit obligatoriskt att använda fångkläder i samband med arbetet. Direktören konstaterade att beslutet om att övergå till användning av fångkläder berörde alla fångar på ett likvärdigt sätt. Direktören hänvisade också till motsvarande praxis vid andra fängelser.

BJO konstaterade att den personliga friheten som garanteras i grundlagen bl.a. innefattar rätt att använda egna kläder. Frihetsberövandet innefattar inte nödvändigtvis i sig ett förbud mot användning av egna kläder. Det faktum att en person förbjuds använda sina egna kläder kan således betraktas som ett ingrepp i hans eller hennes frihetssfär. När det gäller fängelseförhållanden regleras saken i fängelselagen.

Enligt fängelselagen är den entydiga utgångspunkten att fångarna får använda egna kläder i slutna fängelser. Denna utgångspunkt stöds även av fängelselagens bestämmelser om fängelsestraffets innebörd samt av normalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen som också framgår av lagen. Enligt lagen får användningen av egna kläder begränsas endast av skäl som hänför sig till ordningen i fängelset eller övervakningen eller arbetarskyddet.

En bestämmelse som medför ett ingrepp i den grundlagsenliga personliga friheten ska enligt BJO tolkas snävt. Enligt lagen är det inte möjligt att kategoriskt förbjuda användningen av egna kläder på ett sådant sätt att den lagstadgade rätten att använda egna kläder åsidosätts. Förbudet mot användning av egna kläder vid Tavastehus fängelse var till sin innebörd kategoriskt och därmed enligt BJO:s uppfattning lagstridigt.

BJO bad fängelsets direktör senast 31.5.2008 meddela vilka åtgärder beslutet föranlett.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 31.3.2008, dnr 1455* och 1633/4/07*, föredragande Harri Ojala

Fängelsets direktör tillställde 30.5.2008 JO det nya beslutet gällande saken. Det har emellertid anförts klagomål också över det nya beslutet (2246/4/08). Ärendets behandling pågår ännu.

Avsaknad av frisörtjänster för fångarna

Enligt normalitetsprincipen ska förhållandena i fängelset ordnas så att de i så hög grad som möjligt motsvarar de förhållanden som råder i samhället. BJO ansåg att det med tanke på normalitetsprincipen fanns skäl att tillhandahålla frisörtjänster för fångarna (3785/4/07*).

Ersättning av en fånges resekostnader vid användning av egen bil

Vid ett fängelse fick en fånge som blev frigiven inte ersättning för sina resekostnader på grund av att fången åkte personbil. BJO konstaterade att de kostnader som en fånge som anländer till ett fängelse och friges därifrån orsakas för resor på finskt territorium enligt fängelselagen ska betalas med statsmedel. Kostnaderna ska ersättas i enlighet med de kostnader som uppkommer vid användning av det billigaste allmänna fortskaffningsmedlet. Rätten till ersättning för resekostnaderna är inte förknippad med vilket fortskaffningsmedel fången de facto använder. Fängelsets praxis var därmed lagstridig.

Brottspåföljdsverket meddelade i sitt utlåtande att fängelset skulle delges denna uppfattning, som Brottspåföljdsverket delade. Brottspåföljdsverket skulle även uppmana fängelset att betala ersättning för klagandens resekostnader, beräknade på det sätt som beskrivits ovan (843/4/07*).

4.5 UTSÖKNING OCH FÖRFARANDEN VID BETALNINGSOFÖRMÅGA

Till detta sakområde hör 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 det är fråga om en domstols förfarande. Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde av BJO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*.

4.5.1 ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Det fjärde och sista skedet av revideringen av utsökningslagstiftningen, dvs. utsökningsbalken och lagen om verkställighet av skatter och avgifter, trädde i kraft 1.1.2008. Reformen innebar att tidigare partiella revideringar sammanställdes till en ny lag. Utsökningsbalken innehåller också principiellt viktiga bestämmelser om preskriptionstiden när det gäller skuldansvar i anslutning till skyddet av äganderätten samt om förpliktelser som gäller skyddet av privatlivet och familjelivet och som innebär att utmätningsmannen ska göra anmälan till förmyndarmyndigheten om barns utsökningsskulder. Tjänstebenämningen biträdande utmätningsman ändrades till häradsutmätningsman.

Samtidigt ersattes lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg med en ny lag om verkställighet av skatter och avgifter. Den nya lagen innehåller inga bestämmelser som överlappar utsökningsbalken. Vidare har bl.a. bestämmelserna om avbrytande preciserats.

I utsökningsbalken ingår grundläggande bestämmelser om inrättande av ett nytt förvaltningsverk för utsökningen (riksfogdeverket). Vid justitieministeriet (JM) bereddes en ny lag om saken. Genom att förvaltningen överförs från JM och länsstyrelserna till det nya verket införs för utsökningsväsendet en förvaltningsstruktur med två instanser. Avsikten är att ämbetsverket ska inrättas från början av 2010.

4.5.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret inspekterades Norra Savolax och Päijänne-Tavastlands utsökningsverk. I sina iakttagelser i samband med inspektionerna underströk BJO vikten av rådgivning om rättsmedlen och den omständigheten att redovisningen av influtna medel inte får äventyra parternas eller utomståendes rätt att överklaga till tingsrätten eller hovrätten. BJO underströk på basis av granskningen av handlingar att det är skäl att i ämbetsverkens interna utbildning repetera utsökningsbalkens bestämmelser om utmätning av periodiska inkomster, eftersom det har förekommit brister i besluten. Under inspektionen framgick det också att vissa blanketter inom utsökningens datasystem var svårbegripliga.

Utmätningsmannens utredningsskyldighet

Ett antal klagomål gällde utmätningsmannens skyldighet att ta reda på information som har relevans för antingen borgenärens eller gäldenärens rättssäkerhet. I flera klagomål kritiserades den omständigheten att meddelanden och delgivningar till gäldenärer sänts till fel adress. Enbart en automatisk kontroll av befolkningsdatasystemets uppgifter garanterar inte alltid att informationen når fram och att principen om att höra parterna förverkligas. Systemet för överföring av befolkningsdata till ULJAS -datasystemet förbättrades redan 2007. Trots detta berörde BJO ännu under verksamhetsåret i flera avgöranden en vederbörlig kontroll av gäldenärens adressuppgifter för sändande av delgivningar och andra meddelanden (4352/4/06 och 1094/4/07*).

Rådgivningsskyldighet

Utsökningslagens krav på öppenhet innebär att utmätningsmannen har en långtgående rådgivningsskyldighet och sålunda aktivt ska informera parterna samt vid behov utreda utsökningslagstiftningens innebörd. I flera avgöranden gjordes bedömningar av den rådgiv-

ning som i efterhand tillhandahållits om användning av rättsmedel (se nedan 1329/4/06 och 762/4/07). I några beslut framhölls vikten av att besvara brev (t.ex. 1329/4/06).

Beslutsförfarande

Den inverkan som redovisningen har på besvärsrätten kan leda till en betydande försämring av gäldenärens och utomståendes rättsskydd i situationer där rättsinstansen i praktiken inte hinner bedöma om det finns grunder för att avbryta verkställigheten innan redovisning skett. I den lag om ändring av utsökningslagen (469/2006) som trädde i kraft 1.1.2007 föreskrivs om avbrytande av redovisningen. Motsvarande bestämmelse har tagits in och i den nya utsökningsbalken.

BJO upprepade sin redan tidigare framförda uppfattning, dvs. att även om utmätningsmannen inte innan utsökningslagens 6 kap. 15 § trädde i kraft direkt med stöd av lag var skyldig att avbryta verkställigheten, var det i sådana situationer förenligt med god utsökningssed att avhålla sig från redovisning åtminstone till dess att den domstol som behandlade överklagandet hade möjlighet att avgöra frågan om avbrytande av verkställigheten (2915/4/06).

BJO Lindstedts beslut dnr 2031/4/06* (s. 149) gäller motivering av vitesbeslut. En utomståendes skyldighet att inkomma med utredning hade förenats med vite.

4.5.3 AVGÖRANDEN

Näringsidkare som utsökningsgäldenär

BJO uppmärksammade en biträdande utmätningsman på att näringsinkomst inte får utmätas som lön.

Klaganden bedrev näringsverksamhet under en firma. Eftersom firman inte utgjorde en separat juridisk person hade gäldenären i egenskap av firmans innehavare och som enskild näringsidkare inga sådana löneinkomster av verksamheten som hade kunnat utmätas i enlighet med utsökningslagstiftningens bestämmelser om löneinkomst. Den biträdande utmätningsmannen var ovetande om firmans rättsliga karaktär och om att den inkomst som firmans innehavare får i egenskap av enskild näringsidkare får utmätas endast som näringsinkomst.

BJO underströk att det innan lön utmäts i enlighet med utsökningslagen är nödvändigt att utreda förhållandet mellan arbetsgivaren och gäldenären, dvs. om utmätning av löneinkomst över huvud taget kan komma i fråga. BJO delgav för kännedom också häradsfogden sitt beslut för att beaktas vid utbildningen av biträdande utmätningsmän.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 27.8.2008, dnr 2431/4/07, föredragande Riitta Länsisyrjä

Registerförfrågan om en arbetsplats

En biträdande utmätningsman borde ha utrett om klagandens anställningsförhållande var av ett sådant slag att det vederlag som betalades för det kunde utmätas.

Den biträdande utmätningsmannen hade verkställt utmätning av klagandens lön från en samkommun för folkhälsoarbetet. Klagandens anställningsförhållande framgick av utsökningens datasystem, vars uppgifter var baserade på en registerförfrågan som riktats till arbetskraftsbyråns URA -databaser. Registerförfrågan gjordes som en s.k. URA -förfrågan och innehöll koden ”00 = sijoitettu” (anställd).

Utsökningsmyndigheten hade direkt tillgång till arbetskraftsförvaltningens URA -databaser varav det inte entydigt framgick om det för arbetskraftsförvaltningens praktikplatser betalades sådan periodisk inkomst som enligt då gällande utsökningslag kunde utmätas som lön. Enligt utredningen hade det i samband med utbildningen betonats att sådana registeruppgifter endast tyder på att det eventuellt finns utmätningsbar egendom. Enligt de instruktioner som gavs i samband med utbildningen skulle utmätningsbarheten som löneinkomst kontrolleras särkilt. En förutsättning för att dessa instruktioner skulle förmedlas till indrivningsarbetet i praktiken var att utbildning ordnades inom ut-

sökningsdistrikten. Distriktets chef, häradsfogden hade emellertid ansett att den biträdande utmätningsmannen kunde lita på de uppgifter han fick genom URA-förfrågan trots att det inte över huvud taget framgick att det var fråga om ett sådant anställningsförhållande enligt arbetsavtalslagen för vilket betalades lön.

Den biträdande utmätningsmannen hade handlat i strid med tillbörlighetskravet och de instruktioner som givits i samband med den riksomfattande utsökningsutbildningen. Han hade emellertid omedelbart återkallat betalningsförbudet efter att ha fått beskedet om anställningens karaktär. Klagomålet föranledde sålunda till denna del inga andra åtgärder än att BJO för kännedom delgav den ledande häradsfogden och häradsutmätningsmannen sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 9.9.2008,
dnr 1164/4/07, föredragande Riitta Länsisyrjä

Utmätning för en preskriberad skuld

BJO uppmärksammade en biträdande utmätningsman på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid utmätning.

Den biträdande utmätningsmannen hade utmätt en gäldenärs egendom trots att den skatteskuld som utsökningen avsåg redan var preskriberad och skatten sålunda hade kunnat drivas in endast av egendom som utmätts innan skatteskulden preskriberades. Av utredningen framgick att efter att preskriptionen och den felaktiga utmätningen konstaterats vid utsökningen hade utmätningen rättats till.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 23.9.2008,
dnr 2072/4/07, föredragande Terhi Arjola-Sarja

Betalningsplan och rättsmedel

BJO meddelade för kännedom en häradsutmätningsman sin uppfattning om upprättande av en betalningsplan och uppmärksammade honom på att gäldenären på begäran borde ha getts anvisning om överklagande av beslutet om medellöshetshinder. Dessutom gjorde BJO det allmänna konstaterandet att gäldenären måste höras och underrättas om att betalningsplanen förfaller innan detta sker.

I enlighet med utsökningens tillbörlighetskrav borde betalningsplanen och alla dess villkor ha upprättats i skriftlig form. När det gäller rådgivningen om rätten att överklaga är det skäl att komma ihåg grundlagens bestämmelse enligt vilken det allmänna måste se till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses. Eftersom vars och ens rätt att få sitt ärende behandlat av domstol enligt grundlagen är en garanti för en rättvis rättegång måste parterna informeras om besvärsmöjligheten. Ett beslut om medellöshet är i enlighet med utsökningslagens 10 kap. 1 § 1 mom. en sådan verkställighetsåtgärd eller ett sådant beslut av utmätningsmannen vari ändring får sökas av den vars rätt berörs av åtgärden eller beslutet. Sålunda och med beaktande av vad som i utsökningslagen föreskrivs som rådgivningsskyldigheten borde utmätningsmannen ha gett gäldenären anvisningar om rätten att överklaga.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 25.4.2008,
dnr 1329/4/06, föredragande Riitta Länsisyrjä

Kontroll av adressuppgifter

BJO delgav för framtiden en häradsutmätningsman sin uppfattning att denne handlat i strid med utsökningens tillbörlighetskrav och i strid med bestämmelserna om hörande av gäldenär.

Till en utsökningsgäldenär hade inte sänts någon betalningsuppmaning eftersom dennes adress inte var ”aktiverad i utsökningsdatabasen”. Den omständigheten att befolkningsdatabasens uppgifter granskats ändrade enligt den biträdande utmätningsmannens åsikt inte situationen eftersom adressen enligt registret hade varit densamma sedan år 1985.

BJO ansåg att den motivering som den biträdande utmätningsmannen före utmätningen framförde för att inte höra gäldenären var felaktig och otillräcklig.

Den biträdande utmätningsmannen hade med beaktande av datasystemets funktionsprinciper kunnat anta att befolkningsdatasystemet automatiskt uppdaterat den adress som gällde enligt ULJAS-datasystemet. Detta hade emellertid förutsatt att gäldenärens personbeteckning framgått av datasystemet för att en automatisk förfrågan om grunduppgifter skulle kunna förmedlas. I ärendet kunde inte fås närmare utredning om i vilket skede gäldenärens personuppgifter hade överförts till ULJAS-datasystemet.

Om den biträdande utmätningsmannen hade ifrågasatt befolkningsdatasystemets information borde han trots detta i enlighet med förordningen om utsökningsförfarandet ha kontrollerat adressen t.ex. mot beskattningsuppgifterna. Enbart den tid som förflutit sedan anteckningen eller slutsatsen att ULJAS-systemet uppdateras automatiskt berättigade inte att åsidosätta en för utsökningsförfarandet central princip, eftersom det inte fanns något hinder för att sända en betalningsuppmaning eller ett förhandsmeddelande till adressen i fråga och att kontrollera att adressen stämde.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 24.9.2008,
dnr 1094/4/07 *, föredragande Riitta Länsisyrjä

Föreläggande av vite för hörande av utomstående

En häradsfogde hade förelagt klaganden vite första gången för att denne inte på avtalad tid inställt sig för att höras. BJO konstaterade att detta enligt utsökningslagen som gällde vid den aktuella tidpunkten inte var en laglig grund för föreläggande av vite eftersom vite kunde föreläggas endast för att förstärka en utomståendes skyldighet att lämna uppgifter. Föreläggandet hade emellertid återtagits och ett nytt vite förelagts. Det andra vitesbeslutet var bristfälligt motiverat eftersom däri inte hade nämnts vissa relevanta grunder för vägran att lämna uppgifter.

I utsökningslagen som gällde vid den aktuella tidpunkten fanns inga bestämmelser om skyldigheten att motivera beslut om föreläggande av vite. En revidering av utsökningslagen trädde i kraft 1.3.2004 men inte heller därefter föreskrevs i utsökningslagen om skyldigheten att motivera vitesbeslut, om saken inte var oklar eller lämnade rum för tolkning (3 kap. 28 § 1 mom. i lagen 679/2003). BJO konstaterade att det är viktigt att motivera beslut, som en garanti för en rättvis rättegång och god förvaltning. Ett vitesföreläggande innebär ett sådant ingrepp i den persons rättssfär som föreläggandet avser att det med tanke på dennes rättssäkerhet är befogat att motivera beslutet.

BJO uppmärksammade häradsfogden på att dennes förfarande var felaktigt.

BJO Jukka Lindstedts beslut 26.9.2008,
dnr 2031/4/06*, föredragande Riitta Länsisyrjä

4.6 MILITÄRA ÄRENDEN OCH FÖRSVARSFÖRVALTNINGEN

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman ska justitieombudsmannen i synnerhet ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt den fredsbevarande personalen behandlas samt inspektera försvarsmaktens olika enheter. Enligt lagen om fördelning av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman hör ärenden som gäller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personalen samt militära rättegångar till JO. Till militära ärenden hänförs också ärenden som gäller frontmannatecken och gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet är underställt inrikesministeriet men har en militär organisation. Däremot statistikförs ärenden om skador ådragna i militärtjänst som ärenden om social trygghet.

De militära ärendena och försvarsförvaltningen hörde under verksamhetsåret i första hand till BJO *Jukka Lindstedt*. Huvudföredragande var referendarierådet *Raino Marttunen*.

4.6.1 VERKSAMHETSMILJÖN

I början av året trädde tre viktiga lagar om försvarsmakten i kraft, dvs. värnpliktslagen, lagen om förvarsmakten och lagen om frivilligt försvar. Försvarsministeriet (FSM) tillsatte i oktober ett projekt med uppgift att utreda hur verkställigheten av dessa lagar framskred och om det i samband med verkställigheten framkommit omständigheter som förutsatte lagändringar.

När riksdagen godkände värnpliktslagen förutsatte den att regeringen vidtar åtgärder för att beväringstjänstgöringstiden ska beaktas vid fastställande av pension och för att hemförlovningspenning betalas till dem som hemförlovas. Dessutom förutsatte riksdagen att de ekonomiska förmånerna för värnpliktiga förbättras ytterligare. Enligt den nya värnpliktslagen utökas bl.a. de värnpliktigas rätt till gratis permissionsresor och förlängs faderskapsledigheten. I slutet av året fattades också ett beslut om att höja beväringarnas dagpenning.

I början av året skedde väsentliga förändringar i ledningsförhållandena inom armén. Arméstaben inledde sin verksamhet i S:t Michel. De gamla försvarsområdena och militärlänen jämte staber ersattes med operativa och regionala militärlän. Samtidigt inrättades 19 regionbyråer och två serviceställen som sköter bl.a. ärenden som gäller förordnande till beväringstjänst, frivilligt förvarsarbete och myndighetssamarbete. Verksamhetsområdena sammanfaller i regel med landskapen.

Också arméns underhåll förnyades då Försvarsmaktens Materielverk blev Arméns Materielverk. Armén ingick ett partnerskapsavtal med Millog Oy. Enligt avtalet övertar bolaget underhållet av den materiel som armén ansvarar för.

Försvarsförvaltningens servicecentral inledde sin verksamhet i början av året som ett ämbetsverk under FSM. Servicecentralen ersätter försvarsmaktens servicecenter för den interna ekonomi- och personalförvaltningen. Servicecentralen producerar tjänster också för bl.a. utrikesministeriet.

Under verksamhetsåret stadfästes lagen om Försvarshögskolan, som bl.a. innehåller nya bestämmelser om skolans ställning, förvaltning och undervisning samt examina. För att förbättra studerandenas rättssäkerhet har i lagen tagits in mera detaljerade bestämmelser om deras rättigheter och skyldigheter. Lagen ger också civilpersoner möjlighet att bedriva militärvetenskapliga studier.

Time out! – Livet på rätt spår –projektet, ett samarbete som utvecklats mellan olika myndigheter, utsträcktes till bl.a. samtliga kommuner i Birkaland. Projektet syftar till att förebygga utslagning av unga män. Målgruppen är män som vid uppbådet inte antas till militärtjänstgöring och män som avbryter tjänstgöringen. Undersökningar visar att dessa utgör en riskgrupp.

Under verksamhetsåret skedde ingen nämnvärd förbättring av läkarbristen inom förvarsmakten. Chefen för Centret för Militärmedicin berättade i samband med BJO:s inspektion i mars att 36 % av läkartjänsterna vid garnisonernas hälsostationer inte kunnat tillsättas. Sämst är situationen vid det största truppförbandet Kajanalands Brigad, som vid inspektionstidpunkten hade

endast en läkare. Garnisonernas hälsostationer lyder från början av året under Centret för Militärmedicin.

Under år 2008 avbröt nästan 14 % av de värnpliktiga sin tjänstgöring, vilket var mer än någonsin tidigare. I slutet av året berättade medierna att ca en femtedel av julikontingenten hade avbrutit sin tjänstgöring i vissa truppförband. BJO har i sina utlåtanden konstaterat att det faktum att hälsoundersökningen på förhand delvis frångåtts i enlighet med den nya värnpliktslagen står i konflikt med strävandena att effektivera förhandsundersökningarna. Enligt en avhandling som gjorts vid Försvarshögskolan är den viktigaste orsaken till att tjänstgöringen avbryts inte dålig fysisk kondition utan snarare psykiska svårigheter att anpassa sig till arméns vardag. Två tredjedelar av dem som avbröt sin tjänstgöring gjorde detta redan den första veckan, dvs. innan den fysiska konditionen ännu testats i egentlig mening.

Huvudstabens rättsliga avdelnings anvisningar om försvarsmaktens interna laglighetskontroll och behandling av förvaltningsklagomål trädde i kraft i början av året. Under verksamhetsåret följde Huvudstaben bl.a. verkställigheten av den nya värnpliktslagen. Huvudstabens rättsliga avdelning gjorde också en närmare utredning av samtliga fall av pennalism som undersökts under år 2007. Materialet omfattade sammanlagt 33 förundersökningar som gällde misstanke om missbruk av förmansställning. I sammanlagt 15 fall ansågs det efter undersökningen att gärningsmannen gjort sig skyldig till uttryckligen missbruk av förmansställning. Enligt utredningen stödde det skriftliga materialet inte antagandet att det vid vissa truppförband förekom en mera omfattande eller organiserad pennalismtradition. De undersökta fallen påminde mycket om varandra. Det var i allmänhet fråga om att beväringar beordrats utföra uppgifter som inte hörde till tjänstgöringen eller var av straffkaraktär eller också var det fråga om osakliga benämningar. Händelserna hade ofta samband med styrkegranskningar som utfördes av oerfarna beväringschefer.

Huvudstaben utfärdade i december 2007 ett direktiv om identifiering och förebyggande av mobbning och pennalism. Syftet med direktivet är att förenhetliga truppförbandens förfaranden för identifiering och förebyggande av pennalism och mobbning samt principerna för anmälan om pennalism- och mobbningsfall. De åtgärder som direktivet förutsätter ska huvudsakligen vidtas i samband med att verksamhetsårets första kontingent inleder sin tjänstgöring. Truppförbanden ska se över alla sina egna direktiv före verksamhetsårets utgång. I samband med inspektionen av Finska vikens Marinkommando berättade beväringarna att direktivet haft den effekten att tröskeln för ingripande i osakligheter blivit lägre.

4.6.2 LAGLIGHETSKONTROLL

JO har fått klagomål i militära ärenden från försvarsmaktens och gränsbevakningens personal samt från beväringar. Ett antal klagomål har kommit också från beväringarnas föräldrar. Tröskeln för att beväringar och andra värnpliktiga ska anföra klagomål förefaller vara hög. De anser det vara bäst att vända sig till JO först efter tjänstgöringstidens slut. Klagomålen från beväringar har oftare än genomsnittet lett till åtgärder från JO:s sida. Ärenden som har samband med bemötandet av beväringar har tagits upp till prövning också på grund av förtroliga samtal i samband med inspektioner av garnisonerna.

Beväringarna klagar bl.a. över tjänstgöringstidens längd, utbildningsalternativen, befordringar, tjänstgöringsplatser och annat som avgörs genom militär ordergivning. I dessa ärenden är det vanligtvis inte möjligt att påverka beslutens innehåll utan JO kan endast ta ställning till beslutsförfarandet. Under verksamhetsåret avgjordes några klagomål som gällde medicinalvård. Det förekommer också att beväringar klagar över osakligt bemötande. JO har understrukit förmännens ansvar för att det inte förekommer osakliga förfaranden bland deras underlydande.

Under verksamhetsåret avgjordes 58 ärenden som gällde försvarsförvaltningen och gränsbevakningsväsendet. Av dem ledde 20 ärenden, dvs. 34,5 % till åtgärder.

Personalens klagomål gäller ofta utnämningar, förflyttningar, befordringar, grunderna för klassificering av uppgifters svårighetsgrad samt olika frågor som avgörs genom tjänste- och arbetskollektivavtal. JO har i allmänhet inte ansett sig ha befogenheter att ingri-

pa i sådana fall. Varje år behandlar JO också några klagomål som gäller bemötandet och tjänstearrangemang av fredsbevarare.

I sina klagomålsavgöranden uppmärksammade BJO bl.a. den omständigheten att god förvaltningssed förutsätter att skriftliga förfrågningar och hänvändelser besvaras utan oskäligt dröjsmål (278/4/06). BJO konstaterade också att behandlingen av en persons överföringsärende hade tagit oskäligt lång tid i anspråk (4075/4/06). Dessutom ansåg BJO att behandlingen av ett ersättningsärende som gällde en beväring hade tagit oskäligt lång tid i anspråk (3992/4/06). BJO ansåg att man vid ett truppförband borde ha vidtagit åtgärder i ett tidigare skede med anledning av problem som framkommit i fråga om kasernbyggnadernas skick (1171/2/06*). Den omständigheten att civil- och militärpersoner som gjort sig skyldiga till överhastighet på garnisonsområdet hade påförts olika påföljder, kränkte enligt BJO:s åsikt inte jämlikhetsprincipen, eftersom det var fråga om att tillämpa bestämmelser som gällde olika grupper (2749/4/07).

BJO ansåg att kösystemet till läkarmottagningen på en garnisons hälsostation inte i alla avseenden var helt tillfredsställande. Det var inte förenligt med god vårdsed att vintertid tvinga patienter att vänta utomhus i upptill en timmes tid (820/4/06*). BJO konstaterade att det i sista hand är hälsovårdspersonalen som bestämmer om lättnader i tjänstgöringen medan utbildaren bestämmer om lättare tjänstgöring. Förmannen tar en onödig risk om han beslutar bevilja en beväring lättare tjänstgöring efter att denne anmält sig som sjuk. Utbildaren har inte rätt att bedöma en bevärings hälsotillstånd. Enligt BJO:s åsikt är det skäl att undvika att i truppförbanden utvecklas parallell praxis för lättnader i tjänstgöringen (2238/2/07).

BJO uppmärksammade Staben för gränsbevakningsväsendet på vikten av att ärenden behandlas omsorgsfullt och utan dröjsmål i ett fall där behandlingen av ett hyresärende hade tagit oskäligt lång tid i anspråk och handlingarna förkommit (1762/4/06). I ett annat fall ansåg han att gränsbevakningsväsendets löneutbetalning hade försenats oskäligt mycket (3633/4/06). Dessutom ansåg BJO att det är skäl att tillåta att nära anhöriga utan dröjsmål underrättas om att en person berövats friheten, om inte undersökningstekniska skäl hindrar detta (446/4/07*).

4.6.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna av garnisonerna utgör en viktig del av laglighetskontrollen. I samband med inspektionerna får beväringarna och den ordinarie personalen tillfälle att föra förtroliga samtal med BJO. Under samtalen med beväringarna framkommer det ofta sådant som tas upp vid det avslutande samtalet med kommendören. Många mindre problem klaras i allmänhet upp på detta sätt. När det gäller principiella frågor eller allvarliga missförhållanden kan JO inleda en särskild utredning eller förundersökning. Den omständigheten att beväringarna har möjlighet till förtroliga samtal med JO har också en förebyggande betydelse.

I samband med inspektionerna har det framgått att beväringskommittéerna spelar en viktig roll för utvecklandet av beväringarnas tjänstgöringsförhållanden. Representanter för beväringskommittéerna har i flera fall påtalat missförhållanden som andra beväringar inte har berättat om. Även vid de samtal som förts med läkare, präster och socialkuratorer har framförallt frågor gällande beväringarnas tjänstgöringsförhållanden och bemötandet av beväringar diskuterats.

Under inspektionerna kontrolleras också att beväringarna blir jämlikt bemötta. Beväringarna berättar under inspektionerna ofta om tjänstgöringsarrangemang, permissioner och fritidspraxis som de anser vara problematiska från jämlikhetssynpunkt. Skillnaderna mellan tjänstgöringsarrangemangen inom samma garnison och mellan olika enheter kan vara avsevärda och påverka beväringarnas rättsliga ställning utan att skillnaderna kan motiveras på ett från tjänstgöringens synpunkt godtagbart sätt. Också tillämpningen av bestämmelserna om lättnader i tjänstgöringen var oenhetlig i vissa avseenden. Försvarsutskottet konstaterade i sitt betänkande med anledning av regeringens proposition med förslag till värnpliktslag att organiseringen av tjänstgöringen på ett enhetligt sätt för dem som tjänstgör inom samma garnison är en självklar utgångspunkt för försvarsmaktens verksamhet.

Före varje inspektion granskar BJO truppförbandens dokument om disciplinära åtgärder och bekantar sig också med statistiken över disciplinära ärenden när det gäller den typ av ärenden som ska inspekteras inom förvarsområdena. Ett typiskt fel som framgår av de disciplinära handlingarna är att behandlingen av ärenden i vissa fall har tagit oskäligt lång tid i anspråk. Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter att strafföreläggganden är exakt utformade. Av gärningsbeskrivningarna framgår emellertid inte alltid enligt vilket reglemente eller vilken bestämmelse ett visst beteende som tillräknats en beväring är förbjudet. Det anges inte alltid tillräckligt noggrant vilken regel eller vilken bestämmelse som har överträtts. I vissa fall har man inte tillräckligt utförligt beskrivit på vilket sätt ett förfarande varit t.ex. olämpligt eller förargelseväckande.

Vid brott som förutsätter uppsåt framgår uppsåtligheten inte alltid av gärningsbeskrivningen. Det är ibland svårt att göra skillnad mellan uppsåtliga och oaktsamma brott. I gärningsbeskrivningarna ingår ibland också detaljer som saknar relevans för straffbarheten. På vissa kort har efteråt gjorts korrigeringar utan att det antecknats av vem och när. Av de disciplinära handlingarna framgick under verksamhetsåret inga allvarliga fall som hade samband med missbruk av förmansställning.

Enligt militära disciplinförordningen ska truppförbanden kvartalsvis granska de disciplinära besluten. Enligt Arméstabens verksamhetsberättelse (19.12.2008) har det konstaterats vara särskilt effektivt att granska korten omedelbart efter avslutad verkställighet. Då är de händelser och beslutsmotiveringar som lett till påföljden fortfarande i färskt minne hos alla parter. Enligt granskningsberättelsen hade de disciplinära handlingarna emellertid inte i alla truppförband granskats inom utsatt tid.

Biträdande justitieombudsman Jukka Lindstedt samtalade under sin inspektion vid Nylands Brigad i december också med representanter för beväringskommissionen.

BJO inspekterade år 2008 Marinstaben, Skärgårdshavets Marinkommando, Norra Karelens Brigad, Norra Karelens gränsbevakningssektion, Centret för Militärmedicin, Tavastlands Regemente, Finska vikens Marinkommando, Karelens Flygflottilj, Sjökrigsskolan och Nylands Brigad samt Helsingfors gränsbevakningssektion och Sveaborgs sjöbevakningsstation som hör till Finska vikens sjöbevakningssektion.

I samband med inspektionen av Karelens Flygflottilj kritiserade beväringarna det sätt på vilket övriga beväringar informerades om disciplinära påföljder. Enhetschefen beordrade enligt uppgift en beväring som påförts disciplinär påföljd att ställa sig framför avdelningen och läste därefter upp texten på tillrättavisnings- eller straffkortet i närvaro av de övriga. BJO beslöt på eget initiativ undersöka ärendet (3980/2/08).

4.6.4 AVGÖRANDEN

Fredsbevararares skyldighet att verka som valfunktionärer

Klagandena som i Kosovo tjänstgjort som militärjurister kritiserade chefen för Förvarsmaktens Internationella Center (FölC) och en militärjurist för att de beordrat klagandena att verka som valfunktionärer vid presidentvalet i januari 2006. Enligt klagomålet var det inte fråga om ett militärt kommandomål. Chefen för FölC och militärjuristen hade enligt klagandena överskridit sin behörighet när de beordrade klagandena att mot deras vilja och utan deras samtycke verka som valfunktionärer. Ordern var också osaklig till sitt innehåll och kränkande för klagandena.

BJO gjorde den bedömningen att en fredsbevarare enligt gällande bestämmelser och reglementen kan beordras att verka som valfunktionär endast om fredsbevararen har gett sitt samtycke. En order att verka som valfunktionär måste anses förutsätta samtycke, framförallt av den anledningen att uppgiften är förenad med straffrättsligt tjänsteansvar.

Det förfarande som kritiseras i klagomålet var emellertid baserat på en långvarig praxis mellan olika förvaltningsområden. Även om en sådan praxis och sådana muntliga avtal inte kan anses utgöra en tillräcklig rättslig grund för förhandsröstningsarrangemang måste de enligt BJO:s åsikt beaktas vid bedömningen av förfarandets klandervärdhet.

Förvarsmaktens anvisningar om förhandsröstning borde kompletteras. Ett enkelt sätt att reda ut situationen är vore att till den tjänstgöringsförbindelse som ingås med militärjurister och andra personer som är lämpliga att sköta valfunktionärsuppdrag foga ett omnämnande om skyldigheten att verka som valfunktionär. Det är skäl att också till arbetsordningen för de fredsbevarande styrkorna foga ett motsvarande omnämnande. De som utses till fredsbevarande uppdrag kan också ombes ge sitt uttryckliga samtycke till att verka som valfunktionärer.

En grundlagsenligt god förvaltning förutsätter ett sakligt språkbruk. Myndigheterna ska på tjänstens vägnar uttrycka sig neutralt. Den order som kritiseras i klagomålet var enligt BJO:s uppfattning delvis illa formulerad. Också de i utredningen framförda ställningstagandena var delvis utformade på ett sätt som i onödan förringade klagandenas sakkunskap.

Utredningarna gav emellertid inte vid handen att chefen för FölC eller militärjuristen genom sitt förfarande gjort sig skyldiga till brottsligt förfarande så som påstods i klagomålet. Med beaktande av att ärendet lämnar utrymme för tolkning kunde de inte anses uppenbart ha missbrukat sin prövningsrätt eller i något annat avseende klart handlat i strid med sina tjänsteplikter.

BJO delgav Huvudstaben samt chefen för FölC och militärjuristen sin uppfattning om saken.

BJO Jukka Lindstedts beslut 31.3.2008,
dnr 3733/4/05, föredragande Raino Marttunen

Enligt Huvudstabens juridiska avdelnings order (5.6.2008) gällande 2008 års kommunalval ska de valfunktionärer som hör till krishanteringspersonalen utföra uppgifter som de samtyckt till, enligt de riktlinjer som BJO dragit upp i sitt beslut. Enligt den berättelse som Huvudstabens juridiska avdelning upprättat över laglighetskontrollen i Kosovo 11–13.6.2008 har krishanteringsstyrkan uppmärksammats på vikten av att i samband med höstens kommunalval beakta de

uppfattningar som biträdande justitieombudsmannen för fram i sitt avgörande. Enligt berättelsen ska i militärjuristernas uppgiftsbeskrivning nämnas skyldigheten att verka som valfunktionärer.

Brister i försvarsmaktens upplagring av sprängämnen

I ett klagomål kritiserades FSM och Huvudstaben för att åtgärder i syfte att rätta till problem i anslutning till upplagringen av försvarsmaktens sprängämnen upprepade gånger skjutits upp samt för förfarande som är oförenligt med en god förvaltning. Enligt klagomålet hade i samband med olika utredningar och inspektioner under årens lopp konstaterats betydande brister i försvarsmaktens upplagring av sprängämnen samt i sprängämnessäkerheten som har ett nära samband med upplagringen. Upplagringen av sprängämnen var inte i alla avseenden förenlig med gällande lagar, förordningar, direktiv och säkerhetsprinciper. Den säkerhetsrisk som upplagringen utgjorde för försvarsmaktens anställda och det omgivande samhället var större än man allmänt taget kan acceptera.

Av utredningarna framgick att det redan länge förekommit säkerhetsproblem i samband med upplagringen av försvarsmaktens sprängämnen. FSM:s enhet för intern revision och Huvudstabens tekniska besiktningsavdelning var mycket kritiska i de bedömningar som de framförde till BJO. Också utomstående utredningsmän har i sina rapporter konstaterat att lagren huvudsakligen är i mycket dåligt skick. Problemen i samband med upplagringen av sprängämnen förnekas inte heller i andra utredningar.

I utredningarna uppmärksammas också de relativt långa övergångstiderna för bestämmelserna och anvisningarna om upplagring av försvarsmaktens sprängämnen. Av den tidsfrist till utgången av år 2012 som fastställts för avhjälpande av bristerna återstod fyra år. Eftersom det var fråga om en situation som också äventyrade allmän säkerhet kunde situationen enligt BJO:s uppfattning inte anses vara godtagbar. I en situation som denna kunde man inte åberopa brist på resurser och pengar. Enligt utredningen hade man haft tillräckligt med tid för att åtgärda sprängämneslagren.

Det var i sista hand fråga om prioriteringen mellan olika projekt i samband med att man fattade beslut om anslagen. Av de verksamhets- och ekonomiplaner samt budgetar som refereras i revisionsenhetens promemoria kan enligt BJO:s uppfattning den slutsatsen dras att man trots säkerhetsproblemen inte reserverat tillräckliga resurser för sprängämnessäkerheten.

Av utredningarna framgår inte att försvarsmakten skulle ha haft något enhetligt lednings- eller uppföljningssystem för sprängämnessäkerheten. En omständighet som försvårade utvecklingen av sprängämnessäkerheten på lång sikt var att de ansvariga personerna hade bytts ut med några års mellanrum. FSM:s enhet för intern revision uppgav att orsakerna till att man inte lyckats skapa den nödvändiga säkerhetskulturen var att branschen hade låg status och brist på resurser.

Också i klagomålet underströks det faktum att det i första hand var fråga om systemrelaterade problem. Inte heller enligt utredningarna kunde man peka ut någon enskild tjänsteman vars förfarande i sig hade varit lagstridigt. Situationen var resultatet av en längre tids utveckling. De åtgärder som vidtagits för att rätta till situationen hade emellertid varit otillräckliga. Det förblev oklart om bristerna i upplagringen av sprängämnen kunde elimineras inom den utsatta tiden. Det förekom problem också i fråga om förstöring av gammalt sprängämnesmaterial.

BJO delgav FSM och Huvudstaben sin uppfattning om säkerhetsproblemen i anslutning till förvarsmaktens upplagring av sprängämnen och över huvud taget om behoven att utveckla hela försvarsmaktens säkerhetsorganisation.

BJO Jukka Lindstedts beslut 31.12.2008, dnr 1515/4/06*, föredragande Raino Marttunen

FSM tillsatte 10.2.2009 en planerings- och verkställighetgrupp för försvarsförvaltningens sprängämnessäkerhet. Gruppen ska utarbeta en plan för upprätthållande och utveckling av sprängämnessäkerheten inom förvaltningsområdet. Den ska senast 16.6.2009 överlämna sitt förslag om utveckling av sprängämnessäkerheten till ministern. I förslaget ska framförallt beaktas den omständigheten att resurseringen inte får utgöra hinder för genomförande av planen.

Oenhetlig praxis vid beviljande av frontmannatecken

Klaganden berättade att han år 1981 till staben för Uleåborgs militärdistrikt hade gjort en framställning om att i hans militärpass skulle göras en anteckning om tjänstgöring som berättigade till frontmannatecken. En överfältväbel vid militärdistriktet hade muntligen meddelat att av handlingarna inte framgick någon tjänstgöring som berättigade till frontmannatecken. Enligt klaganden hade ärendet inte behandlats ytterligare. Senare hade det framgått att klagandens tjänstgöring berättigade till frontmannatecken.

BJO konstaterade i sitt avgörande att tiden för ansökan om alla frontveterantecken hade gått ut 31.12.1994. I det aktuella fallet hade någon ansökan emellertid inte gjorts inom tidsfristen.

Det enda rättsmedel som kunde användas i ärendet var enligt FSM:s åsikt att hos högsta förvaltningsdomstolen ansöka om återställande av försutten fatalietid. BJO ansåg emellertid att det måste anses vara tolkningsbart om det längre var möjligt att i enlighet med förvaltningsprocesslagen återställa försutten fatalietid i detta fall. Om detta inte var möjligt återstod endast alternativet att behandla ärendet trots att ett tidigare skriftligt beslut saknades.

Också i de yttranden som givits ansågs det att ärendet borde kunna behandlas på nytt. Ärendet hade i varje fall redan behandlats i militärdistriktet och avgjorts i felaktig ordning. På en muntlig anhållan hade muntligen givits ett negativt beslut. I klagandens militärpass fanns överfältväbelns underskrift och militärdistriktets stämpel. Också ett muntligt förvaltningsbeslut är möjligt i vissa ärenden.

Enligt BJO:s åsikt hade det varit uppenbart oskäligt om militärdistriktets försummelse hade den följden att klaganden slutgiltigt gjorde en rättsförlust. BJO delgav FSM sin uppfattning om saken och bad ministeriet senast 31.10.2008 meddela vilka åtgärder avgörandet eventuellt föranlett.

BJO Jukka Lindstedts beslut 30.7.2008,
dnr 2825/4/06, föredragande Raino Marttunen

FSM sände med ett 14.10.2008 daterad brev BJO:s beslut för kännedom och för vidtagande av åtgärder till Norra Österbottens regionbyrå, som 24.10.2008 beslöt rätta det beslut som fattats av staben för Uleåborgs militärdistrikt och bevilja klaganden frontmannatecken.

I två andra fall hade staben för Helsingfors militärlän år 1994 avslagit klagandenas ansökningar om frontmannatecken. Därefter hade FSM förkastat besvär över besluten. Staben för Kymmene militärlän hade för sin del beviljat frontmannatecken till personer som tjänstgjort i samma luftvärnskompani. Enligt klagandena hade olika instanser givit avvikande beslut på ansökningar som var baserade på samma slags bevismaterial.

FSM och Krigshistoriska institutionen konstaterade i sina yttranden att i handlingarna inte finns några anteckningar om tjänstgöring som berättigar till frontmannatecken. I yttrandena togs inte ställning till de av privatpersoner givna vittnesmål som klagandena hänvisade till och som var de huvudsakliga grunder som åberopa-des i ansökningarna.

Också militärmyndigheterna uppgav att nästan alla handlingar om kompaniet saknades. De vittnesmål som givits av klagandenas tjänstgöringskamrater var sålunda i praktiken de enda tillgängliga bevisen på tjänstgöringen. Efter tilläggsutredningar visade det sig att åtta personer hade vittnat om att den ene klaganden tjänstgjort i kompaniet och var berättigad till frontmannatecken, medan fem olika personer hade vittnat om att den andre klaganden tjänstgjort i kompaniet.

BJO ansåg att det vittnesmål som i maj 2008 gavs av en person som redan tidigare utrett saken kunde anses vara särskilt viktig. FSM hade inte tillgång till detta vittnesmål om klagandens tjänstgöring då ministeriet gav sitt yttrande med anledning av klagomålen.

På grund av de nya vittnesmålen kunde det enligt BJO:s åsikt anses vara tillförlitligt utrett att klagandena hade deltagit i tjänstgöring som berättigade till frontmannatecken. BJO delgav FSM sin uppfattning för vidtagande av eventuella åtgärder.

BJO Jukka Lindstedts beslut 30.7.2008,
dnr 499–500/4/06, föredragande Raino Marttunen

FSM sände 11.11.2008 högsta förvaltningsdomstolen (HFD) en ansökan om återbrytande av de beslut som staben för Helsingfors militärlän och FSM fattat om klagandenas frontmannatecken.

HFD har 27.2.2009 återbrutit dessa beslut och återvisat ärendena till Helsingfors regionbyrå för handläggning.

Regionbyrån har genom sina beslut 10.3.2009 beviljat klagandena frontmannatecken.

I ett klagomål ombads JO undersöka om myndigheterna handlat i enlighet med lagen när de behandlade krigsveteranärenden. Alla som i enlighet med värnpliktslagen inkallats till tjänstgöring under 1939–1945 års krig hade enligt skrivelsen inte blivit jämlikt behandlade med avseende på veteranförmåner. Enligt klagomålet hade sedan början av 1990-talet gjorts flera framställningar om korrigering av förordningen om frontmannatecken, framförallt i fråga om åldersklassen 1926.

BJO konstaterade att det i samband med behandlingen av tidigare klagomål gällande frontmannatecken framkommit att oenhetlig praxis tillämpats. Frontmannatecken har beviljats också personer som inte varit berättigade till sådana.

Vid beviljandet av frontmannatecken hade man med avvikelse från förordningens ordalydelse i praktiken förfarit så att alla som tjänstgjort i de truppförband som nämns i Krigshistoriska institutionens förteckning beviljats frontmannatecken, oberoende av hur länge eller på vilket sätt de tjänstgjort. Sökandena har inte behövt lägga fram bevis om att de deltagit i strider. Exempelvis värnpliktiga som varit med om att söka efter desanter och fiendepatruller har i praktiken haft t.o.m. farligare uppdrag än vissa personer som har beviljats frontmannatecken. Inte heller behandlingen av män och kvinnor har i alla avseenden varit enhetlig.

I synnerhet krigsdagböcker och andra dokument om 1944 års tjänstgöringsförhållanden är bristfälliga och har t.o.m. förstörts. Trots detta har personliga vittnesmål om händelserna i allmänhet inte beaktats. Detta har försvårat framförallt utredningen av detaljer i 1926-åldersklassens tjänstgöring. Det har också förekommit skillnader i behandlingen av personer som tjänstgjort i olika vapenslag.

Avsikten med rehabiliteringslagen som trädde i kraft 1998 är att förbättra de i fråga om rätten till frontmannatecken marginaliserade gruppernas ställning genom att som veteraner ge dem rätt till rehabiliteringstjänster, i likhet med personer som fått frontmannatecken. Till denna grupp hör bl.a. de som tjänstgjort vid försvarsmaktens utbildningscentraler och som minröjare.

När rehabiliteringslagen trädde i kraft hade endast personer som fått veterantecken rätt till fronttillägg i enlighet med lagen om frontmannapension. År 1999 gjordes i lagen om frontmannapension emellertid en ändring som innebär att också en i rehabiliteringslagen nämnd särskild grupp, dvs. personer som deltagit i minröjningsuppdrag åren 1945–1952 fick rätt till fronttillägg.

I samband med att rehabiliteringslagen stiftades beslöts det att alla specialgrupper som konstaterades ha blivit marginaliserade skulle jämställas med varandra i fråga om uppdragens farlighet. Kravet på jämlik behandling kan enligt BJO:s åsikt med fog anses förutsätta att också personer som tjänstgjort vid utbildningscentralerna och andra specialgrupper har rätt till fronttillägg i likhet med minröjarna. Detta innebär att de specialgrupper som nämns i rehabiliteringslagen i stort sett jämställs med dem som fått frontmannatecken.

BJO delgav för kännedom social- och hälsovårdsministeriet (SHM) sin uppfattning om möjligheten att utvidga kretsen av personer som beviljas fronttillägg.

BJO Jukka Lindstedts beslut 23.10.2008, dnr 2945/4/06, föredragande Raino Marttunen

SHM meddelade 16.1.2009 att möjligheten att utöka kretsen av dem som beviljas veteranförmåner utreds i samband med beredningen av 2010 års budget.

Hörande av beväring i samband med ändring av tjänsteduglighetsklassen

Klaganden kritiserade förvarsmaktens förfarande i samband med beslut som innebar att hans tjänsteduglighetsklass ändrades och han hemförlovades. Framförallt kritiserade han den omständigheten att han inte hade hörts innan besluten fattades. Informationen om den ändrade tjänsteduglighetsklassen och hemförlovningsbeslutet hade han inte heller fått av försvarsmakten utan av en civil läkare. BJO konstaterar i sitt avgörande bl.a. följande.

Temporär befrielse från tjänstgöring

Besiktningskommissionen ska granska den värnpliktige och till kommendören för truppavdelningen göra en framställning om att den värnpliktige temporärt ska befrias från tjänstgöring. Kommendörens beslut om befrielse har inom förvarsmakten tolkats vara ett militärt kommandomål som förvaltningslagen inte tillämpas på. Enligt utredningen hade besiktningskommissionen inte hört klaganden före framställningen och kommendören hade inte hört klaganden innan han fattade beslutet.

Enligt den vid händelsetidpunkten gällande bestämmelsen var en förutsättning för undantag från förfarandet att höra den värnpliktige att denne led av en så svår sjukdom att han inte kunde infinna sig för granskning och att sjukdomen var långvarig. På basis av de uppgifter som besiktningskommissionen hade om klagandens sjukdom föreföll båda dessa förutsättningar i och för sig vara uppfyllda. Av utredningarna fick man emellertid den uppfattningen att den avgörande orsaken till att klaganden inte hade hörts var att han vårdades på en enhet utanför garnisonen när besiktningskommissionen behandlade ärendet. BJO ansåg det inte vara ändamålsenligt att frågan om en beväring ska höras avgörs på basis av var han befinner sig vid en viss tidpunkt.

Ändring av tjänsteduglighetsklassen

Enligt Huvudstabens yttrande hade beslutet om ändring av tjänsteduglighetsklassen tolkats som ett förvaltningsbeslut som förvaltningslagen ska tillämpas på. Innan ett ärende avgörs ska en part enligt förvaltningslagen ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och utredningar som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. Enligt Huvudstaben skulle i fråga om skyldigheten att höra en part emellertid tillämpas den vid händelsetidpunkten gällande förordningen om tillämpning av värnpliktslagen.

BJO konstaterade att en bestämmelse på förordningsnivå inte gör det möjligt att avvika från den i förvaltningslagen stadgade skyldigheten att höra en part. Innan beslutet om ändring av tjänsteduglighetsklassen fattades borde klaganden sålunda ha beretts tillfälle att framföra sin åsikt. Till denna del hade Staben för Tavastlands militärlän, som fattade beslutet, inte handlat i enlighet med förvaltningslagen.

Värnpliktigas rätt att bli informerade om beslut

BJO konstaterade ytterligare att det förfarande som klaganden påtalat inte var förenligt med god förvaltning eftersom klaganden inte av försvarsmakten hade informerats om beslutet att avbryta tjänstgöringen och om framställningen om ändring av tjänsteduglighetsklassen. Han fick sålunda inte den information som behövdes för att överklaga besluten. Om informationen hade skötts på rätt sätt hade de oklarheter kunnat undvikas som uppkom i samband med att klaganden hemförlovades från sjukhuset. BJO ansåg det vara viktigt att i synnerhet de som deltar i bedömningen av värnpliktigas tjänsteduglighet är så väl förtrogna med beslutsprocessen att de kan ge korrekt information om den. Detta bör beaktas i förvarsmaktens utbildning, särskilt eftersom lagstiftningen i många avseenden har ändrats framförallt när det gäller överklagande.

BJO Jukka Lindstedts beslut 4.12.2008, dnr 19/4/06*, föredragande Iisa Suhonen

4.7 TULLEN

Till detta sakområde hänförs alla klagomål som gäller förfarandet vid tullen. Klagomålen gäller i allmänhet dels förtullning och tullbeskattning, dels förfarandet vid tullkontroller. Dessutom har det anförts ett antal klagomål över utredningen av tullbrott.

Tullärendena avgjordes av BJO *Petri Jääskeläinen* och som huvudföredragande inom detta sakområde fungerade referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*.

4.7.1 BILBESKATTNING

Den anhopning av ärenden gällande skatterättelse och debitering av skatt som förekommit i tulldistrikten avspeglade sig under verksamhetsåret fortsättningsvis i klagomålens innehåll. I klagomålen kritiserades bl.a. de långa behandlingstiderna för rättelseyrkanden. I klagomålen uppmärksammades också det faktum att EU-rätten kräver att tullen ska tillämpa en icke-diskriminerande beskattningspraxis vid fastställandet av det allmänna detaljhandelsvärdet för begagnade importbilar. En begagnad bil som importeras till Finland får inte påföras en skatt som är större än den återstående skatt som ingår i värdet på ett motsvarande begagnat fordon som redan registrerats i Finland. I några klagomål riktades också kritik mot att tullen inte hade utrett den procentuella andelen skatt som ingick i bilmodellens pris, dvs. den fordonsspecifika skattesatsen.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) konstaterade i december 2006 i sitt avgörande 2006:95 att det förfarande Tullverket tillämpade i egenskap av skattemyndighet inte motsvarade bilskattelagens och EG-fördragets krav på icke-diskriminering. Beskattningen grundade sig på en sådan uppskattning av fordonets beskattningsvärde som ett privat företag hade fastställt med statistiska metoder. Varken Tullverket eller den skattskyldige kunde få information om riktigheten av de uppgifter som värdet grundade sig på eller de metoder som tillämpats vid bestämningen av värdet. HFD återförvisade ärendet till tulldistriktet för ny behandling och konstaterade att man vid den nya behandlingen av bilens beskattningsvärde öppet skulle redogöra för de kriterier på basis av vilka beskattningsvärdet fastställdes. Tulldistriktet uppmanades också granska betydelsen av det jämförelsematerial och den övriga utredning som den skattskyldige lagt fram i ärendet.

För att grunderna för värdebestämningen ska uppfylla det krav på öppenhet som uttalas i HFD:s beslut 2006:95, började Tullstyrelsen utveckla tullens eget MAHTI-system.

Det ärende som avgjordes genom HFD:s beslut 2006:95 behandlades på nytt i tulldistriktet, men bilens beskattningsvärde ändrades inte. Helsingfors förvaltningsdomstol förkastade den skattskyldiges besvär. HFD ansåg däremot i sitt beslut 2008:67 att det inte stred mot gemenskapslagstiftningen att fordonens allmänna detaljhandelsvärde fastställdes på basis av prisuppgifter som hade insamlats på den inhemska marknaden. HFD ansåg att man inte av bilskattelagen eller gemenskapslagstiftningen kunde härleda något hinder för att enskilda prisiakttagelser behandlas med statistiska metoder och kalkylmässigt omvandlas så att uppgifterna svarar mot ett importerat fordons specifika egenskaper. HFD konstaterade vidare att den metod Tullstyrelsen tillämpat sedan år 2007 kunde anses ge en riktig approximativ bild av detaljhandelsvärdet, på det sätt som EG-domstolen krävt i ett av sina avgöranden. Vid bedömningen av kravet på icke-diskriminering fäste HFD också vikt vid att värdebestämningen i detta fall inte enbart hade grundat sig på det värde som fastställts på basis av uppgifterna i MAHTI-databasen, utan att man även hade beaktat andra omständigheter vid värdebestämningen, på det sätt som närmare framgår av beslutet.

I sitt avgörande med anledning av ett klagomål delgav BJO Tullstyrelsen sin uppfattning om att tullen betydligt snabbare borde ha vidtagit åtgärder för att skapa ett sådant värdebestämningssystem där grunderna för värderingen är offentliga. Systemet borde i alla fall ha införts tidigare än vad som var fallet (1645/4/07*, avgörandet refereras nedan).

Inom tullen hade man till stor del lyckats eliminera anhopningen av rättelseärenden, men efter HFD:s beslut 2006:95 ökade antalet rättelseärenden igen i december 2006 och under år 2007, så att det i slutet av december 2007 fanns över 17 000 rättelseärenden un-

der behandling vid tullen och över 1 100 vid Helsingfors förvaltningsdomstol. Bara i december 2007 inleddes ca 4 000 fullföljdsärenden vid tullen. Rättelser började emellertid utföras först 18.1.2008, efter att MAHTI-systemets tekniska problem hade undanröjts. I slutet av år 2008 var ännu 20 296 fullföljdsärenden som gällde bilbeskattning under behandling vid tullen och under året inleddes dessutom 15 513 nya ärenden. Under samma tid avgjordes 13 748 fullföljdsärenden. Då antalet beskattningsbeslut under verksamhetsåret uppgick till 204 431, innebär det med beaktande av fullföljdsärendenas antal att 7,4 % av beskattningsbesluten överklagas. Nästan alla fullföljdsärenden gäller beskattningen av begagnade fordon. Man har uppställt som mål för tullen att alla fullföljdsärenden som varit under behandling i slutet av år 2007ska kunna avgöras före 30.6.2009.

I två klagomål som BJO prövade framgick det att den skattskyldiges besvär redan hade varit under behandling vid tullen i över fem år. Vid den tidpunkt då BJO fattade beslut med anledning av klagomålen var besvären fortfarande under behandling inom tulldistriktet (210* och 1845/4/07*).

Grunderna för fastställandet av bilskatten ändrades genom den lag som trädde i kraft 1.1.2008. För personbilar vars skatt bestäms på basis av bilens värde graderas skattesatsen enligt lagändringen utifrån bilens koldioxidutsläpp. Om det inte finns uppgifter om utsläppsnivån, bestäms skattesatsen enligt de beräknade koldioxidutsläppen för bilen enligt bilens totalmassa och drivkraft.

Genom den ändring av bilskattelagen som trädde i kraft 1.5.2008 effektiverades fullföljdsprocessen så att en skattskyldig som vill söka ändring i ett beslut i regel först ska lämna in ett skriftligt rättelseyrkande till skattemyndigheten. Det beslut som skattemyndigheten fattar med anledning av rättelseyrkandet får sedan överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Frågan om vilken regional förvaltningsdomstol som i regel är behörig domstol i bilskatteärenden avgörs på basis av den skattskyldiges hemkommun.

4.7.2 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret utförde BJO Lindstedt en inspektion hos de myndigheter som är verksamma vid Helsingfors-Vanda flygplats. En representant för Södra tulldistriktet redogjorde för tullens verksamhet inom polisens, tullens och gränsbevakningsväsendets gemensamma kriminalunderrättelsesystem.

4.7.3 AVGÖRANDEN

Dröjsmål vid behandlingen av bilskattebesvär

När det gäller fastställandet av det s.k. allmänna detaljhandelsvärdet för ett fordon vid bilbeskattningen delgav BJO Tullstyrelsen sin uppfattning om att tullen avsevärt tidigare borde ha vidtagit åtgärder för att skapa ett sådant statistikbaserat värdebestämningssystem där grunderna för värderingen är offentliga. Tullen borde under alla omständigheter ha infört ett sådant system snabbare än vad som var fallet.

Det hade anförts ett klagomål över det behandlingsskede vid bilbeskattningen där tullen hade avbrutit fullföljdsärendenas behandling med anledning av HFD:s beslut 2006:95. Ärendenas behandling upptogs på nytt i mitten av januari 2008. Fullföljdsärende-nas behandling var således avbruten i åtminstone ett år.

Vid den tidpunkt då utredning inhämtades i ärendet hade klagandens besvär varit under behandling i ungefär ett år. Ärendet hade ännu inte avgjorts då BJO fattade sitt beslut med anledning av klagomålet. Tullen har meddelat att alla fullföljdsärenden som varit under behandling i slutet av år 2007 ska avgöras före 30.6.2009.

BJO konstaterade att Helsingfors förvaltningsdomstol redan 24.11.2005 i sitt avgörande i det ovan nämnda ärendet hade uppmärksammat tullen på att det system som tillämpas vid fastställandet av fordonens beskattningsvärde ska uppfylla kraven på icke-diskriminering. Förvaltningsdomstolen hade – i motsats till vad

HFD gjorde senare – förkastat besvären, då Tullstyrelsen under den tid ärendet var under behandling vid förvaltningsdomstolen hade gett ändringssökanden en utredning om de prisuppgifter som utgjorde grund för det allmänna beskattningsvärdet.

Vid en efterhandsbedömning av saken kan man med fog fråga sig huruvida tullen redan med anledning av den ändring av bilskattelagen som trädde i kraft 15.3.2003 borde ha vidtagit åtgärder för att skapa ett öppet system med offentliga grunder för värdebestämningen. Denna lagändring krävde nämligen att ett icke-diskriminerande system för bestämning av värdet på fordon skulle utarbetas. Ett sådant system borde åtminstone ha utarbetats efter att förvaltningsdomstolen meddelat sitt beslut i ärendet, trots att den skattskyldige hade besvärat sig över beslutet.

Då tullen emellertid enligt utredningen hade inväntat HFD:s beslut i ärendet, borde tullen efter att HFD meddelat sitt beslut i december 2006 ha haft beredskap att snabbare genomföra behövliga ändringar i systemet. Enligt BJO:s uppfattning var det inte acceptabelt att behandlingen av tusentals fullföljdsärenden var avbruten i över ett års tid. Avbrottet innebär att den sammanlagda behandlingstiden för besvären oundvikligen blir oskäligt lång.

BJO konstaterade att han inte hade till uppgift att ta ställning till hur resurserna borde ha inriktats eller vilka tekniska eller administrativa lösningar som kunde ha bidragit till att fullföljdsärendenas behandling kunde ha återupptagits snabbare än vad som var fallet.

BJO delgav Tullstyrelsen sin uppfattning. Han konstaterade att han även i sina framtida avgöranden kommer att fästa särskild vikt vid att tullen vidtar behövliga åtgärder för att de ovan avsedda fullföljdsärendena ska kunna behandlas inom den angivna tidsfristen, dvs. före 30.6.2009.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 28.11.2008, dnr 1645/4/07*, föredragande Riitta Länsisyrjä

Fastställandet av modellspecifika skattesatser

BJO delgav Tullstyrelsen sin uppfattning om att Tullstyrelsens verksamhet i samband med fastställandet av de historiska bilskattesatser som avsågs i 6 a § i bilskattelagen, som var gällande vid den aktuella tidpunkten, inte uppfyllde grundlagens krav på att förvaltningsärenden ska behandlas utan dröjsmål.

BJO ansåg emellertid att det inte fanns anledning för honom att bedöma hur tullen med hjälp av adekvat allokering av resurserna och tekniska lösningar ska säkerställa att det inte förekommer dröjsmål vid förfarandet. Han hade redan i ett av sina beslut år 2006 uppmärksammat tullen på att fastställandet av skattesatserna inte hade framskridit på ett tillfredsställande sätt. Därefter verkade förfarandet ha fördröjts ytterligare och avstannat helt och hållet redan nio månader före den nya lagändringen trädde i kraft 1.1.2008. Det var särskilt problematiskt att det inte efter år 2005 alls hade fastställts några skattesatser för nya bilmärken, på basis av vars modellspecifika skattesatser man kunde ha dragit slutsatser om den faktiska skattesatsen också för andra modeller av samma bilmärke.

BJO Petri Jääskeläinens avgörande 3.12.2008, dnr 820/4/07*, föredragande Riitta Länsisyrjä

Motiveringen till ett bilskattebeslut

Enligt ett klagomål hade tullmyndigheten inte i det bilskattebeslut som meddelats klaganden tagit ställning till den utredning angående bilens skick som hade lämnats in i samband med bilskattedeklarationen som bevis på att värdet på klagandens bil var lägre än det allmänna detaljhandelsvärdet. Det beslut som hade fattats med stöd av bilskattelagen borde med beaktande av bestämmelsen i 74 c § ha motiverats till den del tullmyndigheten ansåg att de omständigheter som klaganden åberopat och lämnat in dokumentation om inte påverkade bilens beskattningsvärde. Med anledning av den utredning klaganden lämnat in borde tullen dessutom ha specificerat vilka faktorer som påvisar att bilens skick har försämrats på ett sådant sätt att bil-

skattesatsen minskas med 1 %. Tullmyndigheten hade sedermera gett klaganden allmän information om kriterierna för hur bilens skick bedöms vid prövningen av en eventuell minskning av skattesatsen. Klaganden hade emellertid inte heller i detta sammanhang fått någon redogörelse för hur dessa kriterier hade bedömts i det aktuella fallet.

BJO delgav Södra tulldistriktet sin uppfattning om att beslutet hade motiverats bristfälligt.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 18.3.2008, dnr 63/4/06*, föredragande Riitta Länsisyrjä

Tillfälligt körtillstånd

I detta ärende konstaterade BJO att tullmyndigheten inte skulle ha fått förse klagandens tillfälliga körtillstånd med ett villkor om att klaganden inte samtidigt fick ha ett giltigt körtillstånd för en annan personbil.

Klaganden riktade kritik mot det beslut som tullen i Villmanstrand hade fattat i ett körtillståndsärende och mot Tullstyrelsens anvisningar om förutsättningarna för beviljande av tillfälligt körtillstånd. Enligt Tullstyrelsens anvisningar som var gällande vid den aktuella tidpunkten kunde ett körtillstånd för ett sådant fordon som en privatperson skaffat för eget bruk bara beviljas för ett fordon i sänder.

Tullstyrelsen konstaterade i sin utredning att man genom att bevilja körtillstånd för bara ett fordon i sänder kan förhindra sådan spekulationsmässig verksamhet där fordon till synes importeras av en privatperson, medan verksamheten i själva verket bedrivs i affärsmässigt syfte.

För att kunderna ska behandlas jämlikt måste Tullstyrelsen inom ramen för sin allmänna styrnings- och tillsynsuppgift i viss mån även styra beslutspraxis vid beviljandet av körtillstånd genom schablonmässiga lösningar. Trots detta ansåg BJO emellertid att ett ovillkorligt förbud mot att en person samtidigt beviljas flera körtillstånd inte var förenligt med bilskattelagen. Det kan finnas välgrundade orsaker till att en person använder två bilar samtidigt och detta kan således inte i sig anses utgöra ett tecken på att bilarna inte är avsedda för sökandens personliga bruk. Tullstyrelsens ställningstagande kan däremot betraktas som ett kriterium vid tillståndsbedömningen när det gäller att avgöra huruvida bilen är avsedd för eget bruk i det avseende som föreskrivs i bilskattelagen.

Tullstyrelsens anvisningar borde således – till den del tillstånd fortsättningsvis krävs – ändras så att det framgår av anvisningarna att man ska bedöma situationen som helhet vid prövningen av de personliga förutsättningarna i samband med beslutsfattandet.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 20.8.2008, dnr 2056/4/06*, föredragande Riitta Länsisyrjä

Lindring av bilskatten

Med anledning av detta klagomål framförde BJO sin uppfattning om tillämpningen av bilskattelagens skattelättnadsbestämmelser.

Med stöd av 50 § i bilskattelagen kan Tullstyrelsen av särskilda skäl nedsätta sådana bilskatter som har betalats eller ska betalas. I 51 § finns bestämmelser om den skattelättnad som grundar sig på invaliditet. Klaganden riktade kritik mot det beslut som Tullstyrelsen hade fattat med anledning av klagandens ansökan om återbäring av bilskatt med stöd av 50 § i bilskattelagen. Klagandens make hade ansökt om full befrielse från bilskatt med hänvisning till deras tvååriga barns handikapp och familjens ekonomiska situation. Tullstyrelsen beviljade emellertid bilskatteåterbäring till ett belopp av högst 3 710 euro. Beslutet hade inte motiverats, men som motivering hade man vid Tullstyrelsen sedermera muntligen redogjort för den praxis som tillämpats i åratal och som innebär att full bilskatteåterbäring bara beviljas i sådana fall där det finns fler än ett handikappat barn i familjen. Klaganden ansåg att denna praxis inte grundade sig på lag och att den stod i strid med jämlikhetsprincipen.

Tryggandet av den jämlikhet som garanteras i grundlagen kräver enligt BJO:s uppfattning inte att det utförs en schablonmässig bedömning vid tillämpningen av skattelättnadsbestämmelsen. Eftersom det är fråga om

en allmänt formulerad bestämmelse kan och bör man vid bedömningen beakta de olika individuella omständigheter vars samverkan innebär att slutresultatet av beskattningen skulle bli oskäligt om inte skattelättnadsbestämmelsen tillämpas. Man bör inte betrakta en enda omständighet, dvs. handikappets art, som en schablonmässig grund för beviljande av skattelättnad, trots att det är fråga om en omständighet som är väsentlig vid bedömningen. Man bör således också beakta andra individuella omständigheter vid bedömningen, såsom familjemedlemmarnas inkomster och förmögenhet, behovet av ett fordon, familjens bostadsort och boendeförhållanden samt vilket slags fordon som ska skaffas.

Man ska dock självfallet inte heller åsidosätta den enhetliga beslutspraxis som jämlikheten kräver vid beslutsfattandet. Detta innebär bl.a. att olika omständigheter som till sin betydelse är likvärdiga ska motsvaras av lika stora skattelättnader. Det hör emellertid till Tullstyrelsens prövningsrätt att besluta vilka dessa omständigheter är och vilken betydelse de ges. Laglighetsövervakaren har därmed inte anledning att befatta sig med denna fråga.

Tullstyrelsen har ansett att neutralitetskravet förutsätter att man inte med stöd av 50 § i bilskattelagen beviljar större skattelättnader än vad som beviljas på basis av invaliditet med stöd av 51 § i bilskattelagen. BJO ansåg, med hänvisning till det han framfört om den rättsliga karaktären av de skattelättnadsgrunder som anges i bestämmelserna samt om deras olika innebörd, att omständigheterna vid tillämpningen av 50 § i ett enskilt fall kan vara sådana att man bör kunna avvika från de grunder och kvantitativa begränsningar som föreskrivs i 51 §.

I detta fall var det framför allt fråga om att klaganden ifrågasatte de grunder som Tullstyrelsen tillämpade och som innebar att återbäringens maximibelopp är större ifall det i samma familj finns fler än ett handikappat barn som är rullstolsburet. Vid bedömningen av familjens behov av att skaffa eller använda en bil eller föräldrarnas faktiska möjligheter att köpa en bil har denna omständighet dock i allmänhet inte någon betydelse. I vissa situationer kan emellertid antalet handikappade barn vara av betydelse vid bedömningen av skattelättnadens belopp.

BJO delgav Tullstyrelsen sin uppfattning om grunderna för tillämpningen av skattelättnadsbestämmelsen i 50 § i bilskattelagen.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 11.1.2008, dnr 4154/4/06*, föredragande Riitta Länsisyrjä

4.8 UTLÄNNINGSÄRENDEN

Som utlänningsärenden betraktas i första hand ärenden som hör samman med utlänningslagen och medborgarskapslagen. Inom detta sakområde riktar sig klagomålen oftast mot tillstånds- och remissmyndigheter, framförallt mot inrikesministeriet (IM), Migrationsverket, polisen, utrikesministeriet (UM) och Finlands beskickningar i utlandet samt mot gränsbevakningsväsendet. Alla ärenden som på något sätt berör andra än finska medborgare statistikförs emellertid inte som utlänningsärenden.

Utlänningsärendena avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Jukka Lindstedt*. JO-sekreterare *Jari Pirjola* fungerade som huvudföredragande inom detta sakområde.

4.8.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Utlänningsverkets (UVI) namn ändrades 1.1.2008 till Migrationsverket (Migri). Namnändringen hade samband med regeringsprogrammets reformer av invandringspolitiken. Invandrings- och integreringsärendena sammanställdes till en helhet som lyder under IM. Migris uppgifter är desamma som föregångarens och omfattar sålunda asyl-, uppehållstillstånds- och medborgarskapsärenden.

Vid utgången av verksamhetsåret bodde det drygt 130 000 utlänningar i Finland, vilket motsvarar endast ca 2 % av hela befolkningen. I Finland finns det drygt 25 000 flyktingar samt utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller av humanitära skäl. Antalet asylsökande har också varit litet i Finland jämfört med andra EU-länder. År 2008 ansökte 4 016 personer om asyl i Finland. Detta är betydligt mera än år 2007, då antalet asylsökande var 1 434.

Asyl beviljades 94 sökande. Uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov beviljades 488 sökande och 148 sökande beviljades uppehållstillstånd av andra orsaker. Tillfälligt uppehållstillstånd beviljades 37 sökande. Till denna grupp hör personer som inte har kunnat beviljas uppehållstillstånd med hänvisning till att de varit i behov av internationellt skydd, men som av tekniska skäl inte har kunnat avlägsnas ur landet. För 1 014 sökandes del förkastades ansökningarna. Den genomsnittliga behandlingstiden för asylansökningar som behandlades enligt det normala förfarandet var 176 dygn. För asylansökningar som behandlades enligt det påskyndade förfarandet var den genomsnittliga behandlingstiden 57 dygn. Finland tar också emot flyktingar inom ramen för den flyktingkvot som årligen fastställs av riksdagen. År 2008 var flyktingkvoten 750.

4.8.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under år 2008 avgjorde JO 47 utlänningsärenden. Klagomålen gällde t.ex. långa behandlingstider för ansökningar om medborgarskap och missnöje med negativa beslut om uppehållstillstånd och visum. I några klagomål kritiserades polisens förfarande i samband med att utlänningar avlägsnats ur landet. Typiska klagomål som i allmänhet inte kan leda till åtgärder från justitieombudsmannens sida gäller t.ex. negativa visumbeslut. Laglighetsövervakaren kan i allmänhet inte heller befatta sig med lagakraftvunna avgöranden som gäller asyl eller uppehållstillstånd. JO har dock tagit ställning till vissa frågor i anslutning till behandlingen av ansökningar om visum och uppehållstillstånd.

I ett fall kritiserade BJO polisinrättningen i Tammerfors härad för att polisen inte sett till att alla ägodelar som tillhörde en person som tagits i förvar och avvisats hade hämtats från en mottagningscentral. Orsaken till att de personliga ägodelarna blev kvar på mottagningscentralen var vårdslöshet från polisens sida. BJO uppmärksammade polisinrättningen dels på vikten av omsorgsfullhet när utlänningars ägodelar hämtas och dels på vikten av att omsorgsfullt upprätta en förteckning över en gripen persons egendom (3647/4/06*).

I ett annat fall kritiserade klaganden den omständigheten att behandlingen av hans ansökan om medborgarskap hos UVI (Migri) hade pågått i sex år. Av utredningen framgick att klaganden bl.a. uppträtt under tre olika identiteter i Finland. BJO konstaterade i sitt avgörande att behandlingen av ansökan om medborgarskap hade tagit oskäligt lång tid i anspråk. Den långa behandlingstiden berodde enligt BJO:s åsikt emeller-

tid till stor del på orsaker som varken UVI eller dess enskilda tjänstemän kunde påverka. Ärendet hade sålunda inte fördröjts på ett sätt som föranledde åtgärder från justitieombudsmannens sida (563/4/07).

JO fick också ett klagomål över att UVI inte hade fogat någon besvärsanvisning till beslutet om klagandens medborgarskapsstatus. BJO uppmärksammade Migri på vikten av att vederbörlig besvärsanvisning fogas till överklagbara beslut (3214/4/06).

BJO uppmärksammade i ett annat avgörande Migri på vikten av omsorgsfullhet när uppgifter om utlänningar lämnas ut till andra myndigheter. Migri medgav att verket av misstag hade givit Helsingfors stads socialnämnd felaktig information om utlänningsregistrets anteckningar om klaganden (3403/4/06).

I ett klagomål kritiserades den omständigheten att klaganden hade fråntagits sin mobiltelefon när han togs i förvar av polisen. I klagomålet framhölls att användning av mobiltelefon vid försvarsenheten i Krämertskog begränsas endast i sådana fall då telefonen kan användas som kamera. BJO ansåg inte förfarandet vara lagstridigt men ansåg det med tanke på en jämlik behandling av personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen vara problematiskt att rätten att använda mobiltelefon varierar beroende på om utlänningen har tagits i förvar i polisens utrymmen eller i en för ändamålet reserverad försvarsenhet. BJO bad IM:s polisavdelning senast 27.2.2009 meddela vilka åtgärder de i avgörandet framförda synpunkterna eventuellt föranlett (967/4/07*).

IM:s polisavdelning meddelade 27.2.2009 att BJO:s avgörande har sänts till polisavdelningen vid länsstyrelsen i Västra Finlands län och till polisinrättningen i Åbo härad för kännedom. Man kommer att informera om avgörandet i samband med polisens utbildningsdagar.

4.8.3 AVGÖRANDEN

Avlägsnande av en fånge ur landet

En utländsk klagande som avtjänade fängelsestraff uttryckte i en skrivelse till JO sin oro för att det skulle dröja innan han efter frigivningen blev utvisad ur landet. Man hade berättat för honom att han skulle hållas i förvar minst tre dagar efter frigivningen. Klaganden var av den åsikten att man redan på förhand kunde förbereda utvisningen av en frigiven utlänning. Helsingfors-Vanda gränskontrollenhet uppgav per telefon att klaganden frigavs ur fängelset onsdagen 27.6.2007 och utvisades följande tisdag, dvs. 3.7.2007.

Det var fråga om huruvida man börjat förbereda utvisningen av klaganden i tillräckligt god tid då han efter frigivningen hölls i förvar innan han fick resa till sitt hemland.

BJO kunde i sitt avgörande inte konstatera lagstridiga förfaranden eller försummelser som förutsatte åtgärder från justitieombudsmannens sida.

Helsingfors tingsrätt hade förordnat att klaganden skulle hållas i förvar för att säkra verkställigheten av utvisningsbeslutet. Utvisningen av klaganden började förberedas 8.6.2007 då för honom reserverades plats på följande flyg till hemlandet. Flygbolaget inhiberade emellertid sedermera den flygningen vilket ledde till att klagandens hemresa flyttades fram med en dag. BJO ansåg att åtgärderna för att utvisa klaganden hade inletts i skäligen god tid och att dröjsmålet närmast berodde på flygbolagets tidtabeller.

Enheten för polisverksamhet vid IM:s polisavdelning väckte i sin egen utredning frågan om utvisningen av klaganden skulle ha kunnat påskyndas om ärendet i ett tidigare skede hade överförts till polisen. Enheten för polisverksamhet uppmärksammade den omständigheten att utvisningsförberedelser bör inledas i ett så tidigt skede som möjligt. I utredningen konstateras att det till denna del är skäl att uppdatera anvisningarna om saken. BJO ansåg detta vara ett bra förslag.

BJO uppmärksammade att den personliga integriteten inte får kränkas och att ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Detta innebär att utvisningen av en utlänning som friges ur fängelse i regel ska skötas i samband med frigivningen, såsom konstateras i de anvisningar som utfärdats av IM:s polisavdelning. Om man på förhand känner till frigivningsdatum för en utlänning som ska utvisas ur landet är det skäl att ordna saken så att man efter avtjänat sitt straff inte

längre på grund av researrangemang eller flygbolagens tidtabeller behöver vidta åtgärder som kränker utlänningens personliga integritet. BJO delgav för kännedom IM:s polisavdelning sin uppfattning.

BJO Jukka Lindstedts beslut 27.11.2008, dnr 2093/4/07*, föredragande Jari Pirjola

Visumregistrets uppgifter bör vara korrekta

I en skrivelse till JO kritiserades den omständigheten att uppgifterna i UM:s visumregister var baserade på brottsanmälningar och inte på domar som vunnit laga kraft. Visumbeslut kan sålunda påverkas av uppgifter som vid tidpunkten för beslutsfattandet inte längre är tidsenliga. Av utredningarna framgick att orsaken till problemet var att olika förvaltningsområdens datasystem är inkompatibla.

BJO ansåg att i ärendet inte kunnat konstateras något lagstridigt förfarande. Han ansåg det emellertid vara problematiskt att visumbeslut kan påverkas av sådana i UM:s visumregister intagna uppgifter som redan är föråldrade när visumbeslutet fattas. Detta kan innebära att uppgifter som registreras av polisen läggs till grund för visumbeslut utan att det hos justitieförvaltningen kontrolleras om uppgifterna är korrekta.

BJO konstaterade att om registeruppgifter som sammanhänger med att en person som ansökt om visum eventuellt gjort sig skyldig till brott är relevanta för en finsk beskicknings visumprövning, bör uppgifterna inte baseras på anmälningar som gjorts i det skede då ärendet förundersöks utan på uppdaterade uppgifter, t.ex. på en dom om vunnit laga kraft. Enligt BJO:s åsikt kan det ifrågasättas om kravet på korrekt behandling uppfylls om visumprövningen ens delvis baseras uppgifter som i ett tidigare skede vederbörligen registrerats men som redan är föråldrade när visumprövningen görs.

BJO bad UM:s pass- och visumenhet senast 31.1.2009 meddela vilka åtgärder enheten ämnar vidta för att garantera att visummyndigheterna får tillförlitliga och uppdaterade uppgifter om eventuella brottsmisstankar mot personer som ansöker om visum.

BJO Jukka Lindstedts beslut 27.11.2008, dnr 1198/4/07, föredragande Jari Pirjola

UM meddelade 30.1.2009 att ministeriet gett beskickningarna anvisningar om att kontakta polisen eller UM:s pass- och visumenhet i sådana fall då en anteckning i datasystemet för polisärenden kan påverka ett visumbeslut. Pass- och visumenheten kan vid behov inhämta ytterligare information också från centralkriminalpolisen.

Bemötande vid gränskontroll

En utländsk klagande kritiserade några gränsbevakningsmäns förfarande vid Helsingfors-Vanda flygstation eftersom han ansåg att han och hans familj grundlöst gripits och förts till ett förhörsrum. Tolk hade inte omedelbart tillkallats. Det protokoll som upprättades över gränskontrollen innehöll fel. Klaganden uppgav att familjens fyraåriga dotter inte på begäran fått vatten och att hon inte heller annars hade blivit vederbörligen omhändertagen under kontrollen. Trots att kontrollen hade visat sig vara obefogad framfördes inte heller någon ursäkt.

BJO uppmärksammade staben för gränsbevakningsväsendet och de gränsbevakningsmän som utfört gränskontrollen i fråga på följande synpunkter. Av utredningarna framgick inte att gränsbevakningsmännen skulle ha överskridit sin prövningsrätt när de utförde gränskontrollen. Tolk hade kallats till platsen först när man ville ta reda på vad som stod på de läkemedelsrecept som klagandens hustru innehade. Om man omedelbart hade tillkallat en tolk skulle detta ha gett klaganden ett bättre intryck av förfarandet. De i utredningarna framförda motiveringarna till att barnet inte hade getts vatten var otillräckliga. Barnets rättigheter hade sålunda inte blivit vederbörligen tillgodosedda i den aktuella situationen.

Det protokoll som upprättades över gränskontrollen var såtillvida felaktigt att klagandens hustrus namn nämndes två gånger medan klagandens namn inte nämndes över huvud taget. Från klagandens synpunkt kan detta inte anses vara ett obetydligt fel. Det hade varit på sin plats att be om ursäkt för de olägenheter och dröjsmål som gränskontrollen orsakade och på detta sätt hade man också eventuellt kunnat undvika att ärendet måste utredas i efterhand.

BJO Jukka Lindstedts beslut 21.4.2008,
dnr 81/4/06, föredragande Raino Marttunen

4.9 SOCIALVÅRD

Till socialvården hör socialservicen och de sociala förmånerna som ordnas av kommunerna samt utkomststödet som är den form av utkomstskydd som kommer i sista hand. Enligt grundlagens 19 § ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga socialvårdstjänster. Var och en har också rätt till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv. I de klagomål som gäller socialvården är det fråga om hur dessa rättigheter tillgodoses genom tjänster som kommunerna ordnar samt genom utkomststödet. Praktiskt taget alla behöver socialvårdstjänster i något skede av sitt liv.

Socialvårdsärendena hörde under året till JO *Riitta-Leena Paunio*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Aila Linnakangas*.

4.9.1 LAGSTIFTNINGSREFORMER

År 2008 var en lugn period inom den relativt turbulenta socialvården. Några större lagstiftningsreformer inleddes inte. En kommitté som statsrådet tillsatte i juni 2007 fortsatte beredningen av en totalreform av den sociala tryggheten (SATA). Kommitténs ska slutföra sitt arbete före utgången av år 2009. Det nationella projektet för utveckling av den sociala sektorn avslutades 2007, men utvecklingsarbetet fortsätter bl.a. inom ramen för det nationella programmet för utveckling av social- och hälsovården (KASTE) samt inom ramen för revideringen av kommun- och servicestrukturen (PARAS). KASTE omfattar de följande fyra årens målsättningar och åtgärder inom social- och hälsovården.

De från laglighetskontrollens synpunkt viktigaste lagstiftningsreformerna under verksamhetsåret gällde fristerna för behandlingen av ansökningar om utkomststöd och totalrevideringen av barnskyddslagen. Revideringen av barnskyddslagen refereras nedan i avsnittet om barnens rättigheter, s. 197. Bland övriga ändringar i lagstiftningen kan nämnas klientavgifterna inom långvarig anstaltsvård, dagvårdsavgifterna och avgifterna under närståendevårdares fritid.

JO gav social- och hälsovårdsministeriet (SHM) ett utlåtande om ett arbetsgruppsbetänkande om utredning av möjligheterna att utvidga användningsområdet för servicesedeln (2255/5/08) och en utredningsmannarapport om nyinriktning av resurserna för ämbetsverk och inrättningar som lyder under SHM (4011/5/07).

4.9.2 LAGLIGHETSKONTROLL ENLIGT SAKOMRÅDEN

Liksom tidigare år gällde merparten av klagomålen inom socialvårdssektorn utkomststöd och barnskydd. Under året avgjordes ca 100 klagomål som gällde utkomststöd. Barnskyddsklagomålen behandlas i avsnittet om barns rättigheter s. 197. Antalet klagomål som gällde handikappservice var färre än vanligt, endast 20. Endast ett fåtal klagomål gällde övriga socialvårdsformer, såsom dagvård, missbrukarvård, hemservice och boendetjänster och anstaltsservice.

Utkomststöd

De klagomål som gällde ansökningar om utkomststöd gällde framför allt långa handläggningstider men också beviljande av stöd för hyresgarantin och andra boendeutgifter samt för sådana utgifter inom ramen för kompletterande och förebyggande stöd som förutsätter individuell behovsprövning. Liksom under tidigare år ansåg klagandena det vara invecklat att ansöka om utkomststöd och att de avkrävdes onödiga kvitton och utredningar. Några klagomål gällde minskade grunddelar. I två klagomål kritiserades familjebegreppet och tillämpningen av en bestämmelse i lagen om utkomststöd. Enligt klagomålen var det i fråga om fastställandet av den disponibla inkomsten problematiskt att bl.a. fördela inkomstöverskott och att beakta bidrag och små lån från bekanta och släktingar.

Två klagomål gällde storleken av dispositionsmedel vilka såsom utkomststöd beviljades fångar. Kommunernas inom ramen för sin lagstadgade prövningsrätt varierande praxis när det gällde beviljande av dispositionsmedel till fångar uppfattades också som kränkande för

jämlikheten. JO konstaterade att också en fånge kan få behov av utkomststöd och har då rätt till sådant på samma grunder som andra behövande. Av lagen om utkomststöd framgår inte hur mycket en fånge har rätt att som utkomststöd få dispositionsmedel. Sålunda kan t.ex. pengar som sänts till en fånge av en person utanför fängelset enligt JO:s åsikt beaktas när stödets storlek bestäms, om pengarna inte kan betraktas som sådana smärre inkomster som inte ska beaktas (689/4/08).

JO kan inte ta ställning till tillämpningen av lagen om utkomststöd när det gäller beslut som förutsätter individuell behovsprövning, om en myndighet har handlat inom ramen för sin lagstadgade prövningsrätt. JO har emellertid i dessa fall understrukit vikten av att anlita rättsmedel.

Behandlingstider

Från början av 2008 gäller tidsfrister för behandling av ansökningar om utkomststöd. I brådskande fall ska beslut i utkomststödsärenden fattas på basis av tillgängliga uppgifter samma eller senast följande vardag efter att ansökan kommit in. I andra än brådskande fall ska beslut fattas utan dröjsmål, dock senast den sjunde vardagen efter att ansökan kommit in.

Eftersom under verksamhetsåret fortfarande huvudsakligen avgjordes klagomål som inkommit 2007, kom effekterna av de frister som räknat från början av 2008 trätt i kraft i lagen om utkomststöd inte till alla delar till synes i de avgjorda klagomålen. Av avgörandena kan följande nämnas.

Åren 2006–2008 inkom ett tjugotal klagomål om långa behandlingstider för ansökningar om utkomststöd vid Tammerfors västra socialstation och Hervanta socialstation. På dessa socialstationer var behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd mellan två och sex veckor. Det kunde också räcka flera veckor innan beviljat stöd betalades in på klientens konto. Av klagomålen kunde dras den slutsatsen att denna situation hade fortgått ännu år 2008. De övriga socialstationerna hade kunnat behandla ansökningarna utan dröjsmål. Också den omständigheten hade gett upphov till missnöje att sökanden inte alltid visste vem som skötte ärendet. Det hade sålunda varit i det närmaste omöjligt att påskynda ärenden eller att få besked om hur länge behandlingen skulle räcka. Det var inte fråga enbart om dröjsmål med enskilda klienters ansökningar om utkomststöd utan enligt vad som utretts var det i praktiken regel att behandlingen drog ut på tiden. Situationen hade inte rättats till trots att länsstyrelsen i Västra Finlands län hade uppmärksammat Tammerfors stad på saken. JO gav Tammerfors stadsstyrelse en anmärkning för den lagstridiga behandlingen av ansökningar om utkomststöd. Enligt vad som utretts har Tammerfors stad efter JO:s begäran om förklaring vidtagit aktiva åtgärder och i april 2008 hade behandlingstiderna förkortats så att de stämde överens med lagen.

JO underströk i sina avgöranden med anledning av klagomål som gällde Esbo social- och hälsovårdsväsende att också ansökningar om kompletterande och förebyggande utkomststöd ska behandlas inom de tidsfrister som föreskrivs i lagen om utkomststöd (2257 och 2979/4/06) och att beslut ska fattas inom föreskriven tid efter att begäran om komplettering framförts (871/4/06). Behandlingen av en ansökan om utkomststöd får inte uppskjutas på den grunden att en ansökan om bostadsbidrag inte ännu har avgjorts vid Folkpensionsanstalten (Fpa) (3162/4/07).

Från början av 2008 ska för utkomststödsklienter också ordnas möjlighet till personliga samtal med en socialarbetare eller socialhandledare senast den sjunde vardagen efter att klienten bett om detta.

Enligt JO ska enbart den omständigheten att för en klient tidigare har reserverats tid till en socialarbetares eller socialhandledares mottagning, vilken tid klienten inte utnyttjat, inte ge rätt att på klientens begäran vägra ordna en ny möjlighet till personligt samtal inom den i lagen om utkomststöd stadgade tiden, dvs. sju vardagar. Det är en annan sak om klienten upprepade gånger utan orsak inte infinner sig till ett avtalat möte. Enligt JO kan man då anse att för klienten redan har ordnats tillfälle till personligt samtal så som avses i lagen om utkomststöd (2960/4/07).

Verkställighet av förvaltningsdomstolens beslut

I två avgöranden var det fråga om verkställighet av förvaltningsdomstolens beslut om utkomststöd. Ett överklagande innebär inte att verkställigheten skjuts upp när det gäller ärenden som kräver besvärstillstånd. En kommun måste sålunda verkställa förvaltningsdomstolens beslut om utkomststöd även om kommunen ansöker om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen (HFD). När kommunen ansöker om besvärstillstånd eller om återbrytande eller undanröjande av beslutet med anledning av klagomål, kan kommunen vid behov ansöka om att verkställigheten av förvaltningsdomstolens beslut ska uppskjutas eller avbrytas.

JO ansåg att Jyväskylä stads social- och hälsovårdscentral hade försummat sin skyldighet att vederbörligen och utan obefogat dröjsmål behandla klagandens ansökan om utkomststöd, som förvaltningsdomstolen i juli 2007 hade återförvisat till sektionen för individuell service för ny behandling. Ärendet avgjordes först efter justitieombudsmannens begäran om utredning i oktober 2008, trots att klaganden också själv hade påskyndat behandlingen redan i april 2008. JO av Jyväskylä stads central för social- och hälsovårdsservice en anmärkning (2576/4/08*).

Klaganden hade ansökt om utkomststöd för hyresgaranti som han betalat till hyresvärden med pengar som han lånat av en vän. Enligt hyresavtalet skulle pengarna efter hyresförhållandet återbetalas till vännen. Rovaniemi stads sektion för socialservice förkastade ansökan. Förvaltningsdomstolen ålade sektionen att bevilja klaganden utkomststöd för hyresgarantin. Därefter framgick det att hyresförhållandet redan hade upphört och att hyresvärden hade återbetalat hyresgarantin till klagandens vän. Klagandens betalningsskyldighet hade sålunda upphört.

Utgångspunkten är den att förvaltningsdomstolens beslut om utkomststöd är bindande för den myndighet som fattat det överklagade beslutet, oberoende av de förändringar som senare skett i ärendet. Om någon ansökan om förbud att verkställa förvaltningsdomstolens beslut inte har lämnats in eller om HFD inte har bifallit ansökan, ska kommunen verkställa förvaltningsdomstolens beslut om utkomststöd utan obefogat dröjsmål. JO konstaterade emellertid att ingens rättsskydd å andra sidan kränks om en myndighet inte betalar ett utkomststöd som förvaltningsdomstolen bestämt, ifall det är uppenbart att den betalningsskyldighet för vilken utkomststödet ursprungligen söktes har förfallit. Om utkomststöd trots allt skulle betalas till sökanden skulle denne få en ogrundad förmån som myndigheten eventuellt kunde återkräva. Om myndigheten beslutar att utkomststöd inte kan betalas ska ett överklagbart beslut fattas om saken för att parten eller dennes rättsinnehavare ska kunna hänskjuta frågan om förfarandets riktighet till förvaltningsdomstolen för avgörande (72/4/06*).

Sänkning av grunddel

En tjänsteinnehavare vid socialväsendet i Raumo fattade i mars 2007 ett utkomststödsbeslut vari det konstaterades att om sökanden inte i april reserverar tid hos en socialarbetare för utredning av utkomststödet och helhetssituationen, så kommer utkomststödets grunddel att sänkas.

Enligt JO kan det förutsättas att en person som ansöker om utkomststöd också personligen besöker en socialarbetare om detta är nödvändigt för utredning av ärendet och bestämmande av utkomststödet. Om sökanden underlåter att träffa en socialarbetare kan sökandens grunddel emellertid inte i enlighet med lagen om utkomststöd sänkas av denna orsak. Däremot kan ansökan avslås om den inte innehåller de uppgifter som behövs för behandlingen av ärendet. På ansökan ska i varje fall ges ett vederbörligen motiverat beslut på basis av tillgängliga uppgifter också när sökanden inte handlar så som förutsätts, för att sökanden ska kunna hänskjuta frågan om ett personligt besök i det enskilda fallet är nödvändigt till det behöriga organet och vidare till förvaltningsdomstolen för avgörande (3884/4/06).

Enligt lagen om utkomststöd är sökanden skyldig att med de undantag som uttryckligen föreskrivs i lagen anmäla sig som arbetslös arbetssökande till arbetskraftsbyrån. Om sökanden inte förfar på detta sätt kan utkomststödets grunddel sänkas. Denna skyldighet gäl-

ler inte t.ex. heltidsstuderande. Många tidigare tolkningsproblem i fråga om studerandes utkomststöd har fallit bort i och med den rättspraxis som uppkommit. Av vissa klagomål framgår att det fortfarande är problematiskt när sökanden ska anses vara en heltidsstuderande som inte är skyldig att anmäla sig som arbetslös arbetssökande för att få utkomststödets fulla grunddel. I sitt avgörande med anledning av ett klagomål konstaterade JO att lagen om utkomststöd inte ger något entydigt svar t.ex. på frågan om en person som bedriver fortsättningsstudier kan betraktas som heltidsstuderande i den bemärkelse som avses i lagen om utkomststöd, om personen i fråga har avlagt examen men fortfarande har rätt till studiestöd. JO ansåg sålunda att det inte var lagstridigt att en socialarbetare i Esbo stad hade uppmanat klaganden att anmäla sig som arbetslös arbetssökande. I annat fall skulle klagandens grunddel ha kunnat sänkas. Däremot fick klagandens ansökan om utkomststöd enligt JO:s åsikt inte avslås på den grunden att utkomststöd inte beviljas för fortsättningsstudier (2098/4/06).

Återkrav av utkomststöd

En handledare inom missbrukarvården och en socialarbetare i Kauhajoki stad hade bett klaganden om fullmakt för ett förfarande som innebar att de förmåner som Fpa betalade till klaganden skulle ha betalats in på stadens förmedlingskonto. Förmånerna hade inte närmare preciserats. Avsikten var att överföra 50 euro i månaden till staden som ersättning för skador som klaganden förorsakat och som betalning för obetalda avgifter. Avsikten var också att av det utkomststöd som beviljats klaganden innehålla 50 euro i månaden till dess att stadens fordringar i sin helhet var betalda. Klaganden gick emellertid inte med på att underteckna fullmakten.

JO konstaterade att klientens rättssäkerhet kan äventyras i en situation där en Fpa-förmån med stöd av en fullmakt överförs till kommunens socialväsende tills vidare, utan att närmare ange användningsändamålet. Vidare konstaterade JO att utkomststöd får återkrävas endast på de grunder som föreskrivs i lagen om utkomststöd. Eftersom samtycke inte enligt lagen om utkomststöd är en grund för återkrav av utkomststöd kan ett återkrav inte enbart baseras på klientens samtycke. JO ansåg det över huvud taget vara osakligt att be klienten om samtycke i en situation där det kan vara svårt för klienten att vägra.

JO ansåg att det i detta fall inte fanns lagliga grunder för återkrav av utkomststöd. Inte heller kan en kommuns eventuella skadeståndsfordringar kvittas mot en klients Fpa-förmåner. Eftersom klaganden vägrat underteckna fullmakten kom återkrav eller kvittning emellertid inte i fråga (515/4/07*).

Fattande, motivering och delgivning av beslut om utkomststöd

Klagandens utkomststöd var inte baserat på någon beräkning eller annan utredning varav det skulle ha framgått vilka inkomster och utgifter som beaktats när hans utkomststöd fastställdes. Av handlingarna framgick inte heller entydigt vilka uppgifter tjänsteinnehavarna ursprungligen hade tillgång till när de fattade beslut om klagandens utkomststöd och till vilka delar uppgifterna preciserats först efter att ärendet utreddes med anledning av klagomålet. JO ansåg att klaganden inte hade fått ett tillräckligt individualiserat beslut om sin rätt till utkomststöd. Som klagandens utkomststöd hade i strid med lagen om utkomststöd beaktats också vårdbidrag. Till denna del var det emellertid fråga om ett enstaka fel som berodde på ett misstag och inte om att grundtrygghetscentralen över huvud taget gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande (1296/4/06).

Uleåborgs stads social- och hälsovårdsväsende delgav i regel skriftliga utkomststödsbeslut gällande familjer till den person som enligt vad som framgick av klientsystemet var huvudman/sökande, också i sådana fall då ansökan hade gjorts av sambon eller maken. JO ansåg att den part som i enlighet med förvaltningslagen ska delges beslutet i ett utkomststödsärende är den av makarna som gjort ansökan om utkomststöd och inte den som enligt datasystemet är huvudman/sökande (3377/4/06*).

Utkomststöd och diakoniarbete

Utkomststödet är det samhällsstöd som i sista hand ska trygga den grundlagsenliga rätten till oundgänglig försörjning. En sökande som konstateras vara i behov av utkomststöd får enligt JO inte anvisas att i stället för utkomststöd ansöka om ekonomisk hjälp från en församling eller någon motsvarande organisation. Om klienten själv frågar var hjälp finns att få kan socialmyndigheten ge klienten handledning. Sådan handledning minskar emellertid inte det kommunala socialväsendets ansvar för skötseln av sina lagstadgade socialvårdsuppgifter (2960/4/07 och 85/4/08).

Bemötande av klienter och omsorgsplikten

Trots att brådska kan öka felmöjligheterna utesluter den inte vederbörandes ansvar för att utföra sina uppgifter med vederbörlig omsorg. Till följd av flera missförstånd försenades klagandens hyresbetalning för januari 2007, hyran betaldes två gånger till hyresvärden och dessutom betalades utkomststöd som var avsett för januari månads hyresbetalning till klaganden. JO uppmärksammade för framtiden Tammerfors stads socialstation i Kaukajärvi på vikten av omsorgsfullhet vid betalning av utkomststöd (380/4/07).

En socialarbetare i Torneå stad hade givit klaganden betalningsförbindelser som var avsedda för en matbutik men glömt att stämpla och underteckna förbindelserna. Klaganden försattes i en pinsam situation då han i butiken inte kunde betala sina uppköp med betalningsförbindelserna. JO konstaterade att socialarbetaren varit vårdslös (2216/4/08).

Klaganden hade beviljats utkomststöd för att betala lagerhyra för bostadslösöre till utgången av maj 2005. Åbo socialcentral hade med undantag för maj månads hyra betalat hyrorna till hyresvärden. Maj månads hyra hade klaganden betalat själv. Han hade fogat hyreskvittot till sin ansökan om utkomststöd för juni men inte hänvisat till betalningen förrän i samband med sitt rättelseyrkande hösten 2006. Först då betalades det för lagerhyran beviljade utkomststödet till klaganden. JO ansåg att myndighetens förfarande var vårdslöst. Enligt JO:s åsikt borde utkomststödet för maj 2005 ha betalts redan i juni 2005, då socialcentralen för första gången fick kännedom om saken (86/4/07).

En vaktmästare vid socialservicecentralen i Kajana hade tagit kopior av en kunds sekretessbelagda bilagor till en ansökan om utkomststöd och på grund av ett mänskligt misstag glömt en del av kopiorna i kopiatorn. JO konstaterade att vaktmästaren handlat vårdslöst då han lämnade klientens sekretessbelagda handlingar i kopiatorn som också andra klienter hade tillgång till (941/4/07*).

Enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården har en klient rätt till gott bemötande. I ett läkarutlåtande som var riktat till socialväsendet hade för klaganden rekommenderats en stadig korsett som skulle stödja hennes stora bröst och därmed avlasta hennes spända axelmuskler. En socialarbetare vid Åbo stads socialcentral hade beviljat klaganden kompletterande utkomststöd för anskaffning av korsett på grund av sjukdom. Beslutet avslutades med konstaterandet att ”eftersom utkomststöd i fortsättningen inte kommer att beviljas för korsetter bör klienten överväga en bröstförminskande operation”. JO konstaterade att det inte är socialarbetarens uppgift att rekommendera eller förutsätta kirurgiska åtgärder som ändrar en klients kroppsform. JO ansåg att socialarbetarens råd av osakligt och stridande mot lagens krav på gott bemötande (258/4/07).

Pensionen till en äldre klagande som bodde i ett servicehus betalades in på Helsingfors socialverks förmedlingskonto från vilket först betalades servicehusets avgift för boendeservice varefter återstoden av pensionen betalades in på klagandens eget bankkonto. Pensionen för januari månad hade kommit in på socialstationens förmedlingskonto torsdagen 4.1.2007. Dels på grund av att den arbetstagare som skötte förmedlingskontot varit frånvarande på grund av sjukdom och dels av tekniska orsaker hade pengarna kommit in på klagandens konto först 10.1.2007. JO konstaterade att då ett socialverk åtar sig att sköta en klients socialskyddsförmåner ansvarar det samtidigt för att förmedlingskontot sköts på ett sådant sätt att klienten i tid får in sina dispositionsmedel på sitt bankkonto. JO ansåg att detta inte skett i det aktuella fallet (1135/4/07).

Äldreomsorg

Inom social- och hälsovården gäller ingen särskild lagstiftning om äldre, utan dessas social- och hälsovårdstjänster ska ordnas inom ramen för det allmänna servicesystemet. Enligt lagen är det kommunerna som bär ansvaret för att servicen ordnas. Socialservice som är viktig uttryckligen för den äldre befolkningen är stöd för närståendevård, hemservice samt anstalts- och boendeservice. Kommunen är skyldig att ordna dessa serviceformer inom ramen för de anslag som reserverats för ändamålet. Rätten till omsorgsservice är sålunda inte en lagstadgad subjektiv rätt för alla, utan kommunen kan rikta sina resurser till de mest behövande. I sista hand tryggas emellertid rätten till omsorg av grundlagsbestämmelsen som garanterar var och en rätt till oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv.

Inte heller i lagstiftningen om hälsovårdstjänster behandlas äldre personer som en särskild grupp. Åldern utgör inte heller en grund för att lämna en person utan vård. Hälso- och sjukvård av god kvalitet ska ges alla som på medicinska grunder är i behov av sådan. En annan sak är att åldern för med sig förändringar i organismen och kroppsfunktionerna som kan minska nyttan av olika vårdformer och åtgärder och öka risken för komplikationer. Om sannolikheten för komplikationer överväger den förväntade nyttan av en vårdåtgärd kan detta vara en grund för att avstå från en vårdåtgärd.

Socialvårdslagstiftningen känner till endast en serviceform för vilken åldern har betydelse. I mars 2006 trädde socialvårdslagens 40 a § i kraft. Enligt denna paragraf ska behovet av socialservice i brådskande fall bedömas utan dröjsmål. I andra än brådskande fall är kommunen skyldig att i fråga om en person som har fyllt 75 år (från och med 1.1.2009) tillhandahålla bedömning av behovet av socialservice senast den sjunde vardagen efter att personen i fråga eller hans eller hennes lagliga företrädare eller anhöriga eller någon annan person eller en myndighet, för att få service har tagit kontakt med den myndighet i kommunen som ansvarar för socialservicen. Denna rätt gäller emellertid endast bedömning av servicebehovet, inte rätten att få service.

Till JO har inte inkommit klagomål som gäller bedömning av servicebehovet. JO har i allmänhet årligen fått endast några klagomål som gäller service för äldre. Detta var fallet också under verksamhetsåret. Klagomålen gällde bl.a. hemservice, kvaliteten på olika institutioners vård samt vårdavgifter. Ett par klagomål gällde också bemötandet av anhöriga i samband med vårdförhandlingar och anteckningar om sådana.

Stöd för närståendevård

Sedan början av 2006 är stöd för närståendevård är en lagstadgad form av socialservice som kommunen ska ordna inom ramen för de budgetanslag som den reserverat för ändamålet. Detta har inneburit att sökande som uppfyller samtliga i lagen angivna förutsättningar de facto inte får stöd för närståendevård. Enligt vedertagen rättspraxis anses det att kommunerna får prioritera de mest behövande när de beviljar stöd för närståendevård, i sådana fall då anslagen inte räcker för att bevilja alla sökande stöd. I flera klagomål anfördes missnöje över det beviljade stödets storlek eller över att stöd inte över huvud taget hade beviljats. Färre än tio klagomål gällde stöd för närståendevård.

Behandlingen av en klagandes ansökan om stöd för närståendevård hade tagit ca två månader i anspråk vid Björneborgs socialcentral. Behandlingen hade fördröjts på grund av arbetstagarnas semestrar och det stora antalet ansökningar. JO ansåg att behandlingen tagit allt för lång tid i anspråk. Hon konstaterade att man inte kan anföra organisations- eller resursrelaterade omständigheter som skäl till avvikelse från bestämmelserna som förutsätter att ärenden ska behandlas utan dröjsmål (2677/4/07).

En klagande hade först efter att han i oktober 2007 per telefon bett om ett överklagbart beslut fått ett sådant av socialmyndigheterna i S:t Michel med anledning av sin i augusti inlämnade ansökan om stöd för närståendevård. Myndigheten hade på grund av knappa anslag överfört ansökan till följande år. JO ansåg att det i och för sig var förenligt med god förvaltning att ansökan på myndighetens initiativ hade överförts till att gälla följande år. Tjänsteinnehavaren borde emellertid med anledning av ansökan utan dröjsmål ha fattat ett skriftligt och

motiverat beslut med besvärsanvisning, eftersom man i september gjort hembesök hos klaganden och eftersom det var klart att anslagen inte räckte för det stöd som ansökan avsåg. JO uppmärksammade S:t Michels social- och hälsovårdsväsende på skyldigheten att fatta beslut (838/4/08).

Handikappservice

De flesta klagomålen inom detta sakområde gällde liksom tidigare år färdtjänst, men också ordnande av serviceboende, tolkservice, ändringsarbeten i bostäder och rätten till personlig assistent.

I handikappservicelagen finns inga bestämmelser om behandlingstidernas längd. Inte heller förvaltningslagens bestämmelse om att ärenden ska behandlas utan dröjsmål anger inom vilken tid ansökningar ska behandlas. JO har i tidigare klagomålsavgöranden konstaterat att ansökningar ska behandlas inom en skälig tid, med beaktande av ärendets natur och andra relevanta omständigheter.

Behandlingen av en gravt handikappad persons ansökan om färdtjänst tog ca 10 veckor i anspråk vid Norrmark kommuns socialbyrå. Beslutet föregicks av ett hembesök som gjordes sex veckor efter att ansökan inkommit. JO ansåg behandlingstiden vara alltför lång. Socialbyrån uppgav att arbetena hade anhopat sig vid årsskiftet. JO konstaterade också i detta fall att utgångspunkten är den att organisations- eller resursrelaterade omständigheter inte kan anföras som orsak till avvikelse från kravet att ärenden ska behandlas utan dröjsmål (452/4/08).

Ärendets natur och de åtgärder som det kräver kan emellertid ibland leda till en mycket lång behandlingstid, också utan att ärendet förhalats. Behandlingen av en ansökan om handikappservice som gällde ändringsarbeten i ett egnahemshus hade tagit över tre månader i anspråk i Pemar stad. För utredning av ärendet behövdes emellertid bl.a. sakkunnighjälp av stadens byggmästare. JO ansåg att behandlingstiden i detta fall inte varit så lång att den föranledde kritik (2209/4/07).

Karis stads och Helsingfors förvaltningsdomstols behandling av klagandens ansökan om färdtjänst i enlighet med handikappservicelagen hade tagit sammanlagt över 3,5 år i anspråk. JO ansåg att den sammanlagda behandlingstiden var oskäligt lång från klagandens synpunkt. Huvudorsaken till den långa sammanlagda behandlingstiden var att ärendet hade behandlats två skilda gånger i förvaltningsdomstolen. Efter förvaltningsdomstolens första avgörande tog behandlingen av ansökan vid Karis socialväsende nästan fem månader i anspråk. Efter förvaltningsdomstolens andra remissbeslut behandlades ärendet i ca nio veckor. JO ansåg att dessa behandlingsskeden tog alltför lång tid i anspråk (2048/4/06).

En socialarbetare vid Esbo stads central för handikappservice hade fattat flera beslut om klagandens förmåner och serviceformer. Av besluten framgick inte när och hur ansökan kommit in. JO uppmärksammade Esbo stads socialväsen på att av en tjänsteinnehavares beslut borde framgå också när och hur ansökan kommit in. I synnerhet när flera ansökningar från samma klient behandlas samtidigt eller när klienten redan har fått flera beslut om olika förmåner eller serviceformer är det viktigt att ansökningstidpunkten framgår av beslutet. Då kan både sökanden och tjänsteinnehavaren förvissa sig om vilken av klientens ansökningar avgörandet hänför sig till (3129/4/06).

Vård av utvecklingsstörda

JO:s laglighetskontroll i fråga om vården av utvecklingsstörda har inriktats på de servicecentraler som upprätthålls av samkommuner för specialomsorgsdistrikt. Denna övervakning refereras nedan i samband med inspektionerna.

Liksom tidigare år fick JO endast ett fåtal klagomål som gällde servicen för och behandlingen av utvecklingsstörda. Dessa klagomål gällde bl.a. fastställande av specialomsorgsprogram, klientavgifter samt tvångsmedel och begränsande åtgärder på vårdplatser.

Det finns inga exakta bestämmelser om användning av tvångsmedel och andra begränsningar av självbestämmanderätten i samband med specialomsorger om ut-

vecklingsstörda. Tvångsåtgärder används både inom anstaltsvården och den öppna vården och riktas också mot personer som inte får specialomsorger mot sin vilja.

Ylinen rehabiliteringscenter som hör till samkommunen för Birkalands socialservice hade inte förhandlat med ett utvecklingsstört barns föräldrar om skyddsåtgärder innan detaljerade anvisningar om vården upprättades. Till föräldrarna hade inte heller i enlighet med rehabiliteringscentrets anvisningar överlämnats skyddsåtgärdsformulär för undertecknande och inte heller hade anteckningar om skydds- och säkerhetsåtgärder i alla avseenden gjorts i enlighet med anvisningarna. JO konstaterade att förverkligandet av en klients självbestämmanderätt förutsätter samarbete och växelverkan mellan klienten och den som ordnar socialvården. Också enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården måste klienten få vara med om att planera och genomföra servicen. JO ansåg att också faktiska åtgärder i anslutning till socialvården, såsom skyddsåtgärder, ingår i planeringen av servicen.

JO konstaterade i samma avgörande vidare att säkerhetsväst får användas för att kontrollera aggressivitet endast när det är nödvändigt och när lindrigare metoder inte är användbara (proportionalitetsprincipen). Säkerhetsväst får inte användas i disciplinärt syfte eller som straff. Som motivering för att en person hade låsts in på sitt rum till natten anfördes dennes och andras säkerhet samt upprätthållande av personens dygnsrytm. JO ansåg att det sålunda var fråga om säkerhetsåtgärder som i enlighet med rehabiliteringscentrets anvisningar borde ha antecknats (2756/4/06).

Dagvård

Under verksamhetsåret avgjordes ca tio klagomål som gällde dagvård. Klagomålen gällde bl.a. dimensionering av daghemspersonal, rätten till intervallvård och dagvårdsavgifter. Tre klagomål gällde oeniga vårdnadshavares ansökan om dagvårdsplats. Ett klagomål gällde religiös fostran i samband med dagvård. Ett klagomål gällde de metoder som i ett daghem använts för att lugna ett barn i specialdagvård. Dessa fall refereras i avsnittet om barnens rättigheter, s. 197.

Dimensionering av daghemspersonal

JO har i tidigare avgöranden om dimensionering av daghemspersonal konstaterat att en tillräckligt stor yrkeskunnig vård- och fostringspersonal är en förutsättning för att barnens fysiska säkerhet ska kunna garanteras samt för att barnens grundläggande och mänskliga rättigheter samt dagvårdslagens fostringsmål ska kunna förverkligas. JO har vidare konstaterat att den personaldimensionering som föreskrivs i dagvårdsförordningen måste förverkligas också under personalens sjukledigheter och semestrar samt då anställda tillfälligt är frånvarande av andra orsaker. Bestämmelsen hindrar emellertid inte tillfälliga avvikelser från den fastställda personaldimensioneringen. Av dagvårdsförordningen framgår emellertid inte om relationstalet mellan barn och personal måste stämma varje dag eller om det räcker att det i genomsnitt stämmer månadsvis eller eventuellt med kortare eller längre intervaller.

Enligt JO:s åsikt kan den situationen inte anses vara förenlig med förordningen att relationstalet mellan barn och personal inte uppnås flera dagar per månad. En avvikande tolkning skulle i praktiken innebära att den stadgade personaldimensioneringen blir betydelselös och samtidigt äventyra de i dagvårdslagen föreskrivna fostringsmålen.

JO ansåg att den i dagvårdsförordningen föreskrivna personaldimensioneringen inte förverkligades vid Helsingfors stads daghem då användningsgraden översteg hundra under ca hälften av verksamhetsdagarna (1787/4/06*). Enligt socialverkets mätmetod motsvarade en hundra procents användningsgrad den personaldimensionering som förordningen föreskriver.

Allt flera kommuner tillämpar en praxis som innebär att i samband med förskoleundervisningen ordnas s.k. lekverksamhet eller morgon- och eftermiddagsverksamhet. När förskoleundervisning ordnas i ett daghem ska på förskoleundervisningen i enlighet med dagvårdslagen och lagen om grundläggande utbildning tillämpas också dagvårdslagens och -förordningens bestämmelser om dimensionering av vård- och fostringspersonalen och personalens behörighet. Vid förskoleundervisning som ordnas i daghem och vid heldagsvård i samband därmed (vård i över fem timmar) ska minst en av vård- och fostringspersonalen per sju barn över tre år vara

behörig. Om morgon- och eftermiddagsverksamheten är lekverksamhet i stället för daghemsverksamhet, kan på förskoleundervisningen tillämpas samma personaldimensionering som i fråga om halvdagsvård, dvs. en vård- och fostringsperson per tretton barn.

I ett klagomål kritiserades Liperi kommun för att den ordnat dagvård för förskolebarn i form av lekverksamhet. Enligt klagomålet försökte kommunen kringgå bestämmelserna om relationstalet mellan barn och personal samt om personalens behörighet genom att kalla förskolebarnens dagvård för lekverksamhet. Den lekverksamhet som ordnades i daghemmet skiljde sig enligt handlingarna inte från sedvanlig daghemsverksamhet i något annat avseende än att det uttryckligen var fråga om verksamhet som var avsedd för sexåriga barn. Enligt JO:s åsikt kunde man också motivera åsikten att det var fråga om heldagsvård som förutsatte tillämpning av personaldimensioneringen för heldagsvård. JO konstaterade att avgörande för bedömningen av ärendet inte var kommunens benämning på verksamheten utan verksamhetens innehåll. I annat fall kunde förfarandet leda till kringgående av bestämmelserna om personaldimensionering och behörighet.

Med beaktande av att det varken i dagvårdslagen eller i någon annan lag finns bestämmelser om hur lekverksamhet skiljer sig från daghemsverksamhet och att frågan sålunda lämnar utrymme för tolkning, ansåg JO att Liperi kommun inte hade handlar lagstridigt då den ordnade förskoleundervisningen och lekverksamheten.

JO underströk emellertid att man i enlighet med konventionen om barnets rättigheter i första hand måste beakta barnens fördel när det gäller alla åtgärder som vidtas inom ramen för offentlig och privat socialvård samt av domstolarna, förvaltningsmyndigheterna och lagstiftningsorganen. Ett jämlikt bemötande inbegriper enligt grundlagen rätten till positiv särbehandling av barn. Det allmänna ska också trygga respekten för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. En tillräcklig och yrkesskicklig personal som har hand om förskoleundervisningen och vården är en förutsättning för tryggandet av barnens säkerhet och grundläggande mänskliga rättigheter samt av förskoleundervisning och dagvård av hög kvalitet.

JO sände sitt avgörande för kännedom till SHM för att beaktas vid revideringen av lagstiftningen om dagvård och annan förskolepedagogik (3889/4/06*).

Stängning av daghem under ledigheter

JO konstaterade i fråga om stängning av daghem under julen och andra ledigheter att dagvårdsmyndigheterna i och för sig har rätt att fråga vårdnadshavare om deras behov av dagvård t.ex. under julhelgen och semestertider. Vårdnadshavarna har emellertid rätt att också under dessa tider få kommunal heldagsvård för sina barn utan att behöva motivera vårdbehovet. Kommunen kan sålunda inte utan vårdnadshavarnas samtycke avbryta dagvården utan att samtidigt ordna annan vård i enlighet med dagvårdslagen. Däremot har vårdnadshavarna inte rätt att besluta var dagvården ordnas (1787/4/06*).

Utlämnande av uppgifter

Iakttagande av tidsfrister

En far hade bett att få se alla de handlingar om sin minderårige son som S:t Michels socialcentral innehade. Fadern hade med stöd av tingsrättens beslut rätt att i egenskap av vårdnadshavare få veta allt om sitt barn, med undantag för sådana barnpsykiatriska uppgifter som fadern inte hade rätt att få utan samtycke av barnets mor. Fadern fick vänta 4,5 månader på att få tillgång till handlingarna. Fadern klagade hos JO. Socialcentralen uppgav att det fanns ett mycket stort antal handlingar som gällde barnet och att man varit tvungen att avlägsna flera sekretessbelagda uppgifter. Som motivering till dröjsmålet anförde socialcentralen också bristen på arbetskraft, prioriteringen av akuta barnskyddsärenden och allt arbete på grund av att ett nytt adb-system införts. JO ansåg att dessa inte var godtagbara orsaker till dröjsmålet utan att klaganden i enlighet med offentlighetslagen borde ha fått handlingarna inom en månad efter att han framställt sin begäran (669/4/07*).

S:t Michels socialcentral hade inte i enlighet med personuppgiftslagen utan dröjsmål behandlat en begäran om att få ta del av personuppgifter. Behandlingen hade tagit över fyra månader i anspråk (161/4/07*).

Vårdnadshavares rätt att få information samt beslutsfattande

Klaganden kritiserade Helsingfors socialverks förfarande. Socialverket hade beslutat att till hennes förre make, som var far till hennes barn, lämna ut barnskyddshandlingar i vilka utöver uppgifter om barnen också fanns anteckningar om hennes hälsotillstånd och tjänsteinnehavarnas personliga åsikter samt om hennes behov av socialbidrag. Föräldrarna var frånskilda och deras tre barn bodde hos modern. Föräldrarna hade gemensam vårdnad om barnen. Modern hade hos socialverket ansökt om hjälp i enlighet med barnskyddslagen för sin utmattning och för barnens beteendestörningar. Barnskyddsrelaterade klientanteckningar fanns åtminstone från år 1998 till år 2005.

Socialverket konstaterade att sekretessbelagda handlingar om klaganden hade lämnats ut till hennes förre make eftersom socialarbetarna på basis av vad denne berättat hade fått den uppfattningen att ett tvistemål om umgängesrätten behandlades i tingsrätten och att fadern i egenskap av part hade rätt att få ut också handlingar om sin förra maka. Handlingarna lämnades till fadern utan att modern hörts och utan att man kontrollerat om ett tvistemål om umgängesrätten var anhängigt i tingsrätten. Sedermera framgick det att något sådant tvistemål om umgängesrätten med barnen inte var anhängigt vid den tidpunkt då handlingarna lämnades ut. Socialverket gjorde emellertid den bedömningen att socialarbetarna – med beaktande av ärendets tidigare skeden, föräldrarnas vårdnadstvist och verkställigheten av umgängesrätten – hade kunnat vara i den tron att fadern hade bett att få uppgifterna i egenskap av part.

JO konstaterade att fadern i egenskap av barnens vårdnadshavare hade rätt att av socialverket få uppgifter om sina barn men inte om sin förra maka. Däremot hade fadern enligt JO:s åsikt inte rätt att få uppgifter i egenskap av part i tvisten om umgängesrätten.

JO konstaterade att det i vissa avseenden kan vara svårt att göra skillnad mellan uppgifter om ett barn respektive barnets vårdnadshavare. Detta är fallet i synnerhet när det är fråga om att lämna ut uppgifter om en förälder som bor med sitt barn. Särskilt svårt är det att skilja åt uppgifterna i sådana fall när det, såsom i det aktuella fallet, är fråga om ett barnskyddsärende. En förälders privatliv kan innehålla element som har relevans för barnets vardagsliv eller för barnets förmåner och rättigheter. Å andra sidan kan myndigheterna också ha sådan information om föräldrarna som inte har någon relevans för barnets fördel eller för omsorgerna om och vårdnaden av barnet och som den andra föräldern därför inte har någon motiverad anledning att få kännedom om.

Enligt JO:s åsikt är t.ex. en barnskyddsanmälan i allmänhet en sådan handling som den andra vårdnadshavaren har rätt att få vetskap om även om anmälan skulle beröra den andra vårdnadshavarens privatliv, t.ex. uppgifter om att denna känner sig utmattad på grund av barnskötseln. I det aktuella fallet framgick moderns utmattning enligt barnskyddsanmälan av uppgiften om att hon skrikit och svurit åt barnen. Också de övriga utlämnade handlingarna som innehöll uppgifter om modern hade närmast samband med hennes utmattning och behov av stödåtgärder inom barnskyddets öppenvård.

Det är svårt att dra en gräns mellan å ena sidan uppgifter som gäller modern personligen och å andra sidan grunderna för barnskyddsbehovet, dvs. uppgifterna om barnen. Myndigheterna har alltid en viss prövningsrätt när det gäller frågan om uppgifter som gäller modern ska anses ha samband med vårdnaden om och skötseln av barnen på ett sådant sätt att de inte kan separeras från uppgifterna om barnen. JO ansåg att socialverket i detta ärende hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt när det gällde utlämnande av uppgifterna om barnen till fadern, även om det i dem ingick också sådana omnämnanden om barnens mor att avgörandet lämnade utrymme för tolkning.

Utlämnandet av uppgifter om modern till barnens far gällde enligt JO:s åsikt moderns fördel och rätt i den bemärkelse som avses i förvaltningsprocesslagen. Enligt bestämmelsen får ett beslut överklagas av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel di-

rekt påverkas av beslutet. Eftersom något beslut om utlämnande av handlingarna inte hade fattats gick modern miste om sin grundlagsenliga rätt att få ärendet avgjort av en domstol. JO ansåg att det hade varit skäl att fatta ett skriftligt beslut med besvärsanvisning om utlämnandet av handlingarna och att delge modern beslutet. JO ansåg också att modern borde ha hörts innan uppgifterna lämnades ut till fadern (2316/4/06).

Besvarande av en e-postförfrågan

JO konstaterade i fråga om besvarande av förfrågningar som inkommit per e-post att rådgivnings- och serviceprincipen som hör till god förvaltning innebär att sakliga förfrågningar och andra hänvändelser till myndigheter ska besvaras på vederbörligt sätt och utan onödigt dröjsmål. Detta gäller också e-postmeddelanden. Om det är fråga om öppen e-post vara avsändare inte kan identifieras och meddelandet inte har krypterats kan myndigheten per e-post ge endast allmänna råd t.ex. om hur en viss förmån söks. I annat fall ska svaret ges per telefon eller skriftligen. I den mån som meddelande kan tolkas närmast som opinionsyttringar behöver de inte nödvändigtvis besvaras (1905/4/06 och 745/4/07).

4.9.3 INSPEKTIONER

JO har strävat efter att varje år mera ingående inspektera och bekanta sig med kommunernas social- och hälsovårdsväsende. Under verksamhetsåret besökte hon Raumo stad och bekantade sig där med servicen för äldre och handikappade, barnskyddet och den övriga familjeservicen samt med utkomststödet. Av vårdplatserna för äldre inspekterade hon Uudenlahti åldringshem och i samband därmed också grupphemmet Puhti för serviceboende. Vidare inspekterade JO Kinno internat som upprätthålls av Raumo stad och är ett stödboende för personer som dygnet runt är i behov av handledning, vård och övervakning samt Kannastupa internat som erbjuder stödboende för personer med mindre hjälpbehov. Av Raumo stads barnskyddsenheter inspekterades familjestödscentralen som tillhandahåller både barnhemsvård och service inom öppenvården. Dessutom inspekterade JO den av Raumo samkommun för folkhälsoarbete upprätthållna bäddavdelningen för långtidssjuka patienter samt missbrukarkliniken.

En socialarbetare som får en barnskyddsanmälan eller annars får vetskap om att ett barn eventuellt är i behov av barnskydd ska senast den sjunde vardagen därefter avgöra om det är skäl att göra en utredning av barnskyddsbehovet. Utredningen av barnets situation ska färdigställas inom tre månader efter att barnskyddsärendet väckts. Dessa tidsfrister föreskrivs i barnskyddslagen som trädde i kraft 1.1.2008. I Raumo hade man inte i samtliga fall kunnat iaktta tidsfristerna. Inspektionen av Raumo stads social- och hälsovårdsväsen föranledde inga andra anmärkningar.

På uppdrag av JO besöktes och inspekterades Sallihemmet som är Helsingfors Diakonissanstalts stödpunkt för bostadslösa kvinnor samt Sälli-hemmet som upprätthålls av föreningen Utan stadig bostad rf. Sallihemmet har en 28-platsers boendeenhet för kvinnor som länge varit bostadslösa. Stödpunkten erbjuder utrymme och service för bostadslösa kvinnor. Sälli-hemmet har plats för 25 män som är i behov av understött boende.

Inspektionerna av verksamhetsenheterna inom vården av utvecklingsstörda inriktas framför allt på lagligheten av sådana tvångsåtgärder och sådana inskränkningar av självbestämmanderätten som vidtas i fråga om personer som får specialomsorger. Det är bl.a. fråga om åtgärder som innebär att klienter isoleras i sitt eget rum eller i ett säkerhetsrum samt att klienter hålls fast. De utvecklingsstördas och vårdpersonalens rättssäkerhet förutsätter att grunderna för användning av tvångsåtgärder och förfarandena när åtgärderna genomförs är så tydligt och konsekvent reglerade som möjligt. Under inspektionerna bekantar sig JO också bl.a. med de boendes förhållanden och bemötandet av de boende, integritetsskyddet, trivseln i lokalerna, möjligheterna till aktiviteter samt med personalens antal och behörighet.

Under verksamhetsåret inspekterades Antinkartano rehabiliterings- och servicecenter i Ulfsby samt Kolpene servicecentral och dess service i Rovaniemi. Dessa inspektioner föranledde inga åtgärder. Under sitt

besök på enheten för utvecklingsstörda i Sofielund som hör till Helsingfors stads specialomsorgsdistrikt uppmärksammade JO två omständigheter. Placeringen av säkerhetsrummet bredvid avdelningens vistelserum var enligt JO:s åsikt inte lämplig med tanke på de isolerade personernas integritetsskydd samt med tanke de övriga boendes välbefinnande. Under samtal med de boendes anhöriga framgick det att de anhöriga inte i alla avseenden var nöjda med personalens inställning till deras åsikter i vårdrelaterade ärenden. JO ansåg att samarbetet mellan anstalten och de anhöriga i framtiden bör ges större uppmärksamhet.

Inspektionerna av barnhem refereras i avsnittet om barnens rättigheter, s. 203.

4.10 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

JO utövar tillsyn över den offentliga hälso- och sjukvården. Det är framför allt fråga om tillgodoseendet av den rätt till tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster som enligt 19 § 3 mom. i grundlagen hör till vars och ens grundläggande rättigheter. Däremot hör det inte till JO:s behörighet att övervaka sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utövar sitt yrke självständigt. Till JO:s behörighet hör inte heller att utöva tillsyn över privata producenter av hälso- och sjukvårdstjänster, med undantag för de situationer då kommunerna eller samkommunerna köper tjänster av dem. Laglighetskontrollen är viktig i synnerhet när det gäller övervakningen av sådan psykiatrisk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja.

Hälso- och sjukvårdsärendena hörde till de sakområden som behandlades av JO *Riitta-Leena Paunio*. Som huvudföredragande inom detta sakområde fungerade äldre JO-sekreterare *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

4.10.1 LAGLIGHETSKONTROLL

De klagomål som riktades mot hälso- och sjukvården gällde bl.a. iakttagandet av de förpliktelser som vårdgarantin medför, patientens rätt till god vård, patientens självbestämmanderätt och rätt till information, patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter, skyldigheten att hemlighålla patientuppgifter samt patienternas privatlivsskydd. I likhet med åren innan riktades det också kritik mot behandlingen av ärenden vid de myndigheter och verksamhetsenheter som hör till hälso- och sjukvårdssektorn.

Under verksamhetsåret aktualiserades också kostnadsansvaret för läkemedelsbehandling, tryggandet av behövlig läkemedelsbehandling samt frågor som gällde sådana läkemedel för vilka specialersättning beviljas. JO undersökte också ett par klagomål som gällde bedömning av en berusad persons hälsotillstånd och rätt till vård.

Inom ramen för laglighetskontrollen blir JO också tvungen att bedöma vården på medicinska grunder. I dessa fall hör JO medicinska sakkunniga innan ärendet avgörs, i allmänhet Rättsskyddscentralen för hälsovården (TEO). Rättsskyddscentralen för hälsovården har 1.1.2009 ersatts av det nya Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira).

JO avgjorde 355 klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn. Därutöver tog JO 4 ärenden till prövning på eget initiativ. Åtgärdsavgörandena (dvs. de avgöranden där JO gav en anmärkning, meddelade sin uppfattning eller gjorde en framställning) motsvarade 22 % av klagomålen inom detta sakområde. Nedan följer en redogörelse för dessa åtgärdsavgöranden.

4.10.2 INSPEKTIONER

I samband med sina inspektioner vid sådana verksamhetsenheter som ger psykiatrisk sjukhusvård övervakar JO i synnerhet förhållandena vid sjukhusen och bemötandet av patienter som är intagna för psykiatrisk sjukhusvård. JO samtalar med sjukhusets ledning, patientombudsmannen, personalen och patienterna samt tar del av handlingar och inspekterar slutna avdelningar och isoleringsutrymmen.

Under verksamhetsåret inspekterade JO Gamla Vasa sjukhus och Harjavalta sjukhus.

Vid Harjavalta sjukhus var anvisningarna gällande inskränkning av patienternas självbestämmanderätt förhållandevis allmänna till sin karaktär. Till sitt innehåll motsvarade anvisningarna dock i huvudsak mentalvårdslagens bestämmelser. Den punkt i anvisningarna som gällde fastspänning av unga patienter var emellertid inte förenlig med mentalvårdslagen. Beträffande unga patienter konstaterades det nämligen i anvisningarna att fastspänning kunde användas som ett alternativ till isolering.

I de anmälningar om isolering och fastspänning som tillställts länsstyrelsen hade grunderna för åtgärderna antecknats på ett sådant sätt att det var svårt att bedöma huruvida det enligt mentalvårdslagen fanns en grund för åtgärden. Som grund för isolering hade man t.ex. antecknat ”högljuddhet” och ”svamlighet” och som grund för fastspänning ”oredighet”. Sjukhu-

set meddelade att man inte fritt kunde formulera vilka orsaker som utgjort grund för åtgärderna utan att formuleringarna måste väljas i enlighet med dataprogrammets meny.

JO ansåg att det var bekymmersamt att grunderna för isolering och fastspänning schablonmässigt måste väljas på basis av dataprogrammets meny. Syftet med dessa anteckningar är nämligen att ge tillsynsmyndigheten möjligheter att granska åtgärdernas lagenlighet.

På rehabiliteringsavdelning nr 25 vid Harjavalta sjukhus gavs s.k. etapprehabiliteringsvård. Målet med vården var att patienten skulle lära sig att ta ansvar för sitt eget beteende, sin delaktighet i vården och fullföljandet av sin egen vårdplan. Patientens vård framskred via fem olika etapper, i patientens individuella takt. Då patienterna nått den sista etappen var de berättigade till olika fördelar, såsom utomhusvistelse, egna kläder, nycklar till skåpen och egna cigarretter. Om en patient bröt mot avdelningens bestämmelser åtminstone fyra gånger under en och samma vecka flyttades patienten ett steg bakåt. Om patienten gjorde sig skyldig till en "allvarlig överträdelse" innebar det att patienten på nytt var tvungen att återgå till utgångsnivån.

JO konstaterade att de begränsningar som etapprehabiliteringssystemet innefattade var problematiska med tanke på 4 a kap. i mentalvårdslagen. JO beslutade särskilt utreda huruvida etapprehabiliteringssystemet är godtagbart med avseende på mentalvårdslagens bestämmelser (134/2/09). Ärendet är annu under behandling.

På avdelning 23 vid Harjavalta sjukhus hade man för patienternas anhöriga utarbetat en handbok med information om den psykiatriska vård som ges vid enheten. Vid inspektionen konstaterades det att handboken var mycket informativ. Sjukhuset hade emellertid inte någon liknande handbok för patienterna. Vid sjukhuset uppgav man att patienterna muntligen ges motsvarande information på avdelningen och att en del av informationen ingår i avdelningarnas patientfoldrar.

JO uppmärksammade också sjukhuset på den rekommendation om patientinformation som Europarådets kommitté mot tortyr utfärdat. Kommittén konstaterade nämligen i samband med sin inspektion i Finland år 2008 att kommitténs tidigare rekommendation inte hade hörsammats. Enligt rekommendationen ska alla patienter och deras anhöriga ges en broschyr där det på ett begripligt sätt redogörs för alla patientens rättigheter, inklusive rätten att besvära sig hos ett utomstående organ. JO rekommenderade även för sin egen del att sådant material ska delas ut till patienterna och deras anhöriga.

Vid inspektionen observerade man dessutom att sjukhuset inte alltid sände epikrisen till patienten efter att vården hade avslutats, utan att den sändes på begäran. JO konstaterade att det i förordningen om upprättande av journalhandlingar samt om förvaring av dem och annat material som hänför sig till vård (förordningen om journalhandlingar) bestäms att en sammanfattning av patientens vård i enlighet med patientens samtycke ska sändas utan dröjsmål. Sammanfattningen ska även i icke-brådskande fall sändas inom tio dygn efter att vården avslutats.

I samband med inspektionen vid Gamla Vasa sjukhus framgick det att isoleringen av en enskild patient kan pågå anmärkningsvärt länge. Isoleringen kan pågå i flera månader eller t.o.m. i flera år. Enligt uppgifter från sjukhuset hålls patienterna inte i praktiken isolerade under så långa perioder i ett sträck, utan beroende på hur de mår tillbringar de en del av dagen på avdelningen. Som orsak till de långa isoleringsperioderna uppgav sjukhusets representanter att patienterna är svårskötta. Sjukhuset får ta emot allt fler sådana mycket svårskötta patienter för vilkas del läkemedelsbehandlingen inte har önskvärd effekt. Enligt sjukhuset har det inte skett några förändringar i praxisen vid isoleringen. Isolering tillämpas bara i de fall då det finns grunder för åtgärden. En läkare bedömer den isolerade patientens hälsotillstånd åtminstone två gånger om dygnet och diskuterar alltid isoleringsbeslutet med den övriga vårdpersonalen. Då isoleringen upphävs fortskrider man stegvis, så att man kan testa patientens förmåga att klara av situationen.

JO konstaterade att långa isoleringsperioder är problematiska med tanke på mentalvårdslagens bestämmelser. JO meddelade att hon hade för avsikt att särskilt utreda vissa frågor i anslutning till de långa isoleringsperioderna vid statliga mentalsjukhus.

Med anledning av det som anfördes av patienternas och personalens representanter uppmärksammade JO också frågan om patientens möjligheter att få ett ställningstagande angående sitt vårdbehov av en läkare utanför sjukhuset (s.k. second opinion) samt frågan om personalens möjligheter att delta i utbildning utanför sjukhuset.

Beträffande de utlåtanden som utarbetas med stöd sinnesundersökningar konstaterade sjukhusets chefläkare att det gällande systemet över lag ansågs vara välfungerande. I fråga om beslutsfattandet beträffande sådan vård som ges oberoende av patientens vilja kunde man enligt chefläkarens uppfattning inte heller lägga fram någon annan modell som skulle fungera märkbart bättre än det nuvarande systemet. Chefläkaren konstaterade att det är svårt att bedöma riskerna på individnivå och att genomföra en psykiatrisk bedömning på ett sådant sätt att den genuint kunde anses vara gjord av en utomstående. Enligt chefläkaren är det i och för sig möjligt för en läkare som inte arbetar vid sjukhuset att besöka en patient på sjukhuset. Ledande överskötaren uppgav för sin del att man vid sjukhuset också hade satsat på extern utbildning för personalen.

4.10.3 AVGÖRANDEN

Tillräcklig hälso- och sjukvårdsservice

Skyldigheten att ordna hälso- och sjukvårdsservice – fullföljdes vårdgarantin?

Genom de vårdgarantibestämmelser som ingår i folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård preciserar man vad som avses med tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. I vårdgarantibestämmelserna fastställs nämligen de maximitider inom vilka patienterna ska ges vård. Under verksamhetsåret fick JO ta emot 13 klagomål som gällde vårdgarantin. Tre av dessa klagomål avgjordes under verksamhetsåret.

JO riktade kritik mot brister vid iakttagandet av vårdgarantibestämmelserna bl.a. i följande avgöranden.

Vid Tammerfors universitetssjukhus iakttogs inte de vårdgarantiförpliktelser som föreskrivs i lagen om specialiserad sjukvård i det fall där en patient blev tvungen att vänta på sin halsryggradsoperation i över tio månader. Patienten hade haft svåra smärtor och hade därför knappast alls klarat av att utföra sitt arbete. Vid universitetssjukhuset hade man uppställt som mål att patienterna skulle bli opererade inom två månader. Sjukhuset hade emellertid inte ordnat vård för patienten inom denna tid och inte heller inom den maximitid som vårdgarantin föreskriver, dvs. inom sex månader. Sjukhuset hade inte heller ordnat vård för patienten hos någon annan serviceproducent (2801/4/07*).

En hälsovårdscentral i Helsingfors hade å sin sida handlat i strid med de vårdgarantiförpliktelser som föreskrivs i folkhälsolagen. En patient hade nämligen fått behövlig vård med anledning av en sprucken tand och tandsten först ett år och tre månader efter att bedömningen av patientens vårdbehov hade utförts (3227/4/07*).

I vårdgarantilagstiftningen föreskrivs inga tidsfrister för bedömning av vårdbehovet inom den specialiserade sjukvården (med undantag för den tre veckors tidsfrist som fastställts för granskning av remissen). Trots detta ansåg JO att en patient hade blivit tvungen att vänta på vård alltför länge i det fall där patienten hade underrättats om att väntetiden till den första undersökningen var tio månader. Så här långa väntetider för bedömning av vårdbehovet överensstämmer inte med lagstiftarens avsikt, som uttrycktes av riksdagens social- och hälsovårdsutskott i samband med utarbetandet av vårdgarantilagstiftningen (1363/4/06*).

Kommunernas skyldighet att ordna lagstadgad hälso- och sjukvårdsservice granskades också i följande avgöranden.

Kotka stad och Medone Oy hade ingått ett avtal om tillhandahållande av hälso- och sjukvårdsservice vid stadens hälsovårdscentral i Karhula. Enligt avtalet skulle patienterna vid hälsovårdscentralen erbjudas mottagningstider för icke-akut vård inom högst två veckor. Vid stadens övriga hälsovårdscentraler, Kotkansaari och Länsi-Kotka hälsovårdscentraler, var motsvarande väntetid för icke-akut vård mellan två och sex veckor. De

invånare som hörde till dessa hälsovårdscentralers ansvarsområden var således i en sämre ställning när det gällde tillgången till hälso- och sjukvårdsservice än de invånare som hörde till Karhula hälsovårdscentrals ansvarsområde. Kotka stad hade inte presenterat någon godtagbar orsak till denna skiljaktighet. Kommunen bär emellertid ansvaret för tillgången till välfungerande service även då staden lägger ut en del av sin verksamhet på entreprenad. Kommunen har prövningsrätt vid tillämpningen av folkhälsolagen och fullföljandet av de förpliktelser som anges i lagen, men de skiljaktigheter som lagen tillåter vid tillhandahållandet av hälso- och sjukvårdsservice begränsas å andra sidan av kommunens skyldigheter att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna tillgodoses på ett jämlikt sätt (3908/4/06*).

I ett annat fall hade en svensk medborgare i Finland sökt sig till en jourmottagning inom primärvården och den specialiserade sjukvården i Uleåborg. Av klagomålet framgick det att man först hade meddelat personen i fråga att utlänningar inte vårdas vid jourmottagningen, men att man efter diskussion dock hade gett personen vård. JO konstaterade att en medborgare i ett EU- eller EES-land som omfattas av sjukförsäkringen i något av dessa länder har rätt att få sådan omedelbar vård som han eller hon behöver under sin tillfälliga vistelse i Finland. Denna rättighet grundar sig på rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, samt på nationell lagstiftning. Enligt dessa bestämmelser har en patient rätt att få sådan akut vård som han eller hon behöver. Samjouren ska se till att den personal som arbetar vid jouren känner till innehållet i de bestämmelser och anvisningar som gäller vård av utlänningar (1583/4/07*).

I vissa klagomål uppmärksammades också hälsovårdscentralernas skyldighet att utfärda olika läkarintyg, såsom intyg för körkort (2340/4/07) och hälsointyg för studier (2031/4/07*). Kommunerna är enligt folkhälsolagen skyldiga att se till att en kommuninvånare eller en patient vid hälsovårdscentralen får ett intyg eller utlåtande om sitt hälsotillstånd då ett sådant behövs enligt lag eller det är nödvändigt med tanke på invånarens eller patientens vård, utkomst, studier eller av någon därmed jämförbar orsak.

Rätten till god vård

I lagen om patientens ställning och rättigheter (nedan patientlagen) finns föreskrifter om patientens rätt till god hälso- och sjukvård samt gott bemötande. I klagomålen aktualiserades ofta frågan om huruvida vården motsvarade lagens krav.

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot Kvinnokliniken moderskapspoliklinik vid Helsingfors universitetscentralsjukhus (HUCS), som hör till Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt, när det gällde beslutsfattandet angående kejsarsnitt. Klaganden ansåg att det inte var korrekt att gravida kvinnor med förlossningsrädsla beviljas tillstånd till kejsarsnitt först under den 36:e graviditetsveckan. Vid andra sjukhus i Finland beviljas detta tillstånd redan tidigare under graviditeten, vilket innebär att kvinnorna behandlas ojämlikt på olika förlossningssjukhus.

Enligt utlåtanden av TEO och dess permanenta sakkunniga är emellertid Kvinnoklinikens vårdpraxis, där det slutliga beslutet om förlossningssättet fattas först i början av den sista graviditetsmånaden, motiverad av medicinska skäl. JO konstaterade att hon inte i egenskap av laglighetsövervakare hade orsak att ifrågasätta de medicinska sakkunnigutlåtandena. Hon betonade dock att man inom hälso- och sjukvården i sista hand ska beakta varje patients individuella vårdbehov. Den vårdpraxis som iakttas vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården får enligt JO inte vara så bindande att man inte kan avvika från den då en patients individuella vårdbehov kräver det (526/4/08*).

Vid Oulaskangas sjukhus i Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt dog ett barn under förlossningen till följd av brister vid förlossningsvården. Med stöd av sakkunnigutlåtanden av TEO och dess permanenta sakkunniga konstaterade JO att barnmorskan och specialistläkaren inom kvinnosjukdomar och förlossningar inte hade handlat korrekt vid skötseln av förlossningen. Enligt sakkunnigutlåtandena var övervakningen av fostret bristfällig. Barnmorskan borde ha kontrollerat fostrets hjärtljud oftare efter att man misslyckats med att följa upp fostrets puls med hjälp av registreringsanordningen. Barnmorskan borde också vid behov ha kontaktat läkaren redan i ett tidigare skede. Specialistläkaren

borde å sin sida ha undersökt hur fostret mådde med andra metoder, t.ex. genom ett mikroblodprov som kunde ta tagits efter att fosterhinnorna spräckts, då fostrets puls konstaterades vara lägre än förut. Enligt JO tillgodosågs inte den rätt till god hälso- och sjukvård som avses i patientlagen i detta fall (3890/4/06).

I ett annat fall hade en patient undersökts och vårdats på grund av smärtor i övre delen av buken. Med stöd av ultraljuds- och skopiundersökningar hade man utgått från att symtomen berodde på reflux. Patientens symtom passade in på både reflux och på bukspottskörtelcancer. Efter ett år konstaterades en förändring i bukspottskörteln, som vid en datortomografiundersökning vid Tammerfors universitetssjukhus visade sig vara cancer. JO bad TEO ge ett sakkunnigutlåtande om huruvida det redan i ett tidigare skede skulle ha funnits skäl att genom en noggrannare undersökning (datortomografiundersökning) undersöka ifall patienten hade bukspottskörtelcancer, eftersom patientens symtom passade in på både reflux och bukspottskörtelcancer.

Med stöd av utlåtandet av TEO ansåg JO att god hälso- och sjukvård skulle ha inneburit att en datortomografiundersökning skulle ha utförts redan tidigare i anslutning till refluxundersökningarna vid sjukhuset. Patientens symtom hade nämligen pågått under en lång tid och försvårats. Patienten led dessutom av kraftig cancerskräck. Ifall man hade handlat på ett annat sätt kunde patienten redan tre månader tidigare ha fått lindring för de smärtor som orsakades av bukspottskörtelcancern (3837/4/06).

Vid Vasa centralsjukhus som hör till Vasa sjukvårdsdistrikt tillgodosågs inte kraven på god hälso- och sjukvård vid vården av en patients skenbensbrott. Enligt utlåtandena av Patientskadecentralen och dess sakkunnigläkare skulle god vård ha krävt att man fattat beslut om akut kirurgisk vård då patienten inte reagerade på konservativ vård och smärtan tydde på en tryckförhöjning i benet (3602/4/07*).

I ett annat fall hade en patient som drabbats av hjärninfarkt flyttats från Päijät-Häme centralsjukhus till hälsovårdscentralen för fortsatt vård. Akutvårdsenheten vid Päijät-Häme räddningsverk hade först transporterat patienten till hälsovårdscentralen i Asikkala, eftersom man vid centralsjukhusets neurologiska avdelning hade bestämt att patienten skulle föras dit. Vid Asikkala hälsovårdscentral framgick det emellertid att det rätta stället för fortsatt vård var Tiirismaa hälsovårdscentral, eftersom det inte fanns några lediga vårdplatser vid Asikkala hälsovårdscentral. JO ansåg att man inte hade handlat tillräckligt omsorgsfullt vid förflyttningen av patienten. Man borde noggrant ha utrett och säkerställt var den fortsatta vården skulle ske innan patienten flyttades, så att man kunde ha undvikit att transportera patienten till fel hälsovårdscentral. Det aktuella förfarandet var således inte förenligt med god hälso- och sjukvård. JO betonade att den verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården som remitterar patienten vidare bär det medicinska ansvaret för patientens vård tills den enhet som svarar för den fortsatta vården har tagit emot patienten (3493/4/07*).

Ordnande av hemvård för en patient med andningsförlamning

En patient med andningsförlamning riktade kritik mot sjukvårdsdistriktets förfarande vid ordnandet av hemvård för andningsförlamningspatienter. Klaganden var i synnerhet missnöjd med de anvisningar om njutningsmedel som sjukvårdsdistriktets överläkare i neurologi hade utfärdat. JO konstaterade att det inte finns några närmare bestämmelser eller riksomfattande direktiv om hemvården av patienter med andningsförlamning. Därför har man inom flera sjukvårdsdistrikt utarbetat egna anvisningar om vården av dessa patienter. Det faktum att patienterna enligt lag betraktas som inskrivna vid sjukhuset innebär emellertid att andningsförlamningspatienter försätts i en annorlunda ställning än andra grupper av handikappade. Även om arrangemanget garanterar att patienterna får vård och behövlig service i hemmet, begränsas patienternas liv av att de betraktas som sjukhuspatienter och av att personalen därmed har ett större ansvar för hemvården än i andra fall.

Den riksomfattande expertarbetsgrupp som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet (SHM) för att behandla frågor gällande vården av andningsförlam-

ningspatienter ansåg att det är viktigt att det utarbetas enhetliga riksomfattande medicinska vårdrekommendationer för patienter som lider av kronisk andningsförlamning samt kvalitetsrekommendationer för den service som patienterna behöver. Enligt expertarbetsgruppen borde rekommendationerna utarbetas snabbt och på basis av vittomfattande samarbete. Även JO ansåg att man med hjälp av enhetliga riksomfattande vårdrekommendationer kan bidra till att den grundlagsenliga rätten till tillräckliga och likvärdiga hälso- och sjukvårdstjänster tryggas. JO konstaterade att dessa rekommendationer således bör utarbetas i brådskande ordning. JO delgav SHM sin uppfattning.

OA Riitta-Leena Paunios beslut 3.3.2008, dnr 1079/4/06*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

SHM meddelade 9.6.2008 att ministeriet vid ett samarbetsmöte mellan sjukvårdsdistriktens cheföverläkare och ministeriet gav universitetssjukvårdsdistrikten i uppdrag att före 31.8.2008

- *utarbeta en plan för riksomfattande koncentrering av kunnandet beträffande den synnerligen krävande vården av andningsförlamningspatienter till färre än fem universitetssjukhus, samt*
- *utarbeta enhetliga riksomfattande vårdrekommendationer och kvalitetsrekommendationer för servicen för sådana patienter som lider av kronisk andningsinsufficiens. SHM föreslog att Birkalands sjukvårdsdistrikt skulle koordinera utarbetandet av rekommendationerna, eftersom förvaltningsöverläkaren Jaakko Herrala vid Birkalands sjukvårdsdistrikt hade lett utredningen gällande vården av andningsförlamningspatienter. Sjukvårdsdistrikten var emellertid fria att också avtala om andra arrangemang.*

Såsom ovan konstaterats, undersökte JO också klagomål som gällde en berusad persons rätt till sådan vård som hans eller hennes hälsotillstånd kräver.

En patient som uppgavs ha tagit lugnande mediciner och alkohol i självmordssyfte hade på natten hämtats till Esbo stads hälsovårdscentraljour. Patienten var vid ankomsten omtöcknad och förvirrad och gick inte frivilligt med på att bli vårdad. Patienten placerades fastspänd med spännbälte i ett särskilt rum och övervakades där med hjälp av en videokamera. På morgonen konstaterade den jourhavande hälsovårdscentralläkaren att patienten med avseende på sitt somatiska hälsotillstånd var i skick att åka hem. Den jourhavande psykiatern vid Jorvs sjukhus undersökte också patienten på morgonen. Vid undersökningen konstaterades inget psykotiskt och patienten skrevs ut.

JO betraktade det som trovärdigt att det funnits fog för att hålla kvar patienten vid hälsovårdscentraljouren, dels på grund av en misstanke om att patienten uppfyllde villkoren för förordnande av psykiatrisk sjukhusvård, dels på grund av en misstanke om överdosering av läkemedel som kunde ha lett till läkemedelsförgiftning eller kombinerad läkemedels- och alkoholförgiftning. JO hänvisade till att TEO uppgett att intagning på en psykiatrisk avdelning kan medföra livsfara för en patient med läkemedelsförgiftning. På en psykiatrisk avdelning finns det nämligen avsevärt sämre möjligheter att följa med hur patientens förgiftningstillstånd utvecklas och ge akut första hjälp med anledning av förgiftningen än vid en välutrustad hälsovårdsjourmottagning.

JO ansåg att den jourhavande hälsovårdscentralläkarens beslut om att hålla patienten under observation vid hälsovårdscentraljouren över natten kunde betraktas som försvarbart och att läkaren handlat i nödläge. JO ansåg inte att det i denna situation fanns några andra alternativ än att hålla patienten fastspänd för att man skulle kunna hålla denne under observation vid jourmottagningen. Patientens placering i ett avskiljt rum kunde motiveras med att andra patienter vid jourmottagningen annars skulle ha störts och med att man på detta sätt tryggade patientens integritetsskydd och säkerhet. JO betraktade det emellertid inte som tillfredsställande att hälsotillståndet hos en uppskärrad patient med förgiftningsrisk endast följdes upp med hjälp av en videokamera. Patienten var nämligen inte inom hörhåll för personalen (2213/4/07).

JO ansåg vidare att den praxis som iakttogs vid Nystads social- och hälsovårdscentral och som innebar att patienterna skulle nyktra till innan de sökte sig till avgiftning inte var lagenlig. JO konstaterade att en person som söker hälso- eller sjukvårdsservice är en patient och att patientlagen ska tillämpas på en sådan person, oavsett av vilken orsak han eller hon har sökt

vård. En patient har rätt till sådan hälso- eller sjukvård som hans eller hennes hälsotillstånd kräver, trots att han eller hon är berusad. En sådan verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården som tillhandahåller psykiatrisk vård får inte heller vägra ta emot en patient för undersökning enbart på grund av patientens berusning eller på grund av att en viss promillegräns överskrids. Ett enskilt vårdbeslut ska således grunda sig på det medicinska vårdbehov som följer av patientens hälsotillstånd. En berusad person får inte behandlas ojämlikt i förhållande till andra patienter. JO betonade att en persons berusningstillstånd inte får utgöra ett hinder för att personen i fråga ges hälso- och sjukvårdsservice (1224/4/06*).

En berusad avled i häktet efter en medicine kandidats feldömning

JO gav en medicine kandidat som arbetat som hälsovårdscentralläkare i Uleåborgs län en anmärkning för att denne inte tillräckligt noggrant hade utrett hälsotillståndet hos en berusad person som hade förts till en tillnyktringscell. Till följd av detta hade medicine kandidaten felbedömt vårdbehovet. Personen som hade intagit både alkohol och sömnmedel lämnades under polisens övervakning i tillnyktringscellen, där personen senare avled.

JO förordnade att en förundersökning skulle utföras i ärendet för utredning av huruvida dödsfallet hade orsakats av försummelse från polisens, vaktens eller hälsovårdscentralläkarens sida.

En berusad persons vårdbehov ska avgöras av en läkare

Polisen hade kontaktat hälsovårdscentralen efter att ha fått veta att en berusad person som gripits för aggressivt uppträdande hade intagit både alkohol och sömnmedel. Eftersom polismannen inte själv hade den utbildning och erfarenhet som krävs för att bedöma samverkan av alkohol och läkemedel, ville polismannen få en professionell bedömning av hur allvarligt personens tillstånd var.

JO underströk att hälsovårdscentralläkarens uppgift var att göra en medicinsk bedömning av personens vårdbehov. Läkarens bedömning påverkades naturligtvis av den information som polisen gav. Läkaren var emellertid skyldig att ställa kompletterande frågor till polisen om sådana omständigheter som eventuellt kunde ha betydelse för bedömningen av vårdbehovet.

Enligt JO:s uppfattning försummade hälsovårdscentralläkaren sina skyldigheter genom att inte tillräckligt noggrant utreda omständigheterna i det aktuella fallet. Läkaren bad t.ex. inte polisen mäta alkoholhalten i personens utandningsluft, trots att ett sådant prov är viktigt för bedömningen av en berusad persons hälsotillstånd. Ett utandningsprov skulle sannolikt ha visat att personen inte var så kraftigt alkoholpåverkad som polismannen antog utan huvudsakligen påverkad av läkemedel.

Läkaren bad inte heller polisen ta reda på vilka läkemedel personen intagit och frågade inte heller efter personens namn. På basis av personens namn skulle läkaren med hjälp av patientjournalerna ha kunnat klarlägga personens tidigare sjukdomshistoria. Samtidigt skulle läkaren ha fått veta vilka läkemedel det var fråga om samt att personen föregående natt hade vårdats vid jourmottagningen på grund av medvetslöshet.

Läkaren hade också kunnat be polisen väcka personen och utreda vilka läkemedel denne intagit och i vilka doser. Samtidigt skulle man ha kunnat konstatera personens medvetandenivå vid den aktuella tidpunkten samt fastställa om personen eventuellt var våldsam.

Berusade får inte behandlas annorlunda än andra patienter

JO underströk att ett enskilt vårdbeslut ska grunda sig på det medicinska vårdbehov som följer av patientens hälsotillstånd. Enligt JO fick personen i detta fall inte den vård som dennes berusning och hälsotillstånd krävde. Bedömningen av vårdbehovet skulle ha förutsatt att personen hämtades till hälsovårdscentralen.

Telefonsamtalet mellan hälsovårdscentralläkaren och polismannen resulterade emellertid i att den berusa-

de personen hölls kvar hos polisen. Läkaren gav polisen anvisningar om övervakningen. Läkarens och polismannens berättelser skiljer sig från varandra i fråga om hur man kom fram till denna lösning. JO satte tilltro till polismannens version av samtalet med läkaren och till att polisen hade varit redo att föra den berusade till hälsovårdscentralen om läkaren hade bett om detta. Dessutom konstaterade JO att polisen skulle ha varit skyldig att svara för vårdpersonalens säkerhet om den berusade hade uppträtt aggressivt på hälsovårdscentralen.

Läkaren gav otillräckliga anvisningar om övervakningen av den berusade

JO ansåg att läkaren inte gav polisen tillräckligt detaljerade anvisningar om hur den berusades medvetandenivå och andning skulle följas upp. Detta bidrog till att man på polisstationen inte höll den berusade under sådan observation som dennes tillstånd skulle ha förutsatt.

Läkarens och polismannens berättelser skiljer sig från varandra också i fråga om hur detaljerade anvisningar läkaren gav. Med stöd av den tillgängliga utredningen satte JO större tilltro till polismannens berättelse. Polismannen konstaterade nämligen att polisen inte skulle ha tagit på sig ansvaret för uppföljningen av den berusades tillstånd om polisen skulle ha förutsatts observe-ra den berusades medvetandenivå och andning så som läkaren uppgav.

JO ansåg det vara oroväckande att polismän och vakter ges uppgifter som de varken har utbildning eller beredskap för. Om en gripen person har intagit läkemedel och alkohol ska personens hälsotillstånd följas upp noggrant. Denna uppföljning ska enligt JO utföras av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården.

Utövar hyrläkare offentlig makt?

JO konstaterade avslutningsvis att det enligt gällande lagstiftning inte är klart i vilka uppgifter en hälsovårdscentralläkare utövar offentlig makt. JO ansåg att detta är otillfredsställande, liksom det faktum att alla de som utför samma arbete inom den offentliga hälso- och sjukvården inte har samma ansvar. JO beslutade utreda dessa frågor separat.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 31.1.2008, dnr 1147/2/04*, föredragande lisa Suhonen

Frågor gällande läkemedelsförsörjningen

Den nya sjukförsäkringslagen som trädde i kraft i början av januari 2005 innehåller preciserade bestämmelser om hur kostnadsansvaret för läkemedelsbehandling fördelas mellan den kommunala hälso- och sjukvården och sjukförsäkringen. Kostnaderna för läkemedelsbehandling i samband med kommunal sjukvård ersätts inte med stöd av sjukförsäkringslagen i sådana fall då läkemedelsbehandlingen ges vid en öppen mottagning av en läkare eller tandläkare, eller någon annan yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården under uppsikt av en läkare eller tandläkare (2 kap. 3 § 4 punkten i sjukförsäkringslagen).

JO har emellertid fått ta emot klagomål som visar att denna bestämmelse lämnar rum för tolkning. I ett fall hade en patient t.ex. inte fått ersättning av Folkpensionsanstalten (Fpa) för kostnaderna för en hormonspiral, eftersom den hade ordinerats av en hälsovårdscentralläkare. Patienten blev således tvungen att själv stå för alla kostnader för spiralen.

Enligt JO:s uppfattning är dessa föreskrifter inte ännu tillräckligt exakta och entydiga. Föreskrifterna motsvarar inte heller det krav som kan härledas av 19 § 3 mom. i grundlagen och som innebär att lagen ska innehålla tillräckligt noggranna föreskrifter om de förmåner som patienterna är berättigade till. JO informerade SHM om att det vid laglighetsövervakningen uppdagats problem i anslutning till den mångtydiga paragrafen i sjukförsäkringslagen. JO betonade att det finns anledning att i brådskande ordning vidta lagstiftningsmässiga åtgärder för att patienternas jämlika möjligheter att erhålla tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster ska tryggas (893/2/08).

En sådan situation där behövlig läkemedelsbehandling av olika orsaker faller utanför läkemedelsersätt-

ningssystemet kan enligt JO:s uppfattning vara oskälig ur patientens synvinkel. För att de grundläggande fri- och rättigheterna ska tillgodoses är det viktigt att även rätten till sådan läkemedelsbehandling tryggas. JO begärde en utredning av SHM om vilka åtgärder ministeriet, efter utvärdering av professor Jussi Huttunens förslag, vidtagit för att trygga patientens möjligheter att få sådan behövlig läkemedelsbehandling som faller utanför läkemedelsersättningssystemet (3232/2/08). Ärendet är annu under behandling

En av förutsättningarna för att specialersättning ska fastställas för ett läkemedelspreparat är att läkemedelspreparatets terapeutiska värde är bevisat vid användning. Enligt JO kan man genom att höra patientorganisationerna se till att patienternas synvinkel beaktas när man fattar beslut om specialersättning för läkemedelspreparat. Det faktum att patientorganisationerna hörs angående läkemedelspreparatens terapeutiska värde är också ägnat att stärka medborgarsamhällsaktiviteten. Hörandet främjar också indirekt individens möjligheter att påverka det beslutsfattande som gäller honom eller henne själv och gynnar därmed även individens rätt till inflytande, som myndigheterna enligt 14 § i grundlagen ska främja (3227/4/06*).

Rätten till information och självbestämmanderätten

Liksom åren innan accentuerades också under verksamhetsåret frågor som hör samman med patientens rätt att få information om omständigheter som gäller hans eller hennes vård. Dessutom uppmärksammades det faktum att man i enlighet med patientlagen ska fatta beslut om vården i samförstånd med patienten.

En patient riktade kritik mot att denne vid Uleåborgs universitetssjukhus utan sin vetskap hade blivit föremål för ett narkotikatest. Patienten hade vårdats för ett skenbensbrott, men före den operativa vården av benbrottet hade ett narkotikatest utförts. Detta test hör till den normala praxisen vid vården av skadepatienter, eftersom sådana ämnen som klassificeras som narkotika kan ha en betydande inverkan på patientens anestesi och smärtmedicinering. JO ansåg att det var befogat att utföra narkotikatestet av orsaker som hänförde sig till patientens vård, men att patienten borde ha informerats om testet och dess resultat (591/4/06).

I ett annat fall ansåg klaganden att man vid Tammerfors universitetssjukhus hade hemlighållit information om en planerad operation. Den läkare som vårdat klaganden uppgav däremot att klaganden hade informerats om operationen och dess risker. Det hade således framförts motstridiga uppfattningar om vilken information klaganden getts och om huruvida informationen var tillräcklig eller inte. Enligt JO var det inte möjligt att i efterhand få ytterligare utredning om saken. JO underströk emellertid i detta sammanhang att det är viktigt att patienterna på ett begripligt sätt informeras om sådana omständigheter som berör deras vård och att man undviker termer på främmande språk och andra fackspråksuttryck som patienterna inte kan antas känna till. Då det är fråga om en komplicerad och svår medicinsk åtgärd föreligger det enligt JO ett ännu mer accentuerat krav på att patienten ska ges klar och begriplig information om saken.

Dessutom ska man i patientjournalen göra anteckningar om den information som getts patienten. I detta sammanhang är det enligt JO:s uppfattning inte tillräckligt att man i patientjournalen bara antecknar att patienten har getts information, utan man ska också redogöra för vilken information som getts. I det fall då patienten undanber sig undersökningar eller vård ska även detta antecknas i patientjournalen och anteckningen bestyrkas på ett tillförlitligt sätt. Patienten kan t.ex. bestyrka anteckningen med sin underskrift. I det aktuella fallet borde avdelningsläkaren i patientjournalen ha antecknat mer detaljerade uppgifter om vad som diskuterades med klaganden vid mottagningen och om vilken information patienten gavs (2354/4/06).

Under verksamhetsåret anfördes också klagomål som gällde självbestämmanderätten för patienter som tagits in för psykiatrisk sjukhusvård och inskränkning av sådana patienters grundläggande fri- och rättigheter.

På den slutna psykiatriska vårdavdelningen vid Nystads sjukhus har patienterna inte rätt att förfoga över sina mobiltelefoner. Telefonerna kan förvaras i personalens kansli och patienten får använda telefonen då han eller hon avtalar om det med personalen. JO ansåg inte att denna praxis var inkorrekt. Hon konstate-

rade emellertid att rätten att använda telefon inte genom ordningsregler eller med stöd av sjukhusets praxis generellt får inskränkas för patienter som tagits in för psykiatrisk sjukhusvård. Om man inte når samförstånd med patienten beträffande telefonanvändningen, ska det enligt mentalvårdslagen fattas ett överklagbart beslut om saken. JO hänvisade i detta sammanhang till de anvisningar om innehav och användning av kameratelefoner som samarbetsgruppen för TEO och länsstyrelserna (MITEVA) utfärdat 25.6.2008. Samarbetsgruppen har till uppgift att behandla frågor som berör styrningen och övervakningen av mentalvårdsservicen (933/4/07).

I samband med behandlingen av ett annat klagomål konstaterades det att mentalvårdslagen inte innehåller några exakta bestämmelser om när en person mot sin vilja får föras till en hälsovårdscentral för undersökning. Enligt vedertagen tolkning av lagen har man emellertid ansett att ett sådant förfarande är möjligt (t.ex. HD 1992:144). Tolkningen grundar sig enligt JO på bestämmelsen om handräckning i 31 § i mentalvårdslagen. Av denna bestämmelse framgår det indirekt att en patient kan transporteras till hälsovårdscentralen genom handräckning från polisen. Denna bestämmelse härstammar från tiden före 1995 års reform av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I 7 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs det att den personliga integriteten inte får kränkas och att ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Det faktum att en person mot sin vilja hämtas till hälsovårdscentralen innebär ett allvarligt ingrepp i hans eller hennes självbestämmanderätt och personliga frihet. Enligt JO:s uppfattning motsvarar mentalvårdslagens bestämmelser inte i detta avseende grundlagens krav på att sådana lagbestämmelser som medför inskränkningar av den personliga friheten ska vara exakta och noggrant avgränsade. Därför gjorde JO en framställning till SHM om avhjälpande av denna brist i lagstiftningen (4157/2/08*).

Patientjournaler

Under verksamhetsåret uppmärksammades frågor som gällde utarbetandet av patientjournaler fortsättningsvis i stor utsträckning, liksom frågor som gällde patientens begäran om att få ta del av uppgifterna i patientjournalen. I ett klagomål riktades även kritik mot att patientuppgifter hade utplånats.

Vid stadssjukhuset i Lahtis var de patientjournalanteckningar som gällde undersökningen och vården av en äldre person i ett fall så bristfälliga att den myndighet som utövar tillsyn över hälso- och sjukvården, i detta fall Länsstyrelsen i Södra Finlands län, inte med stöd av anteckningarna kunde bedöma hurdan vård patienten fått och hur vården genomförts. JO hade med anledning av ett klagomål bett länsstyrelsen ge ett medicinskt sakkunnigutlåtande i ärendet. Enligt JO utgjorde de otillräckliga patientjournalanteckningarna en synnerligen allvarlig brist. På grund av de bristfälliga patientjournalanteckningarna kunde länsstyrelsen nämligen inte utfärda det sakkunnigutlåtande som JO begärt angående vården. Till följd av detta kunde JO inte heller bedöma huruvida patienten hade fått sådan god hälso- och sjukvård som avses i patientlagen eller huruvida de yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som deltagit i vården i alla avseenden hade handlat korrekt (2887/4/06*).

Stadssjukhuset i Lahtis meddelade 19.9.2008 följande: Man har uppmärksammat patientjournalanteckningarna vid stadssjukhuset. Nya läkare har fått instruktioner om utarbetandet av patientjournaler. Dessutom har utlåtandena granskats av överläkarna, som också har gett handledning i dessa frågor. Det sker en kontinuerlig uppföljning av innehållet i utlåtandena. Man har särskilt fäst vikt vid utlåtandenas innehåll och vid att de ska utarbetas i enlighet med anvisningarna. Även patientjournalerna har uppmärksammats. Det är framför allt överläkarna som svarar för uppföljningen och handledningen gällande patientjournalerna. Vi har fäst avseende vid justitieombudsmannens anmärkning och förbättrat vår verksamhet i detta avseende.

Patientjournalanteckningarna aktualiserades också i det fall som refereras ovan på s. 184, där en patient som drabbats av hjärninfarkt först hade förts till fel hälsovårdscentral för fortsatt vård. Med stöd av handlingarna var det inte möjligt att utreda hur lång tid som förlöpte under sjuktransporterna, eftersom det inte fanns några anteckningar om saken bland journalhandlingarna. JO konstaterade att det skulle ha varit

lättare att utreda händelseförloppet om sådana anteckningar hade gjorts. Enligt JO kunde man ha gjort anteckningar om saken på blanketten för utredning och ansökan om ersättning för sjuktransport, som hör till journalhandlingarna. SHM:s förordning om upprättande av journalhandlingar samt om förvaring av dem och annat material som hänför sig till vård (förordningen om journalhandlingar) innehåller föreskrifter om sådana behövliga patientjournalanteckningar som ska göras i fråga om akutvård och sjuktransport. Till de behövliga anteckningarna hör enligt JO också anteckningar om de olika skedena vid sjuktransporten och om hur lång tid de olika skedena tagit (3493/4/07*).

Vid en hälsovårdscentral i Helsingfors klarade man inte av att utreda vem som hade infört en uppgift om en patients aggressivitet i patientregistret eller när registreringen hade gjorts. Denna uppgift visade sig senare vara felaktig. JO ansåg att det inte är korrekt att patientuppgifter kan registreras i patientinformationssystemet utan att det är möjligt att i efterskott utreda vem som har registrerat uppgifterna eller vid vilken tidpunkt registreringen skett. Under dessa omständigheter kan registerföraren inte heller effektivt övervaka att de registrerades personuppgifter behandlas i enlighet med lag samt enligt föreskrivna villkor och bestämmelser (3622/4/06).

En patient som var intagen för psykiatrisk vård vid Päijät-Häme centralsjukhus hade haft möjligheter att ta del av uppgifterna i sin patientjournal bara då en person som hörde till vårdpersonalen gick igenom patientjournalanteckningarna tillsammans med patienten. Enligt sjukhuset grundade sig denna praxis på tryggandet av patienternas integritetsskydd, eftersom patienter som är i dåligt skick inte klarar av att ta hand om kopior av patientjournalerna på ett sådant sätt att inte andra kan ta del av dem. Efter en vårdperiod på två veckor mår patienterna dock i allmänhet så mycket bättre att de klarar av att hålla reda på kopior av sina patientjournaler.

JO ansåg att denna praxis inte i alla avseenden motsvarade de krav som ställs i personuppgiftslagen. Enligt personuppgiftslagen ska de grunder med stöd av vilka patienten kan förvägras rätt till insyn prövas särskilt i varje enskilt fall. Då en patient begär kopior av sina patientjournaluppgifter är det inte möjligt att skjuta upp beslutet om huruvida uppgifterna ska lämnas ut till patienten, utan beslutet ska enligt lagen fattas ”utan obefogat dröjsmål”. Frågan om huruvida uppgifterna ska lämnas ut eller inte ska således avgöras så fort som möjligt.

JO ansåg att det i och för sig är en god utgångspunkt att man genom att samtala med patienten strävar efter att komma överens om hur patienten får bekanta sig med patientjournalanteckningarna och att man avtalar om att patienten eventuellt får de begärda kopiorna först då han eller hon uppskattas kunna förstå informationen och ansvara för förvaringen av kopiorna. Om man emellertid inte lyckas komma överens om saken bör man i varje enskilt fall bedöma huruvida det finns en sådan grund för förvägrande av rätten till insyn som anges i personuppgiftslagen. I detta fall ska patienten ges ett motiverat skriftligt intyg över att rätten till insyn har förvägrats. Om det inte finns en lagstadgad grund för att förvägra patienten denna rätt, borde patienten få tillgång till de kopior som han eller hon begärt. Enligt JO:s uppfattning finns det dock även i detta fall skäl att genom diskussioner med patienten sträva efter att säkerställa att patientuppgifter inte yppas för utomstående, med andra ord avtala med patienten t.ex. om att kopiorna förvaras i ett låst skåp under den tid då patienten inte läser dem (1098/4/07).

Chefen för sjukhusets resultatområde för psykiatri meddelade 31.3.2008 att sjukhuset med beaktande av justitieombudsmannens ståndpunkt hade ändrat sina anvisningar om utlämnande av information ur patientjournalerna.

Vid Maria sjukhus hade man inte iakttagit kraven på korrekt myndighetsverksamhet eller god förvaltning i det fall där klaganden inte hade fått kopior av sin patientjournal utan oskäligt dröjsmål efter att ha bett om dem. Förfarandets klandervärdhet ökades av att handlingarna överlämnades till klaganden först efter att denne tredje gången bett om dem (3020/4/08).

I ett annat fall ansåg JO att neurologiska kliniken inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt hade handlat lagstridigt i och med att patientjournaler hade utplånats. Vid kliniken hade man i strid med förordningen

om journalhandlingar utplånat handlingar som gällde en neuropsykologisk undersökning av klaganden innan den förvaringstid på 20 år som föreskrivs i förordningen hade gått ut (3786/4/07*).

Patientens rätt att få patientjournalen på sitt modersmål

JO ansåg att en patient har rätt att få en kopia av patientjournalen på sitt modersmål, antingen finska eller svenska. Patientens rätt att i ett tvåspråkigt sjukvårdsdistrikt ta del av vårddokumentationen på sitt modersmål innebär att dokumentationen ska översättas om patienten begär det.

JO fick ta emot ett klagomål från en finskspråkig person som vårdats på Roparnäs sjukhus i Vasa sjukvårdsdistrikt. Personen hade vårdats på finska. Anteckningarna i patientjournalen hade emellertid gjorts på svenska eftersom den personal som huvudsakligen svarade för vården hade svenska som modersmål. Patienten bad att få sin öppenvårdsjournal på finska. Öppenvårdsjournalen är en del av patientjournalen och motsvarar de tidigare hälso- och sjukjournalerna. Patienten hade erbjudits möjlighet att ta del av journalen på läkarmottagningen, men inte infunnit sig vid mottagningen. Läkaren ringde då upp patienten och berättade på finska vad som stod i öppenvårdsjournalen. Samma dag postades en kopia av den svenskspråkiga journalen till patienten.

JO konstaterade att en öppenvårdsjournal är så viktig dokumentation med tanke på patientens vård att Vasa sjukvårdsdistrikt, som är en tvåspråkig myndighet, på patientens begäran borde ha sett till att den översattes till finska. Såväl bestämmelserna och föreskrifterna om patientens rättigheter som grundlagens bestämmelse om språklig jämlikhet kräver detta. JO uppmanade sjukvårdsdistriktet att se till att patienten, om denne så önskar, får en översättning av öppenvårdsjournalen.

JO hänvisade i sitt beslut till 33 a § i lagen om specialiserad sjukvård, 3 § i patientlagen och 10 § i förordningen om journalhandlingar. Hon konstaterade att dessa bestämmelser inte ger något direkt svar på frågan om vilket språk patientjournalerna ska upprättas på eller i vilka situationer patienten ska ges en översättning av journalen. Hon sände därför sitt beslut till SHM för kännedom och för att beaktas vid nästa revidering av lagstiftningen.

Vasa sjukvårdsdistrikt har sedermera meddelat anvisningar om patientjournalernas språk. Anvisningarna motsvarar JO:s uppfattning om patientens rättigheter. Enligt anvisningarna ska patientjournalen i regel utarbetas på patientens modersmål, dvs. finska eller svenska. Om detta inte är möjligt ska journalen på patientens begäran översättas.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 10.6.2008, dnr 3086/4/06*, föredragande Håkan Stoor

Sekretessplikten och privatlivsskyddet

Under verksamhetsåret anfördes också klagomål som gällde påstådda försummelser av skyldigheten att hemlighålla uppgifter om patientens hälsotillstånd.

En företagshälsovårdsläkare vid Helsingfors stads företagshälsovårdscentral hade handlat i strid med patientlagen då läkaren hade sänt ett sjukledighetsintyg som innehöll information om en lärares hälsotillstånd och arbetsförmåga till skolans rektor utan att läraren gett sitt skriftliga samtycke till det (1864/4/06).

Uppgifter om att en person anlitar eller har anlitat hälso- och sjukvårdstjänster hör enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) också till sådan information som ska hemlighållas. JO blev tvungen att ta ställning till huruvida man av de uppgifter som offentliggjorts på Nurmijärvi kommuns webbsidor kunde sluta sig till att klaganden var eller hade varit patient vid kommunens hälsovårdscentral. JO ansåg att detta tydligt framgick av hälsovårdsnämndens föredragningslista och mötesprotokoll. Hon ansåg att det inte var korrekt att dessa uppgifter hade lagts ut på kommunens webbsidor (577 och 2924/4/06). Beslutet innehöll också en hänvisning till JO:s beslut från 28.3.2007 (441/2/05*) som gällde behandlingen av personuppgifter och tillgodo-

seendet av integritetsskyddet i samband med kommunernas informationsförmedling på webben.

Kommunstyrelsen i Nurmijärvi kommun meddelade 28.4.2008 att kommunstyrelsen hade antagit anvisningar om behandlingen och publiceringen av personuppgifter och bestämt att dessa anvisningar ska tillämpas inom förvaltningen. Kommunstyrelsen uppgav att anvisningarna också uppmärksammas i samband med kurser och utbildning som kommunen ordnar.

Skyldigheten att hemlighålla information som ingår i patientjournalen försummades vid HUCS Barn- och ungdomssjukhus i det fall där en familj vars barn besökt polikliniken tillsändes kopior av ett främmande barns sjukjournal, där barnets namn och personbeteckning framgick. Enligt sjukhusets utredning är det avdelningssekreterarna som i praktiken svarar för att kopior av patientjournalerna sänds till patienterna. JO konstaterade att avdelningssekreterarna därmed står i en central ställning vid sjukhuset när det gäller behandlingen och utlämnandet av sekretessbelagda patientjournaluppgifter. Avdelningssekreterarna ska således iaktta särskild noggrannhet och omsorg när det gäller dessa uppgifter (1063/4/06).

I ett annat fall rekommenderade BJO Lindstedt att en person som vill ta fotografier i hälsovårdcentralens väntrum först ska uppmanas kontakta personalen. Då kan man se till att patienternas integritetsskydd tillgodoses. Betydelsen av integritetsskyddet, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna, accentueras dessutom i denna situation där det är fråga om sådana sekretessbelagda omständigheter som gäller en persons hälsa. Såsom ovan konstaterats hör även uppgifter om att en person är patient vid hälsovårdscentralen till de uppgifter som är sekretessbelagda. BJO ansåg emellertid att det inte kan krävas något särskilt tillstånd för fotografering i väntrummet vid en hälsovårdscentral. Eftersom yttrandefriheten är lagstadgad kan man nämligen inte kräva förhandstillstånd för att den ska få utövas (3447/4/05*).

I ett annat klagomål riktade klaganden kritik mot att receptionisten vid en hälsovårdscentral som hörde till samkommunen Palokan terveydenhuollon kuntayhtymä i samband med ett läkarbesök hade frågat klaganden ifall denne hörde till kyrkan. Det privatlivsskydd och den religions- och samvetsfrihet som tryggas i grundlagen innebär att behovet av information om en persons tillhörighet till ett trossamfund ska bedömas på strikta grunder. JO ansåg att det inte var förenligt med lagen att man samlade in och registrerade sådan information om patienterna. Uppgifter om en persons religiösa övertygelse får enligt personuppgiftslagen och förordningen om patientjournaler antecknas i patientjournalen bara om uppgifterna kan betraktas som nödvändiga med tanke på patientens vård. Registreringen av dessa uppgifter kräver således att det finns en grund för det i varje enskilt fall (1063/4/06).

Samkommunen meddelade att ledande chefläkaren 27.5.2008 hade utfärdat anvisningar om registreringen av känsliga uppgifter i patientjournalerna. Enligt anvisningarna ska man inte i fortsättningen fråga personer som söker vård huruvida de hör till församlingen eller inte. Sådana uppgifter kan antecknas i patientjournalen endast om det är nödvändigt med tanke på vården.

Enligt den förhandsinformation som förelåg i ett annat fall var en patient som sökte sig till en hälsovårdscentralläkares mottagning våldsam. Patienten riktade kritik mot att en utomstående vakt var närvarande under hela läkarbesöket. Patienten ansåg att detta förfarande innebar en privatlivskränkning samt skadade förtroendet mellan patienten och läkaren. Patienten tillfrågades inte en enda gång om det passade att vakten var närvarande.

Enligt JO är utgångspunkten att patienten har rätt att få vård utan att någon utomstående är närvarande vid vården. En vakt kan vara närvarande endast i undantagsfall, t.ex. då vårdpersonalens trygghet är hotad. Om det anses vara påkallat att en vakt är närvarande vid vården, ska också patienten höras om saken. JO ansåg att det inte hör till god vårdpraxis att patienten blir tvungen att aktivt reagera på att en vakt är närvarande och att det tolkas som om patienten gett sitt samtycke till vaktens närvaro ifall han eller hon inte reagerar på saken.

Det är även med tanke på läkarens rättsskydd viktigt att man utreder huruvida patienten ger sitt samtycke till att läkaren yppar sekretessbelagda uppgifter inför en utomstående, i detta fall vakten. Om patienten inte

ger sitt samtycke till detta och läkaren yppar sekretessbelagda uppgifter i närvaro av en utomstående bryter läkaren mot sin sekretessplikt. I ett sådant fall är det således viktigt att läkaren ber patienten ge sitt uttryckliga samtycke till att sekretessbelagd information diskuteras. Man ska också göra anteckningar om dessa frågor i patientjournalen (3622/4/06).

Kraven på god förvaltning

Långa behandlingstider

JO konstaterade i ett fall att klagandens ersättningsärende hade behandlats oskäligt länge vid patientskadenämnden. Efter att skadeanmälan hade lämnats in räckte det nästan ett år och tre månader innan nämnden fattade beslut om grunden för ansökan. Därefter räckte det ytterligare sju och en halv månad innan beslutet om ersättning för tillfällig och permanent skada fattades och ca ett år och åtta månader innan beslutet om ersättning för arbetsoförmåga och inkomstbortfall fattades (3971/4/07*).

Det framgick också att behandlingstiden för klagan angående hälso- och sjukvårdsfrågor i många fall var oskäligt lång. Detta var fallet bl.a. vid Länsstyrelsen i Västra Finlands län, där behandlingen av en klagan i ett fall hade räckt över ett och ett halvt år och i ett annat fall 14 månader. I sina avgöranden med anledning av de klagomål som anförts angående de långa behandlingstiderna vid Länsstyrelsen i Västra Finlands län konstaterade JO att länsstyrelsen hade vidtagit åtgärder för att effektivera rättsskyddsärendenas behandling redan år 2006, då JO undersökte saken på eget initiativ (se JO:s beslut 930/2/04*). Därefter har en arbetsgrupp vid länsstyrelsen funderat på hur behandlingstiderna kan förkortas. Arbetsgruppen har i sin slutrapport lagt fram förslag till vissa åtgärder, av vilka en del kräver lagändringar. Därför gav klagomålen inte anledning till några andra åtgärder från JO:s sida än att hon meddelade social- och hälsovårdsavdelningen vid Länsstyrelsen i Västra Finlands län att hon följer med vilka förbättringsåtgärder som vidtas och vilka resultat åtgärderna medför (513/4/08 och 2369/4/07).

I ett annat fall hade behandlingen av ett klagomål vid TEO räckt nästan 23 månader. JO ansåg att denna behandlingstid var oskäligt lång. JO betonade att man vid alla behandlingsskeden ska ta hänsyn till kravet på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål. En snabbare behandling skulle ha krävts också med tanke på att man vid TEO kände till att patientskadecentralen skulle meddela sitt ersättningsbeslut först efter att TEO hade fattat sitt beslut i ärendet (3813/4/06*).

Kravet på att ärendena ska behandlas korrekt och utan dröjsmål uppfylldes inte heller i det fall där det vid Institutionen för rättsmedicin vid Helsingfors universitet efter en obduktion hade räckt nästan åtta månader innan obduktionsutlåtandet och dödsattestet upprättats (3813/4/06*).

Korrekt förfarande

Under verksamhetsåret uppdagades också vissa andra brister och behov av förbättringar.

Av ett klagomål framgick det att Länsstyrelsen i Västra Finlands län hade gett klaganden två beslut med bristfälliga motiveringar. I det ena beslutet konstaterades det angående terminalvården att dess rättsliga grund återfinns bland de grundläggande fri- och rättigheter som föreskrivs i grundlagen och de grundläggande bestämmelserna om hälso- och sjukvården, utan att dessa bestämmelser specificerades närmare. I beslutet fanns också en hänvisning till SHM:s förordning i anslutning till frågan om bristfälliga patientjournalanteckningar, men beslutet innehöll inte någon närmare specifikation av förordningen eller dess bestämmelser. I det andra beslutet hade länsstyrelsen inte alls nämnt beslutets juridiska grunder. JO konstaterade att dessa beslut inte hade motiverats på ett sådant sätt som förvaltningslagen kräver (142/4/06).

I ett annat fall var patienten missnöjd med agerandet hos de yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som hade svarat för patientens vård vid jourpolikliniken vid Peijas sjukhus. Dessa personer borde enligt patientens uppfattning ha uppgett sitt efternamn för patienten då denne begärde det. Till principerna för

god förvaltning hör att en tjänsteman eller en annan person som sköter en offentlig uppgift på begäran ska uppge sitt namn. Från denna utgångspunkt kan det dock finnas skäl att avvika i vissa enstaka situationer. Saken ska bedömas i enlighet med den aktuella situationen. T.ex. det faktum att en klient uppträder våldsamt eller hotfullt utgör en välgrundad orsak för en person att inte uppge sitt namn (444/4/06).

Vid Uleåborgs stads ålderdomshem hade man i enlighet med de gällande anvisningarna omedelbart informerat hälsovårdscentraljouren om att en åldring avlidit. Däremot hade man handlat i strid med anvisningarna då man inte följande vardag hade informerat ålderdomshemmets egen läkare om dödsfallet, eftersom man hade antagit att informationen skulle förmedlas till läkaren via hälsovårdscentralsjouren. På grund av denna försummelse kunde läkaren inte på det sätt som föreskrivs i lagen om utredande av dödsorsak konstatera att åldringen hade avlidit eller se till att utredningen av dödsorsaken inleddes utan dröjsmål. Ålderdomshemmets egen läkare fick information om dödsfallet först en vecka senare, varefter läkaren omedelbart vidtog åtgärder för genomförande av en rättsmedicinsk utredning av dödsorsaken, eftersom åldringen före sin död hade skadat huvudet genom en olyckshändelse. Enligt JO:s uppfattning är det nödvändigt att de riktlinjer angående konstaterande av dödsfall och utredning av dödsorsaken som fastställts för verksamhetsenheterna inom social- och hälsovårdsväsendet är tillräckligt tydliga och exakta och att man vid verksamhetsenheterna också övervakar att riktlinjerna följs (3137/4/07*).

Sex mellan män och förbudet mot blodgivning

JO undersökte också ett klagomål där det riktades kritik mot det permanenta blodgivningsförbud som fastställts av Finlands Röda Kors (FRK) Blodtjänst. I klagomålet ansågs det att förbudet stred mot grundlagens bestämmelse om icke-diskriminering. I samband med utredningen av ärendet inhämtade JO sakkunnigutlåtanden av SHM, Folkhälsoinstitutet, Läkemedelsverket och Blodtjänsten.

JO konstaterade i sitt avgörande att det allmänna enligt grundlagen ska främja befolkningens hälsa. Enligt sakkunnigutlåtandena finns det i grundlagen angivna godtagbara skäl för ett permanent blodgivningsförbud. JO underströk att förbudet inte är förknippat med sexuell läggning, som enligt grundlagen åtnjuter skydd mot diskriminering, utan med sexuellt beteende.

JO baserade sitt ställningstagande på sakkunnigutlåtandena. I utlåtandena presenterades välunderbyggda epidemiologiska fakta som visar att sex mellan män klart ökar smittorisken för sådana allvarliga sjukdomar som överförs via blodet, t.ex. HIV och hepatit B och C, vilket även ökar risken för smitta vid blodtransfusion. Eftersom målet är att trygga patientsäkerheten kan ett permanent blodgivningsförbud således anses vara motiverat.

I blodtjänstlagen utgår man från att alla inte kan ge blod och från att blodgivarens lämplighet ska bedömas från fall till fall. En förutsättning för att en person ska få ge blod är att blodgivarens sjukdom, medicinering eller sjukdomsrisk inte äventyrar blodgivarens hälsa eller säkerheten när det gäller det blod som ges.

Riskgrupper får inte ge blod

FRK:s Blodtjänst uppgav i sin utredning att man strävar efter att trygga patienternas rätt till så säkra blodprodukter som möjligt, med hjälp av den främsta medicinska kunskap och de resurser som står till buds.

Blodgivarna väljs ut omsorgsfullt. De ska fylla i en blankett med de uppgifter som blodtjänstlagen kräver. I det sammanhanget är det inte möjligt att på individplanet ställa djupgående frågor. I Finland ger varje år ca 160 000 personer blod sammanlagt ca 270 000 gånger.

Eftersom en noggrann riskbedömning inte kan göras på individplanet förbjuder Blodtjänsten vissa riskgrupper att ge blod. Principen är att blodgivaren inte får höra till en grupp där antingen blodgivaren själv eller de som får blodtransfusioner utsätts för en risk. Problemet är framför allt att alldeles färska smittofall inte kan konstateras genom laboratorieundersökningar. Ju hög-

re incidensen av nya smittofall är inom en blodgivarpopulation, desto större är därmed också risken för att även sådant blod som har sållats med hjälp av noggranna laboratorietester är smittbärande.

Blodtjänsten anser att sex mellan män representerar ett sexuellt beteende som utgör en risk för allvarliga infektioner, t.ex. HIV och hepatit B och C.

Enligt sakkunnigutlåtandena har flera undersökningar i olika länder visat att män som har sex med män oftare än andra smittas av sjukdomar som sprids via blodet. I Finland har antalet sådana sexrelaterade HIV-fall ökat sedan år 2000 – i denna grupp är incidensen av nya HIV-fall 25–27 gånger högre än bland män som endast har heterosexuella kontakter. Med avseende på HIV-risken skulle blodprodukternas säkerhet enligt nutida kunskap likaså försämras betydligt ifall blodgivning skulle tillåtas inom denna grupp efter en tillfällig karantänperiod.

Andra riskgrupper som inte får ge blod utgörs t.ex. av personer som fyllt 65 och personer som vistats i Storbritannien under galna ko-sjukeepidemin. När det gäller personer över 65 år anses hälsorisken vara förknippad med blodgivaren själv, trots att de flesta som fyllt 65 år är friska och enligt en individuell bedömning inte skulle utsättas för någon risk. Orsaken till blodgivningsförbudet för personer som under åren 1980–1996 vistats i Storbritannien i sammanlagt över sex månader är den förhöjda risken för att de exponerats för en sjukdom som smittar via blod – oberoende av vilka personernas individuella matvanor varit under vistelsen i Storbritannien.

JO ansåg dock att Blodtjänsten bör se över sina anvisningar om blodgivningsförbudet för män som har sex med män. I anvisningarna används nämligen det finska ordet ”homomiehet”, vilket felaktigt hänvisar till sexuell läggning.

JO påtalade också det faktum att det i själva verket är FRK:s Blodtjänst som för närvarande utövar prövningsrätt vid fastställandet av grunderna för blodgivningsförbudet. Enligt blodtjänstlagen kan Läkemedelsverket utfärda närmare föreskrifter om de grunder enligt vilka en person inte får accepteras som blodgivare, antingen permanent eller för en viss tid. JO fäste vikt vid att lagstiftande makt enligt grundlagen endast får delegeras till myndigheter.

JO riktade också kritik mot det sätt på vilket kommissionens s.k. bloddirektiv satts i kraft i Finland. Vid ikraftsättandet av direktivet hade Läkemedelsverket tillämpat hänvisningsmetoden, som innebär att man i den nationella lagstiftningen endast hänvisar till det som bestäms i direktivet. Hänvisningsmetoden ska emellertid endast användas i sådana fall där direktivets text är mycket exakt eller av teknisk natur och det av någon anledning är svårt att tillämpa andra metoder. Hänvisningsmetoden kan inte användas i det fall då direktivets text inte som sådan är direkt tillämplig i Finland. Detta är fallet bl.a. då direktivet ger medlemsländerna prövningsrätt eller möjligheter att välja mellan flera olika alternativ i någon fråga.

Enligt SHM:s och Läkemedelsverkets uppfattning är direktivets text exakt utformad, av teknisk natur och tillämplig som sådan. Därför ansåg de att direktivet kunde sättas i kraft genom Läkemedelsverkets föreskrift.

JO förenade sig inte med ministeriets och Läkemedelsverkets uppfattning. Enligt JO är direktivets text inte i alla avseenden direkt tillämplig när det gäller grunderna för blodgivningsförbudet. Detta gäller enligt JO t.ex. bestämmelserna om sådana svåra sjukdomar och sådant sexuellt beteende som anges som grunder för permanent blodgivningsförbud i direktivet. Dessa grunder kan inte tillämpas som sådana utan kräver noggrannare avgränsning.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 24.6.2008, dnr 152/4/06*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Läkemedelsverket meddelade 15.12.2008 att föreskrift nr 6/2005 har upphävts och att Läkemedelsverket har meddelat en ny föreskrift, nämligen föreskrift nr 1/2008 (som gäller tekniska kvalitets- och säkerhetskrav för blod och blodkomponenter). Denna föreskrift trädde i kraft 1.1.2009 och har utarbetats så att direktivets text delvis har inkluderats i föreskriften och delvis har skrivits om. Den punkt som gäller sexuellt beteende som grund för permanent blodgivningsförbud har preciserats med beaktande av de uppfattningar som JO framfört.

FRK:s Blodtjänst meddelade 5.12.2008 att dess anvisningar 1.1.2009 har preciserats så att det framgår av anvisningarna att det blodgivningsförbud som hänför sig till sex mellan män entydigt grundar sig på sexuellt beteende och inte på sexuell läggning.

Myndigheternas skyldighet att ge råd och handledning

Liksom åren innan behandlade JO också en del klagomål som gällde hälso- och sjukvårdsmyndigheternas rådgivnings- och handledningsskyldighet.

I ett fall konstaterade JO att samkommunen för Vasa sjukvårdsdistrikt var skyldig att informera sjukvårdsdistriktets invånare om det avtal som ingåtts mellan Södra Österbottens, Mellersta Österbottens och Vasa sjukvårdsdistrikt och om avtalets betydelse för tillgången till specialiserad sjukvård. Enligt avtalet har patienterna rätt att fritt söka vård vid vilket sjukhus som helst inom dessa sjukvårdsdistrikt. Det fanns dock varken på sjukvårdsdistriktets eller på centralsjukhusets webbsidor någon information om avtalet och det fanns inte heller någon patientinformation om saken. Enligt JO har invånarna rätt att veta hur den specialiserade sjukvården har ordnats inom sjukvårdsdistriktet och vilka verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården invånarna kan söka sig till då de behöver sådana tjänster (3602/4/07*).

I ett annat klagomål uppgavs det att läkemedelsprisnämnden hade tolkat lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan offentlighetslagen) så att dokument som innehåller uppgifter om priser och ersättningar för läkemedel kan delges utomstående bara med det berörda läkemedelsföretagets tillstånd. Klaganden och läkemedelsprisnämnden hade olika uppfattningar om huruvida nämnden hade iakttagit offentlighetslagens procedurbestämmelser i fråga om klagandens dokumentbegäran. Av den e-postbrevväxling mellan klaganden och nämnden som bifogats till klagomålet framgick det inte att nämnden skulle ha informerat klaganden om att saken kan föras till nämndens möte för avgörande i det fall då en dokumentbegäran avslås. Enligt JO borde nämnden ha handlat på detta sätt. JO betonade att syftet med offentlighetslagens procedurbestämmelser är att säkerställa att det grundlagsenliga rättsskyddet tillgodoses (3227/4/06*).

I ett annat fall hade överläkaren vid hälsovårdscentralen i Haapajärvi vägrat ge klaganden de patientuppgifter denne begärt angående sin framlidna mor. I detta fall skulle grundtrygghetschefen i egenskap av administrativ chef för hälsovårdscentralens överläkare och såsom ansvarig för förvaltningen – efter att ha tagit emot klagomålet – ha varit skyldig att utan dröjsmål ge överläkaren anvisningar om att handla i enlighet med förvaltningslagen och offentlighetslagen. Överläkaren borde således ha gett klaganden ett motiverat skriftligt beslut jämte besvärsanvisningar med anledning av dennes dokumentbegäran (643/4/07*).

Vid Studenternas hälsovårdsstiftelses (SHVS) enhet i Uleåborg hade man krävt att en patient som ville reservera en tid hos en ögonläkare personligen skulle infinna sig med remissen för att reservera en tid för ögonläkarbesöket. Kunden orsakades således ett extra besök som inte innefattade någon undersökning eller vård, utan besöket betjänade endast administrativa syften. Både med tanke på möjligheterna att uträtta ärenden smidigt och med tanke på servicens tillgänglighet borde man enligt JO:s uppfattning kunna reservera en tid för ett ögonläkarbesök också per telefon eller e-post. Detta skulle vara förenligt med den serviceprincip som anges i förvaltningslagen och innebära att service tillhandahålls på ett tillbörligt sätt. Studenternas hälsovårdsstiftelse omfattas av förvaltningslagen eftersom stiftelsen i egenskap av privat hälso- och sjukvårdsproducent sköter en offentlig uppgift då den med stöd av folkhälsolagen svarar för studenthälsovården för universitetsstuderandena (2025/4/06).

4.11 BARNENS RÄTTIGHETER

I enlighet med riksdagens önskemål 1998 hör tillsynen över att barnens rättigheter tillgodoses till tyngdpunktsområdena i JO:s verksamhet. Ärendena inom sakområdet för barnens rättigheter avgjordes under verksamhetsåret av JO *Riitta-Leena Paunio*. Huvudföredragande för sakområdet var äldre JO-sekreterare *Kirsti Kurki-Suonio*.

Barnombudsmannen, som sedan år 2005 har övervakat att barnens intressen och rättigheter tillgodoses på ett allmänt plan, följde under år 2008 i sin verksamhet framförallt hur barnens *egna* deltaganderättigheter förverkligats (*Barn har rätt att delta – Barnombudsmannens årsrapport 2008*). Barnombudsmannens byrå gjorde en utredning om hur barnen själva upplever att deras rättigheter tillgodoses (Päivi Tuononen: *Asiaa aikuisille*). Den kompletterades med en särskild utredning om samiska barns välfärd och rättigheter (Minna Rasmus: *Saamelaisuus on kuin lahja*).

I den laglighetskontroll som utövas av JO framträder vårdnadshavarnas och föräldrarnas syn på barnens rättigheter snarare än barnets egna erfarenheter. Eftersom klagomålsärenden ofta anses vara komplicerade sköts de av vårdnadshavarna som har till uppgift att företräda barnen och föra deras talan. I synnerhet ärenden som gäller särskilt känsliga specialgrupper av barn har JO tagit upp till prövning på eget initiativ. Under verksamhetsåret avgjordes t.ex. ett ärende som gällde barn som bor på fängelsers avdelningar för mödrar och barn (se s. 128).

4.11.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Den nya barnskyddslagen trädde i kraft 1.1.2008. Detta var den viktigaste reformen under året med avseende på barnets rättigheter. Lagreformen refereras i tidigare års berättelser. Inom laglighetskontrollen 2008 förefaller barnskyddsärendenas andel ha ökat. Föräldrar och vårdnadshavare verkar ha bättre kunskaper om barnens och sina egna rättigheter i barnskyddsärenden.

JO har upprepade gånger påtalat dröjsmål med rättspsykiatriska undersökningar av barn och de olägenheter som dröjsmålen innebär för barn som misstänks ha blivit sexuellt utnyttjade. Hon kritiserade detta missförhållande i sin särskilda berättelse *Barn, familjevåld och myndigheternas ansvar* från år 2006 samt i flera avgöranden som refereras bl.a. i verksamhetsberättelsen för 2007.

Riksdagens godkände i slutet av 2008 lagen om ordnande av utredningar av sexualbrott mot barn (1009/2008) som trädde i kraft 1.1.2009. Genom lagen överfördes kostnadsansvaret för undersökningar som gjorts på begäran av polisen, åklagaren eller domstolen från kommunerna till staten, vilket väntas förbättra situationen. De undersökningar som avses i lagen görs på universitetscentralsjukhusen.

År 2008 stiftades dessutom lagen om underhållsstöd (580/2008) som träder i kraft 1.4.2009. Lagen innebär att uppgifterna i anslutning till beviljande av underhållsstöd och indrivning av underhållsbidragsskulder överförs från kommunerna till Folkpensionsanstalten. I slutet av 2008 behandlade riksdagen också ett lagförslag om registrerade pars rätt till s.k. familjeintern adoption (RP 198/2008 rd).

4.11.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under år 2008 avgjorde JO sammanlagt ca 120 ärenden som gällde barns rättigheter. Ca 22 % av den var åtgärdsavgöranden. I statistiken tas de klagomål som gäller barns rättigheter inte upp som en särskild grupp, eftersom dessa ärenden har statistikförts enligt de myndigheter som klagomålen riktats mot. Under verksamhetsåret riktades klagomålen i de flesta fallen mot socialvårdsmyndigheter och skolmyndigheter och merparten av dem har därför hänförts till statistiken över dessa sakområden. Flera klagomål har emellertid också hänförts till andra sakområden.

Barnskydd

Närmare hälften (ca 48 %) av avgörandena gällde barnskyddsärenden. Andelen barnskyddsärenden förefaller ha ökat. Andelen ärenden som gällde vårdnad och umgängesrätt minskade i motsvarande mån. Avgörandena om vårdnad och umgängesrätt utgjorde tillsammans med barnskyddsavgörandena emellertid 60 % av samtliga barnärenden. Om man dessutom räknar med de avgöranden som gällde domstolarnas verksamhet i tvistemål om vårdnad och umgängesrätt utgjorde andelen 64 %. Ca två tredjedelar av de ärenden som gällde barns rättigheter hade sålunda samband med barnskydd eller tvister om vårdnad och umgängesrätt.

Beslut som gällde omhändertagande och vård utom hemmet var den grupp som väckte mest kritik inom kategorin barnskyddsärenden. JO fick klagomål som gällde t.ex. bristfälligt förfarande i samband med att parter hörts och andra procedurfrågor. Vidare kritiserades avgöranden som lett till omhändertaganden samt beslutsmotiveringar. JO hade ingen anledning att ingripa i lagakraftvunna beslut av förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen. Hon uppmärksammade emellertid en socialarbetare vid Kyrkslätts socialväsende på vikten av att i enlighet med barnskyddslagens 33 § omsorgsfullt göra anteckningar om förhandlingar. Det var fråga om en kartläggning av anhörignätverk och om åsikter som gällde placering av barn (1384/4/08).

Den näststörsta gruppen av klagomål gällde förhållandena för barn som placerats i vård utom hemmet. Ett av dessa klagomål ledde till att Jyväskylä landskommuns socialväsende klandrades. JO påtalade avsaknaden av vårdplaner för barn som vårdades utom hemmet samt de knapphändiga anteckningarna om klienterna. Hon ansåg att anteckningarna inte uppfyllde de krav som den då gällande barnskyddslagen ställde på vårdplaner. I vårdplanerna skulle barnens problem beaktas och likaså deras behov medan de vårdades utom hemmet (2052/4/06).

JO undersökte på eget initiativ Pihkapuisto bedömnings- och mottagningsenhets lämplighet för vård av omhändertagna barn. Hösten 2007 stängdes anläggningen på grund av sitt dåliga skick och barnen flyttades tillfälligt till flera olika enheter. JO ansåg på basis av den utredning som inkommit i ärendet att verksamheten borde ha avslutats redan tidigare. Arbetarskyddsmyndigheterna hade redan år 2003 föreslagit att man snabbt skulle leta reda på nya lokaler så att sunda och trygga förhållanden skulle kunna garanteras för arbetstagarna. JO bad socialverket senast 30.6.2008 meddela med vilka permanenta lokaler Pihkapuistoenhetens lokaler hade ersatts (2639/2/07*).

Helsingfors socialverk meddelade att man inte ännu sommaren 2008 hade lyckats lösa Pihkapuisto bedömnings- och mottagningscentrals lokalproblem. Avsikten var att tidigast i januari 2009 flytta enheten till gemensamma tillfälliga lokaler. Permanenta lokaler kommer att ordnas i Lappviken, dit bedömnings- och mottagningscentralen enligt utredningen kan flytta tidigast år 2012.

De övriga klagomålen gällde barnskyddsanmälningar (6) och brådskande omhändertaganden eller brådskande placering utom hemmet enligt den nya barnskyddslagen (6). Fem avgöranden gällde avslutande av omhändertaganden. I ett av dessa avgöranden ansåg JO att Kiikala socialväsende hade handlat i strid med den då gällande barnskyddslagen. Socialnämnden hade fattat beslut om att avsluta omhändertaganden utan att försäkra sig om att barnens förälder förmådde ta hand om dem. Vidare hade beslutet fattats utan att man i enlighet med lagen hört barnen och beslutet hade inte delgivits på vederbörligt sätt (1985/4/06).

I två klagomål kritiserades förfarandet att begränsa kontakterna mellan barn och dess anhöriga. JO kritiserade Hollola socialväsende för att inget beslut om begränsning av kontakterna hade fattats trots att klaganden inte delade socialarbetarens uppfattning om saken (494/4/07).

Relativt sett flest åtgärder föranledde klagomål som gällde utlämnande och sekretessbeläggning av information. Sammanlagt fyra av nio avgöranden föranledde åtgärder från JO:s sida. I två fall hade en kommuns socialvårdsmyndighet inte inom den tid som lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet förutsätter besvarat en begäran om utlämnande av uppgif-

ter (S:t Michels socialcentral 669/4/07* s. 176, Taivalkoski socialväsende 2305/4/07). JO:s avgörande om överlämnade av barnskyddshandlingar till klagandens förre make refereras närmare i avsnittet om socialvård (2316/4/06 s. 177). Följande refereras närmare ett avgörande om utlämnande av uppgifter till familjehem.

Utlämnande av känslig information om barns och föräldrars hälsotillstånd till familjehem

Klagandens barn hade omhändertagits av Lahtis socialväsende och avsikten var att placera barnet i ett familjehem. En socialarbetare hade upplyst två familjehem om att klaganden och klagandens make var HIV-positiva. Klaganden kritiserade socialarbetaren för att informationen hade lämnats utan att fråga honom och utan hans tillstånd. Enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, nedan offentlighetslagen, är uppgifter om en persons hälsotillstånd sekretessbelagda. Sekretessbeläggningen hör till skyddet av föräldrarnas personliga integritet.

En myndighet kan lämna ut sekretessbelagd information för ett uppdrag som myndigheten givit eller för en uppgift som i övrigt handhas för myndighetens räkning. En förutsättning är att utlämnandet av informationen är nödvändigt för att uppdraget eller uppgiften ska kunna skötas.

Som motivering för utlämnandet av informationen anfördes övriga barns bästa. Det hör till ett barns grundläggande rättigheter att dess bästa ska komma i främsta rummet. I en avvägningssituation är barnets bästa så viktigt att det kan åsidosätta t.ex. skyddet av föräldrarnas personliga integritet. Enligt JO:s åsikt ska bedömningen alltid baseras på motiverade skäl. Sådana hade inte framförts i detta sammanhang.

Med beaktande av den utredning som inkommit i ärendet föreföll det enligt JO:s åsikt vara en i viss mån överdimensionerad åtgärd att ge informationen om föräldrarna som en försiktighetsåtgärd med tanke på en eventuell smittorisk. Hon konstaterade att frågan om det var nödvändigt att ge upplysningen lämnade utrymme för tolkning och att det inte fanns något entydigt korrekt svar på frågan. Därför ansåg JO att man inte hade förfarit lagstridigt i ärendet.

JO uppmärksammade Lahtis stads social- och hälsovårdsväsende på att det grundlagsenliga skyddet av den personliga integriteten innebär att uppgifter om en persons hälsotillstånd ska skyddas. Social- och hälsovårdsväsendet ska som företrädare för det allmänna se till att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses så fullständigt som möjligt.

JO underströk också att socialarbetaren innan informationen lämnades ut borde ha diskuterat saken med klaganden och beaktat dennes synpunkter på utlämnandet. I barnskyddslagen som trädde i kraft 1.1.2008 föreskrivs om utlämnande av uppgifter bl.a. för ordnande av barnskydd. Den laghänvisning som fogats till bestämmelsen understryker enligt motiveringen att sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut i första hand med klientens uttryckliga samtycke (RP 252/2006 s. 147). Bestämmelsen är inte tillämplig på fall som inträffat före lagens ikraftträdande, men den rättsprincip som framgår av den stämmer överens med JO:s ställningstagande.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 24.6.2008, dnr 1789/4/06, föredragande Kirsti Kurki-Suonio

Ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt

Den näst efter barnskyddsärendena största gruppen av klagomålsärenden gällde under verksamhetsåret kommunernas socialväsenden och deras förfaranden i samband med tvister om vårdnad och umgängesrätt. Under året avgjordes sammanlagt 14 sådana fall. I de flesta fallen kritiserades sådana utredningar om barns förhållanden som domstolar begärt för behandlingen av vårdnadsärenden. Utredningarna ansågs vara partiska och kritiserades för att grundlöst gynna endera föräldern. Också barnatillsyningsmän kritiserades för partiskhet vid upprättande av avtal.

Även om socialväsendet är skyldigt att bemöta sina klienter opartiskt upplever klagandena ofta att de blir partiskt och ojämlikt bemötta. Till stöd för denna upp-

levelse kan sällan anföras fakta som tyder på klandervärt förfarande. Under verksamhetsåret föranleddes endast i ett fall åtgärder från JO:s sida. Kiiminki socialväsende hade på begäran av en förälder gett ett yttrande till domstolen i ett ärende som gällde verkställighet av ett vårdnadsbeslut. I yttrandet ingick ett bemötande av en av domstolen förordnad medlares utsaga. Enligt verkställighetslagen kan komplettering av medlarens rapport eller inhämtande av en statlig eller kommunal myndighets utlåtande ske endast på domstolens eget initiativ. Socialväsendet hade överskridit sin behörighet och genom sitt förfarande äventyrat ett opartiskt och jämlikt bemötande av klienterna. JO ansåg att förfarandet i ärendet var lagstridigt (4325/4/06).

Missnöje med behandlingen av vårdnads- och umgängestvister riktades också mot domstolar. Dessa fem klagomål föranledde inga åtgärder.

Dagvård

Under verksamhetsåret avgjordes sju klagomål som gällde dagvård. Tre av dem ledde till åtgärder. Två av avgörandena gällde dimensionering av dagvårdspersonal. Dessa avgöranden behandlas i avsnittet om socialvård, s. 175.

JO bedömde också en från sitt barn särboende vårdnadshavarens ställning vid ansökan om dagvårdsplats. Dagvård har traditionellt ansetts vara en sådan vardaglig angelägenhet som den s.k. boföräldern ensam kan besluta om. JO ansåg att dagvården i vissa fall kan ha en avsevärd betydelse för barnets framtid. I sådana fall borde vårdnadshavarna enligt lagen besluta om dagvården tillsammans. Behandlingen av en ansökan om dagvårdsplats kan dock avsevärt fördröjas på grund av att vårdnadshavarna är oeniga. Barnets bästa förutsätter att ansökan avgörs snabbt. JO sände sitt avgörande för kännedom till justitieministeriet (JM) och social- och hälsovårdsministeriet (SHM) för att beaktas i samband med lagberedningen. Hon hänvisade till konventionen om barnets rättigheter enligt vilken båda föräldrarna ska ha gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling.

Det tredje åtgärdsavgörandet gällde olika metoder att lugna ett barn i specialdagvård.

Ett daghemsbarn lugnades genom att vårdaren höll fast det i famnen

Klaganden kritiserade de uppfostringsmetoder som användes för hennes son i ett daghem i Helsingfors. Barnet hade berättat att en specialbarnträdgårdslärare flera gånger suttit på honom och tryckt honom mot golvet.

Syftet med s.k. famnvård är att barnet tryggt ska få ge utlopp för sina känslor och att samtidigt skydda andra barn och vuxna. Om barnet inte lugnar sig på detta sätt är den sista utvägen att lägga barnet på mage på en madrass. För att hindra barnet att sparka sätter sig en vuxen försiktigt på barnets ben. För att hindra barnet att slå och klösa hålls dess händer fast bakom ryggen. Barnet skadas inte.

Enligt socialverkets yttrande finns det inga anvisningar om famnvårdsmetoden och man har inte heller systematiskt samlat in information om dess eventuella användning i daghemmen. I det aktuella daghemmet hade man varit tvungen att vidta åtgärder för att lugna ett barn. Av specialbarnträdgårdslärarens utredning och de anteckningar som gjorts om barnet framgick att man ofta varit tvungen att använda famnvårdsmetoden för klagandens barn.

Av utredningen framgick enligt JO att klagandens barn ställde personalen inför en synnerligen utmanande situation. Den metod som användes var eventuellt det enda sättet att komma tillrätta med barnets aggressivitet.

Barnets aggressiva och delvis gränslösa beteende hade antecknats i dess individuella dagvårdsplan av vilken det också framgick att famnvårdsmetoden ofta hade använts. Planen hade upprättats i samråd med barnets mor och daghemmets personal. Av utredningarna framgick inte om man med den sexåriga pojken hade diskuterat fasthållningssituationerna eller hur han mådde efter dem.

JO ansåg att specialbarnträdgårdsläraren inte hade handlat på ett klandervärt sätt. Hon och daghemmets övriga personal hade när de lugnade barnet handlat så som situationen krävde. JO konstaterade att fasthållande av ett barn innebär ett ingrepp i dess grundlagsenliga personliga integritet. Sådana åtgärder måste ha stöd i lag. Enligt JO:s åsikt kan ett litet barn skötas i samförstånd med vårdnadshavaren. Då ett barn lugnas genom fasthållning ska detta alltid ske på ett för barnet tryggt sätt. Åtgärden ska utföras professionellt samt på ett sätt som stöder barnet och dess människovärde.

JO underströk också vikten av att göra noggranna anteckningar om vårdnadshavarens samtycke och om enskilda händelser. Bland annat är det skäl att göra anteckningar om vad som diskuterats med barnet efter händelserna, om sådan diskussion är möjlig och ändamålsenlig. Om möjligt är det skäl att också anteckna hur barnet uppfattar det inträffade och hur barnet mår efteråt.

JO ansåg att det för barnens, vårdnadshavarnas och daghemspersonalens rättssäkerhet också är viktigt att med tanke på barnens grundläggande och mänskliga rättigheter definiera sådana begrepp som famnvård och fasthållande. På så sätt är det möjligt att undvika att det uppkommer praxis som i efterhand anses vara oacceptabel. Socialverket har sålunda börjat utreda situationer där barn hålls fast och kommer att upprätta anvisningar om saken för daghemmens personal.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 26.6.2008,
dnr 4171/4/06*, föredragande Minna Verronen

Adoption

Under verksamhetsåret avgjordes sex klagomål som gällde adoptionsprocesser, vilket var klart flera än föregående år. Klagandena kritiserade köerna till adoptionsrådgivningen och handläggningstiderna vid Finlands nämnd för internationella adoptioner. Dessa klagomål ledde inte till åtgärder. Andra frågor som togs upp i klagomålen var problem i anslutning till innehållet i och ordnandet av adoptionsrådgivning. En del av dessa klagomål ledde till åtgärder.

JO gav en socialarbetare i Vanda en anmärkning för att denne vid adoptionsrådgivning hade försummat att för barnets biologiska förälder förklara adoptionens rättsverkningar. Avgörandet refereras närmare nedan (2555/4/06 s. 202). I ett annat åtgärdsavgörande uppmärksammade JO Rädda Barnen rf:s regionbyrå och Haukipudas kommuns socialväsende som ingått ett köptjänstavtal på vikten av att i enlighet med lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården besvara en anmärkning (3288/4/06).

JO prövade också ett klagomål om eventuell diskriminering och bristande rättssäkerhet då adoptionsrådgivningen för en multihandikappad person och dennes make hade avslutats med ett beslut som inte kunde överklagas. Makarna hade ansökt om inhemsk adoption. JO konstaterade att det inte i och för sig innebar diskriminering att personer som ville bli adoptionsföräldrar bedömdes utgående från barnets bästa. Det var fråga om huruvida föreningen Rädda Barnen rf i samband med sin adoptionsrådgivning hade utövat sin prövningsrätt på ett godtagbart sätt. JO ansåg att föreningens beslut i väsentliga avseenden var baserat på omständigheter som enligt gällande lagstiftning kan anses ha relevans för bedömning av adoptionsbarnets bästa. JO ansåg att prövningsrätten inte hade överskridits eller utövats på grunder som kunde betraktas som osakliga. Det fanns sålunda inga skäl att misstänka diskriminering i ärendet.

Rädda Barnen rf hade på begäran givit ett skriftligt beslut om att avsluta adoptionsrådgivningen. Beslutet kunde inte överklagas. JO bedömde ärendet också med beaktande av den omständigheten att det var fråga om en köptjänst som skulle hålla samma standard som motsvarande kommunal service. Hon ansåg att också en kommunal myndighet med anledning av en inhemsk adoptionsansökan kan fatta motsvarande beslut om att avsluta adoptionsrådgivningen. Ett sådant beslut kan enligt JO inte överklagas. Enligt lagen är det inte heller möjligt att hos en domstol ansöka om ett beslut som enbart gäller behörighet att bli adoptionsförälder. En förutsättning för en sådan ansökan är att ett barn som ska adopteras redan har placerats i en familj som får adoptionsrådgivning.

JO sände avgörandet för kännedom till JM där en revidering av adoptionslagen pågår. I ministeriets prome-

moria föreslås för inhemska adoptioner motsvarande tillståndsförfarande som för internationella adoptioner. Det planerade tillståndsförfarande skulle ha gett klagandena möjlighet att få en omprövning av det beslut som de ansåg vara diskriminerande (1715/4/06*).

Försummelse att vid adoptionsrådgivning förklara adoptionens rättsverkningar

Klaganden och hennes sambo hade fått adoptionsrådgivning av socialväsendet i Vanda. Klaganden hade ett barn som inte var hennes och sambons gemensamma. Klaganden uppgav att deras önskemål var att förstärka det juridiska bandet mellan barnet och sambon. Adoptionsrådgivningen avslutades med att sambon undertecknade adoptionsansökan medan klaganden undertecknade sitt samtycke till adoptionen. Vanda tingsrätt fastställde adoptionen i enlighet med ansökan. De båda parterna trodde att klagandens barn genom adoptionen hade blivit klagandens och sambons gemensamma barn. Då paret sedermera flyttade isär och utredde barnets ställning hos barnatillsyningsmannen framgick det att klaganden enligt befolkningsdatasystemet inte var förälder till sitt eget biologiska barn.

Klaganden kritiserade de socialarbetare vid Vanda social- och hälsovårdsverk som gett adoptionsrådgivningen. Hon ansåg att hon inte hade gett sitt samtycke till att hennes barn inte längre var hennes.

JO ansåg att utredningen visade att de socialarbetare som gett adoptionsrådgivningen inte visste om det är möjligt att mellan samboende fastställa s.k. familjeintern adoption på ett sådant sätt att adoptionen inte bryter förhållandet mellan barnet och den biologiska föräldern.

Den ena socialarbetaren nämnde att frågan om familjeintern adoption hade kommit upp i slutskedet av adoptionsrådgivningen. Socialarbetaren uppgav att klaganden och hennes sambo hade uppmanats att ta reda hur det förhöll sig innan de lämnade in sin ansökan till tingsrätten. Den andra socialarbetaren som arbetade i par med den nyss nämnda konstaterade att deras avsikt inte i något skede hade varit att klaganden skulle förlora vårdnaden om sitt barn.

Enligt adoptionslagen ska i samband med adoptionsrådgivningen utredas om det finns i lagen angivna förutsättningar för adoption. En förutsättning för adoption är bl.a. att barnets föräldrar har gett sitt samtycke. Innan samtycket ges ska det ordnas en överläggning där syftet med, förutsättningarna för och rättsverkningarna av adoptionen ska klarläggas.

En förälders samtycke till att låta sitt barn adopteras är en viljeyttring vars rättsverkningar på ett oåterkalleligt sätt kan förändra förhållandet mellan barnet och föräldern. Det är därför viktigt att den som ger sitt samtycke är medveten om dess konsekvenser. Konventionen om barnets rättigheter förutsätter att konventionsstaterna säkerställer att de personer som berörs har givit sitt fulla samtycke till adoptionen efter att fått den rådgivning som behövs.

JO gav den socialarbetaren som gett adoptionsrådgivningen en anmärkning för lagstridigt förfarande eftersom på ett bristfälligt sätt hade klarlagt rättsverkningarna av adoptionen för klaganden och hennes sambo och överlämnat uppgiften att slutgiltigt klarlägga saken till dem. JO ansåg att den socialarbetare som arbetade i par med den förstnämnde hade handlat lagstridigt genom att inte ingripa i den bristfälliga adoptionsrådgivningen. Eftersom den andre socialarbetaren emellertid inte var huvudansvarig nöjde sig JO med att för kännedom delge henne sin uppfattning om det lagstridiga förfarandet.

Vidare ansåg JO att utredningen inte visade att Vanda socialväsende förfarit lagstridigt vid organiseringen och ledningen av adoptionsrådgivningen. Det inträffade visade enligt hennes åsikt att uppgifterna inte fördelats och personalen inte instruerats på bästa möjliga sätt. JO uppmärksammade Vanda stads social- och hälsovårdsnämnd på detta.

JO framställde att Vanda stad också överväger att kompensera klaganden för den skada och de olägenheter som det lagstridiga förfarandet orsakat.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 27.10.2008, dnr 2555/4/06, föredragande Kirsti Kurki-Suonio

Hälso- och sjukvården samt övriga myndigheter

Fyra avgöranden under verksamhetsåret gällde hälso- och sjukvårdstjänster för barn och två av dessa föranledde klander från JO. I det ena fallet hade en undersökning på grund av misstanke om sexuellt utnyttjande av barn dröjt oskäligt länge vid Tammerfors universitetssjukhus. Efter att begäran om handräckning framställts hade det dröjt 14 månader innan undersökningen inleddes och nästan två år innan begäran om handräckning besvarats med ett utlåtande. Under denna tid hade barnet inte heller fått behövlig vård (1726/4/06).

Åtgärdsavgöranden om barns rättigheter gavs också inom andra sakområden och de refereras därför i andra avsnitt av berättelsen. I avsnittet om polisen redogörs för ett avgörande med anledning av ett klagomål över att ett ensamresande barn inte på en flygplats beviljats snabbpass i stället för trasigt pass (3335/4/06* s. 120). I avsnittet om utlänningsärenden refereras ett avgörande om bedömning av ett barns rättigheter i samband med gränskontroll (81/4/06 s. 166). I avsnittet om fångvården refereras avgöranden som gäller barns rättigheter på fängelseavdelningar för mödrar och barn samt stödjande av mödrars föräldraskap under strafftiden (2758* och 2765/4/07* s. 128).

Dessutom avgjordes ett antal barnärenden som hänförde sig till andra myndigheter, t.ex. utrikesministeriet, magistrater och domstolar, och som gällde andra frågor än vårdnad eller umgängesrätt. Dessa ärenden föranledde inga åtgärder.

4.11.3 INSPEKTIONER

Inom sakområdet för barnens rättigheter fortsatte inspektionerna av statens skolhem och privata barnskyddsanstalter. Under dessa inspektioner utreddes framförallt tillämpningspraxis för de bestämmelser om begränsande åtgärder som trädde i kraft i slutet av 2006.

JO inspekterade Vuorela skolhem och den privata barnskyddsanstalten Matula Oy i Loimaa. I samband med dessa inspektioner gjordes bl.a. en genomgång av de vid anstalterna fattade besluten om begränsande åtgärder under ett halvt års tid. Besluten och de praktiska åtgärderna diskuterades med anstaltens personal.

Dessutom inspekterades Helsingfors Diakonissanstalts enhet för familje- och barnarbete i Sockenbacka. Under de diskussioner som fördes i samband med inspektionerna utreddes också hur barnen vid behov får hälso- och sjukvårdstjänster. Under inspektionerna bekantade sig JO och hennes medarbetare med anstalternas lokaler. Under alla inspektioner ges barnen och personalen alltid möjlighet till konfidentiella samtal med JO.

JO inspekterade 28 och 29.3.2008 Raumo stads social- och hälsovård. I det sammanhanget uppmärksammades framförallt den nya barnskyddslagen som hade trätt i kraft i början av året och de krav som lagen ställer. Också i det sammanhanget studerade JO och hennes medarbetare barnskyddsbesluten under en viss period och diskuterade aktuella frågor och registreringsförfaranden med anställda inom barnskyddet. Vidare inspekterades Raumo stads familjestödscenter där man bekantade sig med öppenvården inom Raumos barnskydd och med de alternativ som står till buds i krissituationer.

Inspektionerna föranledde inga åtgärder med undantag för att JO beslöt att närmare undersöka lagligheten av de drogtester som utförs vid Vuorela skolhem. Drogtesterna utförs slumpmässigt och är baserade på barnens och vårdnadshavarnas samtycke. Några beslut fattas inte om drogtesterna.

BJO Lindstedt inspekterade 1.9.2008 även Borgå stads utbildningsväsendet.

4.12 INTRESSEBEVAKNING

I intressebevakningsärenden är det fråga om allmänna intressebevakares och magistraternas samt domstolarnas förfarande när de sköter uppdrag enligt lagen och förordningen om förmyndarverksamhet (442 och 889/1999). Klagomålen inom detta sakområde hörde under året till BJO Petri Jääskeläinen. Huvudföredragande var JO-sekreterare Mikko Sarja.

En intressebevakare ska förvalta huvudmannens egendom och företräda huvudmannen vid rättshandlingar som gäller egendom och ekonomiska angelägenheter. Enligt särskilt förordnande företräder intressebevakaren sin huvudman också i ärenden som gäller dennes person. Intressebevakaren ska i alla situationer samvetsgrant bevaka huvudmannens rättigheter och främja dennes bästa. Den centrala principen i lagstiftningen om intressebevakning är respekten för huvudmannens grundläggande och mänskliga rättigheter, även om rätten att förfoga över huvudmannens egendom delvis överförs på någon annan.

4.12.1 ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Som en del av den pågående kommun- och servicestrukturreformen (lagen 169/2007) godkände riksdagen under verksamhetsåret lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten (575/2008). Enligt lagen, som trädde i kraft 1.1.2009, överförs intressebevakningsuppgifterna från kommunerna till staten, närmare bestämt till rättshjälpsbyråerna.Samtidigt ändrades lagen om förmyndarverksamhet och lagen om statliga rättshjälpsbyråer (576 och 577/2008). I fortsättningen är kommunerna indelade i 41 intressebevakningsområden, enligt vad som närmare föreskrivs i justitieministeriets förordning om rättshjälpsbyråernas intressebevakningsområden (637/2008).

4.12.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under året avgjordes 51 intressebevakningsärenden av vilka sex ledde till åtgärder. Även om antalet intressebevakningsärenden är litet i förhållande till det sammanlagda antalet klagomål är dessa ärenden synnerligen viktiga från laglighetskontrollens synpunkt. Det är fråga om rättsskyddet och de övriga grundläggande rättigheterna för människor som inte själva kan bevaka sina rättigheter. För närvarande har ca 50 000 myndiga personer i vårt land en intressebevakare och av dessa har 60 % en allmän intressebevakare. Genom att sköta sin huvudmans angelägenheter och bevaka huvudmannens rättigheter främjar intressebevakaren också huvudmannens jämlikhet i förhållande till personer som själva kan sköta sina ärenden.

I klagomålen som gäller intressebevakningsärenden är det oftast fråga hur mycket dispositionsmedel som ska ges till huvudmannen, huruvida det finns behov av intressebevakning eller inte, om anhörigas rätt att få information, om försäljning av huvudmannens egendom och behandling av huvudmannens lösegendom, om god förvaltningssed (bl.a. vid rådgivning och hörande samt i fråga om handläggningstider och tjänstemäns uppträdande) och om skötsel av huvudmannens praktiska angelägenheter. Sådana ärenden avgjordes också under verksamhetsåret. Bland de frågor som aktualiserades kan framförallt nämnas skötsel av huvudmannens angelägenheter efter att denna avlidit samt framförande av dödsbud. I dessa ärenden gjorde BJO framställningar till justitieministeriet (JM) och social- och hälsovårdsministeriet (SHM) om bedömning av behovet att förnya lagstiftningen. En ny fråga som aktualiserades var också vilket språk intressebevakare ska använda vid upprättande av redovisningar.

Huvudföredraganden för sakområdet inspekterade på förordnande av BJO förmyndarenheten vid Lahtis magistrat. På de regionala utbildningsdagarna för förmyndare föreläste huvudföredraganden också om integritet och offentlighet i samband med intressebevakning.

4.12.3 AVGÖRANDEN

Intressebevakarens uppgifter efter att huvudmannen avlidit

Klaganden var missnöjd med att allmänna intressebevakaren inte efter att huvudmannen avlidit hade skött alla dennes ekonomiska förpliktelser som uppkommit före dödsfallet.

Enligt BJO:s åsikt råder det i rättsligt hänseende inte oklarhet om att intressebevakarens uppdrag upphör då huvudmannen avlider. Intressebevakaren förlorar därmed sin behörighet att företräda den avlidne i ärenden som gäller dennes egendom. Intressebevakaren kan sålunda t.ex. inte längre betala huvudmannens räkningar, inte ens om räkningsgrunden uppkommit under pågående uppdrag, eller företa andra rättshandlingar för huvudmannens räkning. Vissa förpliktelser återstår emellertid för intressebevakaren. I den mån som intressebevakaren haft hand om huvudmannens egendom, ska han fortsättningsvis förvalta den omedelbart efter dödsfallet. Det är närmast fråga om att bevara egendomen och inte om att sköta ekonomiska förpliktelser som övergått från huvudmannen till dödsboet, då man beaktar också de begränsningar som ärvdabalken innebär när det gäller betalning av den avlidnes skulder.

BJO bedömde också vilka åtgärder intressebevakaren är skyldig att vidta ifall huvudmannen har bröstarvingar som emellertid, enligt vad intressebevakaren vet, har avsagt sig arvet. Enligt lagen om införande av ärvdabalken ska den som har hand om boet meddela domstolen att det inte finns personer i arvingeställning. Förfarandet leder i sista hand till att en syssloman förordnas för dödsboet. Inte heller från denna synpunkt skulle intressebevakaren vara skyldig att efter att huvudmannens död betala räkningar som uppkommit under livstiden. Om han varit medveten om att bröstarvingarna på ett bindande sätt avsagt sig arvet, kunde det närmast ha blivit aktuellt att förordna en syssloman.

Den omständigheten att allmänna intressebevakaren i detta fall betalat en del av sin huvudmans räkningar ännu efter att denne avlidit berodde på att intressebevakaren fick kännedom om dödsfallet först ett par veckor efter att det inträffat. Enligt BJO:s åsikt hade allmänna intressebevakaren inte handlat lagstridigt och inte heller åsidosatt sina förpliktelser. Enligt BJO:s åsikt kan frågan om skötsel av huvudmannens ärenden efter dennes död eventuellt, med avseende på tillämpningen och samordningen av lagen om förmyndarverksamhet och ärvdabalken, lämna utrymme för rättslig tolkning och sålunda förutsätta åtgärder från lagstiftarens sida (4380/4/06*).

Också i ett annat avgörande var det fråga om allmänna intressebevakarens skyldigheter efter huvudmannens död. BJO ansåg det vara problematiskt att intressebevakarna i praktiken av olika anledningar utan klart stöd i lag efter sina huvudmäns död måste sköta ärenden som i ett så tidigt skede som möjligt borde överföra på bodelägarnas ansvar. BJO ansåg att man från rättslig synpunkt kunde ifrågasätta i synnerhet om intressebevakaren har rätt och skyldighet att ombesörja begravningen samt om intressebevakaren är skyldig att efter sin huvudmans död ta reda på dödsboets delägare. BJO ansåg det vara beklagligt att klagandena hade fått vetskap om att deras nära anhöriga avlidit först då de kallades till bouppteckningen och att allmänna intressebevakaren som ombesörjt begravningen inte hade känt till den avlidnes önskemål om begravningsarrangemangen (3557/4/06*).

BJO sände sina båda beslut till JM med en framställning om att ministeriet överväger att utveckla lagstiftningen i de avseenden som konstateras ovan. Samtidigt bad BJO ministeriet före utgången av verksamhetsåret meddela vilka åtgärder besluten eventuellt föranlett.

JM meddelade att det särskilt ska utredas om huvudmannens död är förenad med sådana problem som kräver åtgärder från lagstiftarens sida. JM har för avsikt att inleda ett projekt för bedömning av behovet att göra ändringar i lagstiftningen om förmyndarverksamhet. I det sammanhanget kan man också ta ställning till de frågor som nu aktualiserats. Ärendet föranledde i detta skede inga ytterligare åtgärder från BJO:s sida.

Brister i vidarebefordran av dödsbud

På basis av iakttagelser under inspektioner och i samband med klagomål beslöt BJO på eget initiativ undersöka hur besked om att huvudmannen avlidit vidarebefordras till intressebevakaren. Ett missförhållande som framkommit är att intressebevakaren inte nödvändigtvis automatiskt får reda på att huvudmannen avlidit. En följd av informationsproblemet är t.ex. att intressebevakaren av ouppmärksamhet kan betala sin huvudmans räkningar efter att denne avlidit, trots att ansvaret redan borde ha övergått på dödsboet (se även föregående referat).

Intressebevakarens behörighet att representera huvudmannen upphör samtidigt som uppdraget och intressebevakaren är skyldig att lämna slutredovisning och överlåta den förvaltade egendomen till rättsinnehavarna. Bland annat av dessa skäl ska intressebevakarens uppdrag också de facto upphöra omedelbart efter att huvudmannen avlidit. Det är därför viktigt att intressebevakaren så snart som möjligt får vetskap om dödsfallet.

Orsakerna till att informationen inte nödvändigtvis når intressebevakaren utan dröjsmål står enligt BJO:s åsikt att finna både i lagstiftningen och i myndigheternas verksamhet. Enligt lagstiftningen kan information om dödsfall inte registreras i befolkningsdatasystemet förrän begravningstillstånd erhållits, dvs. omedelbart efter dödsfallet. En ändring av bestämmelserna så att begravningstillstånd inte längre är en förutsättning för registrering i befolkningsdatasystemet, skulle eliminera det egentliga grundproblemet och därmed försnabba informationen till magistraterna, som kunde vidarebefordra den till intressebevakarna.

Med myndigheternas verksamhet som utgångspunkt är det framförallt fråga om hur informationen om huvudmannens död så effektivt som möjligt förmedlas från magistraterna till intressebevakarna efter att den förts in i registret över förmynderskapsärenden. Enligt BJO:s åsikt finns det inte heller enligt gällande lagstiftning några hinder för en effektivare informationsgång, eftersom informationen om dödsfall dagligen överförs från befolkningsdatasystemet till registret över förmynderskapsärenden.

Enligt BJO:s åsikt är det sålunda skäl att överväga den möjligheten att magistraterna omedelbart efter att själva ha fått informationen ska vidarebefordra den till de intressebevakare som står under deras tillsyn. Detta skulle vara viktigt framförallt då det är fråga om allmänna intressebevakare som på grund av sina ofta begränsade resurser inte nödvändigtvis hinner hålla kontakt med sina huvudmän. Detta i förening med att huvudmannen antingen inte har anhöriga eller att de anhöriga varken håller kontakt med huvudmannen eller intressebevakaren, kan leda till att allmänna intressebevakaren – åtminstone en tid – ovetande sköter ärenden som hör till dödsboet. Magistraterna får välja det mest ändamålsenliga sättet att förmedla informationen. Ett sätt skulle vara att intressebevakaren ombeds inkomma med slutredovisning omedelbart efter att magistraten fått kännedom om dödsfallet.

BJO sände sitt beslut för kännedom till SHM med en framställan om att ministeriet överväger att se över de bestämmelser i lagstiftningen om utredning av dödsorsak som gäller information om dödsfall, med beaktande av de synpunkter som BJO framfört på vikten att tillgodose intressebevakningens informationsbehov. BJO bad ministeriet före utgången av verksamhetsåret meddela vilka åtgärder beslutet eventuellt föranlett (422/2/07*).

SHM meddelade att ministeriet i slutet av 2008 tillsatte en arbetsgrupp som ska också bedöma om det är nödvändigt att göra ändringar i den gällande lagen om utredning av dödsorsak. Ministeriet har sänt BJO:s beslut till arbetsgruppen för kännedom och för att beaktas i dess arbete. Ärendet har inte föranlett fortsatta åtgärder från BJO:s sida.

Redovisning ska upprättas på huvudmannens modersmål

Under en inspektion framgick det att de allmänna intressebevakarna upprättar årsredovisningar på finska också då huvudmannen är svenskspråkig. BJO beslöt undersöka saken på eget initiativ.

Lagstiftningen ger inte något direkt besked om på vilket språk allmänna intressebevakaren i ett tvåspråkigt område ska upprätta redovisningar. BJO anser emellertid att en grundrättighetspositiv lagtolkning förutsätter att man i dessa fall tillämpar språklagen eller åtminstone de principer som kan härledas från språklagen. Utgångspunkten är sålunda den att redovisningarna ska upprättas på huvudmannens modersmål. I annat fall har huvudmannen rätt att på begäran få redovisningen översatt till sitt modersmål. Eftersom redovisningsprogrammen innehåller svenskspråkiga dokumentunderlag för årsredovisningar finns det inga tekniska hinder för att förverkliga de språkliga rättigheterna. Det är motiverat att magistraten behandlar redovisningen på det språk som den är upprättad på. Huvudmannens grundläggande språkliga rättigheter kan också i detta avseende tryggas så att huvudmannen har rätt att på begäran få en översättning av årsredovisningen om den inte är upprättad på modersmålet (423/2/07*).

Huvudmannens intresse hade inte bevakats

BJO ansåg att en intressebevakningsbyrå hade handlat vårdlöst och i strid med huvudmannens fördel då bastuavgifterna i anslutning till huvudmannens egen bostad hade betalats för över ett år trots att huvudmannen varit i familjevård. BJO kände sedan tidigare till intressebevakningsbyråns svåra arbetssituation, efter att den 2005 utförligt behandlats i BJO:s beslut. Eftersom resurserna sedermera ökats nöjde sig BJO med att för kännedom meddela intressebevakningsbyrån sin uppfattning om det felaktiga förfarandet. Samtidigt bad han bli informerad om huruvida åtgärder eventuellt hade vidtagits för att kompensera huvudmannen för kostnaderna på grund av att bastuavgiften betalts i onödan (3428/4/07*).

Intressebevakningsbyrån meddelade att den skada som huvudmannen åsamkats kommer att kompenseras genom att det intressebevakningsarvode för 2008 som av huvudmannens medel betalas till staden minskas med skadans belopp.

Hörande i samband med förordnande om intressebevavakning

Frågan om förordnande av en intressebevakare hade väckts i magistraten efter en socialarbetares anmälan och magistraten hade utrett behovet av intressebevakning genom att inhämta utlåtanden av en läkare och en socialarbetare. Klaganden som hade hörts skriftligen av magistraten gav sitt samtycke till att en intressebevakare förordnades. Därefter hade tingsrätten på ansökan av magistraten förordnat en intressebevakare för klaganden, utan att i det skedet ge honom tillfälle att bli hörd.

Eftersom det var fråga om att förordna intressebevakare för en myndig person skulle han enligt lagen om förmyndarverksamhet beredas tillfälle att bli hörd i domstol. Det är i viss mån tolkningsbart om tingsrätten ytterligare ska bereda en part tillfälle att bli hörd när hans åsikt framgår redan av ansökan och han inte har motsatt sig förordnandet utan uttryckligen godkänner den som utsetts till intressebevakare.

Hörandet har huvudsakligen den betydelsen att man genom det sättet kan få redan på partens åsikt. BJO ansåg att om en parts positiva inställning till intressebevakningen framgår av ansökningshandlingarna, är det inte nödvändigt att höra parten under rättegången, förutsatt att det samtycke som fogats till ansökan är relativt färskt. Om däremot ett skriftligt samtycke har getts långt innan ärendet inleds i tingsrätten, kan det vara motiverat att åter bereda parten tillfälle att bli hörd i tingsrätten. I det aktuella fallet hade samtycket emellertid getts ca en vecka före tingsrättens beslut, vilket innebär att i detta fall inte föranledde åtgärder (3917/4/06).

Magistratens utredning var inte helt saklig

BJO uppmärksammade magistraten på vikten av att magistraten använder ett sakligt språk i sin utredning till justitieombudsmannen. I magistratens utredning konstaterades med anledning av ett klagomål: ”Om allt inte går som man vill kan man alltid klaga på

tjänstemännen. Det är ju därför vi finns till." Klagandena ansåg att konstaterandet inte var förenligt med god förvaltningssed.

BJO konstaterade att tjänstemän i sina utredningar till andra myndigheter ska uttrycka sig i neutrala ordalag också när det är fråga om kritik mot dem. En tjänsteman ska inte låta sig provoceras av kritik utan bibehålla sitt lugn och undvika tillspetsade formuleringar som riktar sig mot klagandens person. Genom att uttrycka sig neutralt och sakligt kan tjänstemannen undvika eller åtminstone minska risken för att parterna missförstår hans yttranden. Olika typer av missförstånd och attitydproblem som direkt eller indirekt orsakas av språklig kommunikation är ägnade att undergräva förtroendet för myndigheternas verksamhet och därmed den offentliga maktutövningens trovärdighet. Neutrala uttryckssätt är också den säkraste metoden att undvika oavsiktliga dolda betydelser.

Den häradsskrivare som gav utredningen riktade inte sitt ställningstagande mot någon viss person. BJO konstaterade å andra sidan att syftet med häradsskrivarens yttrande hade förblivit oklart, eftersom det inte tillförde utredningen någonting som ytterligare kunde belysa händelseförloppet eller andra omständigheter. BJO meddelade för kännedom magistraten sin uppfattning (786/4/07*).

Magistratens behandling av ett klagomål

BJO uppmärksammade magistratens enhet för förmyndarverksamhet på att den måste meddela om dess beslut inte är överklagbart. I ett beslut med anledning av ett klagomål i ett intressebevakningsärende hade inte nämnts att beslutet inte kunde överklagas. BJO påminde om att då förvaltningsklagomål behandlas hos andra myndigheter än de högsta laglighetsövervakarna, ska på avgörandet tillämpas förvaltningslagen bl.a. när det gäller meddelande om förbud mot överklagande.

Magistraten hade inte heller informerat om möjligheten att klaga hos JO. BJO konstaterade att lagstiftningen om besvärsanvisning gäller endast ordinära rättsmedel, medan anvisningar om möjligheten att anföra klagomål kan ges enligt prövning i det enskilda fallet. Eftersom magistraten gjort bedömningen att klaganden önskat häva ett fastighetsköp och detta inte var möjligt genom ett klagomål, ansåg magistraten det inte vara motiverat att ge anvisningar om klagomålsförfarandet. BJO ansåg att magistraten i detta avseende hade kunnat förfara också på något annat sätt, även om han inte ansåg att den försummat sin rådgivningsskyldighet (914/4/07*).

Formen för begäran om handlingar

Enligt BJO:s åsikt framgår det av offentlighetslagen att också en muntlig begäran om handlingar är giltig. Individualiseringen av innehållet i en begäran om handlingar, den omständigheten att handlingarna är sekretessbelagda samt den omständigheten att rätten att ur sekretessbelagda handlingar få upplysningar om andra personer än sökanden själv i enlighet med offentlighetslagen ofta sammanhänger med sökandens partsställning kan, beroende på sammanhanget, tala för att begäran ska framställas skriftligen. Sådana handlingar i anslutning till intressebevakning som magistraten har i sin besittning är i allmänhet sekretessbelagda, eftersom de ofta innehåller information om en persons hälsotillstånd och ekonomiska situation samt andra uppgifter om personliga förhållanden.

Klaganden hade efter att hans far avlidit bett magistraten om handlingar som gällde bevakningen av hans fars intressen. Magistraten bad klaganden inkomma med en skriftig begäran om handlingarna, för att kunna förvissa sig om att han hade rätt att få ut handlingarna. Handlingarna lämnades ut fyra dagar efter att begäran inkommit. BJO ansåg att magistraten inte handlat lagstridigt eller missbrukat sin prövningsrätt i detta ärende (2135/4/08).

4.13 SOCIALFÖRSÄKRING

I detta avsnitt behandlas det lagstadgade obligatoriska försäkringsskydd som är avsett att trygga en persons utkomst i samband med arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga, under ålderdomen samt vid barnafödsel och förlust av en försörjare. Det är alltså fråga om att den grundläggande utkomst som var och en garanteras i grundlagen ska tryggas i dessa situationer. Utkomstskyddet för arbetslösa behandlas emellertid i det avsnitt som gäller arbetskraftsförvaltningen, på s. 218.

Ärendena gällande socialförsäkring avgjordes under verksamhetsåret av JO *Riitta-Leena Paunio* och som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade referendarierådet *Lea Haapkylä*.

JD Raimo Pekkanen, f.d. domare vid Europadomstolen, välkomnar justitieombudsman Riitta-Leena Paunio att hålla ett anförande för Esbos krigsveteraner i oktober 2008.

4.13.1 LAGLIGHETSKONTROLL

De klagomål som anfördes under verksamhetsåret gällde i huvudsak sjukförsäkringsersättningar, bostadsbidrag, föräldraförmåner, ersättningar för läkemedelskostnader, invalidpensioner, olycksfallsersättningar, rehabiliteringsförmåner och ersättningar för brottsskador. Dessutom anfördes en del klagomål över studiestöd, militärunderstöd och ersättningar enligt lagen om skada ådragen i militärtjänst, samt en del klagomål över fastställandet av socialskyddet för personer som vistas utomlands och personer som flyttar till Finland.

I klagomålen riktades i likhet med åren innan ofta kritik mot att förmånsansökningar eller besvär hade förkastats. I en del fall uttryckte klagandena missnöje över att pensionsanstaltens eller fullföljdsinstansens sakkunnigläkare hade ansett att klaganden inte var berättigad till någon förmån trots att den behandlande läkaren hade bedömt att klaganden var arbetsoförmögen. JO kan dock i allmänhet inte befatta sig med innehållet i ett förmånsbeslut. Därför blev JO ofta tvungen att i sina svar konstatera att myndigheten i fråga hade avgjort ärendet inom ramen för sin prövningsrätt och uppmana klagandena att söka ändring i beslutet.

En del av klagomålen gällde emellertid också myndigheternas förfarande. I dessa klagomål kritiserades framför allt det långsamma förfarandet samt myndigheternas försummelser av att iaktta serviceprincipen och uppfylla rådgivnings- och informationsskyldigheten. I ett par klagomål uttrycktes också missnöje över att den som ansökt om en förmån inte hade fått ta del av de handlingar som gällde honom eller henne själv, samt över att beslutsmotiveringarna var alltför knapphändiga.

Problem med långa behandlingstider

God förvaltning och god rättsskipning innebär att ett ärende med beaktande av sin natur och övriga omständigheter som inverkar på ärendet ska behandlas inom en skälig tid och utan ogrundat dröjsmål. Detta är synnerligen viktigt eftersom det inom socialförsäkringssektorn är fråga om sådana förmåner som är avsedda att trygga en persons grundläggande utkomst. Behandlingstiderna ska granskas ur sökandens synvinkel och vid bedömningen ska ärendets totala behandlingstid beaktas. För närvarande kan den totala behandlingstiden, dvs. tiden från att ansökan läm-

nats in tills försäkringsdomstolen har fattat ett slutligt beslut i ärendet, för vissa förmåners del vara över 30 månader.

JO har redan under flera års tid både i sina svar med anledning av klagomål och även i andra sammanhang (bl.a. i sitt föredrag vid seminariet för mental hälsa i Kuopio 30.9.2008) uppmärksammat de långa behandlingstider som förekommit vid försäkringsdomstolen och besvärsnämnden för social trygghet. JO har konstaterat att dessa behandlingstider bör ses som ett stort rättsskyddsproblem. År 2008 var den genomsnittliga behandlingstiden vid försäkringsdomstolen 13,5 månader och vid besvärsnämnden för social trygghet ca 16 månader. Med anledning av de långa behandlingstiderna inbjöd JO i slutet av år 2007 representanter för besvärsnämnden för social trygghet till en överläggning vid kansliet. JO har också följt upp hur besvärsnämnden har lyckats fullfölja resultatavtalen och genomförde i samband med denna uppföljning en inspektion vid social- och hälsovårdsministeriets (SHM) försäkringsavdelning för att kartlägga situationen vid besvärsnämnden.

SHM inledde i januari 2008 ett projekt för att förkorta behandlingstiderna vid besvärsnämnden för social trygghet. Genom detta projekt strävade man efter att finna lösningar som kunde lindra kraven på nämndens sammansättning vid avgörande och eventuellt skapa ett förfarande där ett ärende kan avgöras av bara en domare. Med anledning av detta projekt ändrades lagen om besvärsnämnden för social trygghet 1.9.2008. Genom lagändringen inskränktes det antal ärenden som ska avgöras vid en sammansättning med fem ledamöter och som en nyhet infördes en endomarsammansättning. Dessutom blev det möjligt för notarierna att fungera som föredragande i enkla besvärsärenden.

Biträdande justitiekanslern utförde i februari 2008 en inspektion vid besvärsnämnden för social trygghet och tog på eget initiativ besvärsnämndens behandlingstider till prövning, samt bad ministeriet lämna en utredning i ärendet. Enligt en överenskommelse mellan JO och biträdande justitiekanslern beslutade man i detta sammanhang att uppföljningen och övervakningen av besvärsnämndens behandlingstider skulle koncentreras till biträdande justitiekanslern. JO följer emellertid också med hur långa behandlingstiderna är vid nämnden och vilka åtgärder som vidtas för att förkorta dem.

Justitieministeriet (JM) tillsatte å sin sida under våren 2008 en arbetsgrupp för att begrunda hur verksamheten vid försäkringsdomstolen kunde utvecklas. Trots de åtgärder som vidtagits under de senaste åren har de genomsnittliga behandlingstiderna vid försäkringsdomstolen nämligen fortsättningsvis varit långa. Från 2004 års budget till budgeten för år 2008 har försäkringsdomstolens personalresurser utökats med 20 årsverken. Det är karaktäristiskt för de ärenden som behandlas vid försäkringsdomstolen att de gäller sådana förmåner som är av central betydelse för ändringssökandes grundläggande utkomst. Därför borde de besvär som gäller sådana ärenden behandlas i särskilt brådskande ordning. Arbetsgruppens mål är att utveckla försäkringsdomstolens personalstruktur, sammansättningar och rättsskipningsprocesser samt ärendenas beredning och de övriga förfarandena vid försäkringsdomstolen. Målet är att behandlingstiderna vid försäkringsdomstolen ska kunna förkortas utan att rättsskyddets standard försämras. Arbetsgruppens mandatperiod går ut 30.6.2009. JO hördes av arbetsgruppen i december 2008 och presenterade då de iakttagelser av situationen vid försäkringsdomstolen som gjorts i samband med laglighetsövervakningen.

Avgöranden angående långa behandlingstider

Behandlingen av ett besvärsärende hade pågått i över tre och ett halvt år vid försäkringsdomstolen. JO ansåg att denna behandlingstid var oskäligt lång. Den genomsnittliga behandlingstiden var vid den aktuella tidpunkten 15–16 månader. En orsak till dröjsmålet var att divisionens ordförande och den föredragande som svarade för ärendet hade varit sjukrediga i flera omgångar. Dessutom hade klaganden flera gånger lämnat in tilläggsutredningar i ärendet, med anledning av vilka försäkringsdomstolens läkarledamot hade gett sex olika utlåtanden. Försäkringsbolaget hade likaså sex gånger lämnat in utlåtanden och tilläggsutlåtanden med anledning av den nya utredningen. Dessa utlåtanden delgavs också klaganden.

Ärendets behandlingstid var emellertid så lång att den förklaring som getts för dröjsmålet enligt JO:s uppfattning inte kunde betraktas som godtagbar. Det faktum att divisionens ordförande och föredragande upprepade gånger hade varit sjuklediga skulle ha gett domstolen anledning att betydligt tidigare överföra beredningen av ärendet till en annan föredragande och behandlingen till en annan ordförande (1591/4/07*).

En del av JO:s avgöranden gällde försäkringsanstalternas behandling av sådana beslut som återförvisats från försäkringsdomstolen. I ett fall hade t.ex. Ömsesidiga Försäkringsbolaget Tapiola inte verkställt försäkringsdomstolens beslut utan dröjsmål. JO fäste vikt vid att det faktum att en fullföljdsinstans ändrar ett tidigare beslut i ett socialförsäkringsärende i allmänhet innebär att den anstalt som utgör första instans förpliktas betala en förmån eller öka en beviljad ersättning. Av denna anledning är det viktigt att man noggrant följer med vilka beslut som fattas av fullföljdsorganen och att besluten verkställs omedelbart. JO ansåg att Ömsesidiga Försäkringsbolaget Tapiola borde ha utfärdat nya beslut omedelbart efter att försäkringsdomstolens beslut hade delgetts bolaget (1109 och 1194/4/07).

Vid Folkpensionsanstalten (Fpa) har behandlingstiderna enligt JO:s iakttagelser förkortats i förhållande till åren innan. Ännu år 2005 blev JO tvungen att uppmärksamma Fpa på att behandlingstiderna inom Helsingfors försäkringsdistrikt hade förlängts. Utvecklingen har således på den senaste tiden varit positiv, trots att det även under verksamhetsåret anfördes en del klagomål över behandlingstiderna vid Fpa. Man kan också skönja vissa säsongsväxlingar i Fpa:s behandlingstider för förmånsansökningar. T.ex. kring årsskiftet är behandlingstiderna längre än normalt eftersom nya lagändringar ofta träder i kraft vid ingången av året.

I ett fall hade en rehabiliteringsansökan behandlats i ca två och en halv månad vid Fpa:s byrå i Uleåborg. BJO betraktade denna tid som alltför lång, i synnerhet med beaktande av att den genomsnittliga behandlingstiden för rehabiliteringsärenden var 24 dagar (2075/4/07*). I ett annat fall hade Fpa:s byrå i Nastola meddelat klaganden sitt beslut om invalidpension först fyra månader efter att ett positivt beslut hade fattats inom centralförvaltningen. Behandlingen av ett bostadsbidragsärende hade å sin sida räckt över två månader. JO ansåg att ansökningarna om dessa förmåner inte hade behandlats utan oskäligt dröjsmål (825/4/07).

Av ett annat klagomål framgick det att Fpa:s försäkringsdistrikt i Helsingfors inte hade behandlat klagandens redovisningar av färdtjänstersättningar inom 21 dagar. Fpa hade uppställt denna tidsfrist som mål och även avtalat om tidsfristen med klagandens företag. JO ansåg att det är viktigt att de som tillhandahåller färdtjänst får de ersättningar som de är berättigade till utan dröjsmål (1519/4/07*).

I ett annat fall hade klagandens vårdbidragsärenden behandlats inom Fpa:s försäkringsdistrikt i Helsingfors i ca tre månader och en ansökan om fortsatt bidrag i över ett halvt år. Fpa ansåg att vårdbidragsansökan inte kunde behandlas innan klagandens utlandsarbetsperioder hade utretts i samband med det pensionsärende som också var under behandling. JO betraktade emellertid dessa behandlingstider som alltför långa och krävde att Fpa skulle ge sina byråer klara anvisningar om hur behandlingen av en persons vårdbidragsärende påverkas av att ett EU-pensionsärende gällande personen är under behandling. Fpa utfärdade i september 2008 anvisningar till sina byråer om hur en pensionstagares vårdbidragsansökan ska behandlas i det fall då en pensionsansökan är under behandling (1541/4/07*).

Det uppdagades också att Trafikförsäkringscentralen inte hade lyckats eliminera anhopningen av ärenden som gällde gottgörelseavgift, eftersom den genomsnittliga behandlingstiden för dessa ärenden fortfarande var ungefär ett halvt år. JO tog därför saken till prövning på eget initiativ och bad Försäkringsinspektionen skaffa behövlig utredning i ärendet (454/4/07* och 3208/2/08). I ett annat fall hade Statskontoret inte gett klaganden ett beslut enligt lagen om olycksfallsförsäkring inom den föreskrivna tidsfristen på tre månader. Statskontorets förfarande var således inte förenligt med lagen om olycksfallsförsäkring eller med god förvaltning (450/4/07).

Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen hade å sin sida inte utan dröjsmål sänt klagandens besvärsskrivelse till försäkringsdomstolen, utan besvärs-

skrivelsen hade av misstag sänts vidare först ett halvt år efter att den inkommit till bolaget. JO ansåg att det hade skett en försummelse vid behandlingen av ärendet och uppmärksammade därför bolaget på att besvär över invalidpensioner ska behandlas omsorgsfullt (1317/4/07). Av klagomålen framgick det i likhet med åren innan att det också förekommit andra dröjsmål när det gällde att överföra besvär över förmånsbeslut till fullföljdsorganen inom de lagstadgade tidsfristerna. Dessa ärenden refereras närmare på s. 215.

Tillbörligt förfarande, serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten

Med tanke på socialförsäkringsärendenas särskilda karaktär är det viktigt att ärendena behandlas snabbt och omsorgsfullt, att besluten motiveras på ett tillbörligt sätt och att förmånssökandena ges tillräckliga råd och anvisningar. Enligt flera klagomål förekom det emellertid brister i förfarandena vid uträttandet av ärenden och vid ärendenas behandling hos myndigheterna samt i den rådgivning och handledning som myndigheterna tillhandahåller.

Av ett klagomål framgick det att Fpa:s byråer i Myrbacka och Håkansböle hade gett klaganden felaktig och motstridig information om huruvida denne kunde ansöka om invalidpension utan att därförinnan ha ansökt om sjukdagpenning. På grund av detta betalade Fpa skadestånd till klaganden. JO bad dessutom Fpa bedöma huruvida det krävdes ändringar i anvisningarna beträffande förmånerna. Fpa meddelade sedermera att behövliga ändringar hade gjorts i anvisningarna och i de direktiv som finns på Fpa:s webbplats (239/4/07).

I ett annat fall hade en kundrådgivare vid Fpa:s byrå i Kuopio felaktigt meddelat klaganden att dennes bisyssla inte skulle inverka på sjukdagpenningen. I detta fall betonade JO att det är viktigt att man på ett behörigt sätt redogör för alla de omständigheter som inverkar på det aktuella ärendet (2197/4/07*). Fpa meddelade även i detta fall att behövliga preciseringar hade gjorts i anvisningarna beträffande förmånerna.

Fpa:s byrå i Vittis hade å sin sida inte i enlighet med lagen om förvaltningsförfarande, som var gällande vid tidpunkten för klagomålet, vare sig i handlingarna eller i informationssystemet antecknat uppgifter om att klagandens barn börjat i förskolan (förändring av förhållandena). Fpa beslutade dock driva in det överbetalda stödet för privat vård av barn hos klaganden. JO fäste vikt vid att ärendets behandlingsskeden och alla de omständigheter som inverkar på ärendets avgörande tydligt ska framgå av handlingarna eller av de uppgifter som registrerats i informationssystemet (86/4/06*).

Fpa:s byrå i Esbo hade betalat in förmåner som beviljats en person i familjevård på det konto som familjevårdaren uppgett, trots att förmånerna borde ha betalats på det konto som mottagarens intressebevakare uppgett. Dessutom hade pensions- och vårdbidragsbesluten sänts bara till intressebevakaren, trots att de också borde ha sänts till förmånstagaren själv, som fyllt 15 år. JO uppmärksammade försäkringsdistriktet på att man bör iaktta noggrannhet vid utbetalningen av förmåner och meddelandet av beslut (3041/4/06*).

JO ansåg också att Fpa:s byrå i Hagnäs hade handlat i strid med förvaltningslagen då byrån inte utan dröjsmål hade delgett klaganden studiestödsnämndens beslut och betalningsuppmaning. I detta fall var det fråga om att en s.k. spärrmarkeringsklients adress inte hade skrivits ut på de beslut eller kundbrev som var ämnade för klienten. JO konstaterade att Fpa:s lokalbyrå ska tillställa en spärrmarkeringsklient dennes post på det sätt som särskilt avtalats med klienten. Till följd av dessa problem har Fpa sedermera vidtagit åtgärder för att ändra förfarandet (3309/4/06*).

I ett annat fall borde Fpa:s byrå i Kides enligt JO:s uppfattning inte ha bett klaganden lämna in sin ansökan i original då byrån enligt utredningen inte hade haft anledning att ifrågasätta ursprunget eller äktheten i fråga om den ansökan som klaganden sänt in per telefax. Byråns förfarande stod således i strid med förvaltningslagen och lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet samt även med Fpa:s verkställighetsanvisningar (3355/4/06*).

Vidare ansåg JO att Fpa:s byrå i Hausjärvi först borde ha bett den person som ansökt om en förmån lämna in en utredning över att det fortsättningsvis förelåg förutsättningar för betalning av vårdbidrag och först därefter ha fattat beslut om justering eller indragning av förmånen. Den tilläggsutredning som tillställts byrån hade dessutom felaktigt registrerats bland den information som gällde sökandens make. Dessa fel hade orsakat ett ogrundat dröjsmål vid utbetalningen av förmånen (3715/4/06*).

I ett fall riktade klaganden kritik mot Fpa:s beslut om vårdbidrag för pensionstagare, eftersom klaganden endast hade beviljats det lägsta vårdbidraget trots att denne hade orsakats särskilda kostnader av sin sjukdom. JO ansåg att det hade skett ett fel vid behandlingen av klagandens vårdbidragsansökan vid Fpa:s byrå i Hagalund, eftersom de särskilda kostnader sökanden hänvisat till inte alls hade beaktats. I beslutet tog man inte alls ställning till huruvida kostnaderna betraktades som godtagbara eller inte och beslutet innehöll inte heller en tillräcklig motivering. Enligt JO:s uppfattning borde man i beslutet ha redogjort för vilka kostnader som godkändes som särskilda kostnader och vilka som däremot inte godkändes. Felet upptäcktes inte ens då klaganden sökte ändring i beslutet, utan samma fel upprepades i det utlåtande som gavs med anledning av besvären. Klaganden tvingades således reagera på felet flera gånger, vilket hade orsakat klaganden extra besvär och bekymmer. JO ansåg att det hade skett ett fel på grund av vårdslöshet i ärendet och accentuerade också att onödigt ändringssökande kan minskas genom att besluten förses med tillbörliga motiveringar (4096/4/06).

Vidare informerade JO Ömsesidiga Försäkringsbolaget Fennia om att bolaget i enlighet med serviceprincipen borde ha tagit emot den penningsumma som erbjöds som kontantbetalning för en trafikförsäkring (2454/4/07*). I ett annat fall hade de magnetröntgenbilder som klaganden tillställt If Skadeförsäkringsbolag Ab försvunnit då bolaget hade sänt dem till trafikskadenämnden. JO uppmärksammade bolaget på betydelsen av noggrannhet vid dokumenthanteringen (3049/4/07*).

JO kritiserade också Fpa:s praxis enligt vilken personer som får pension från utlandet inte beviljas bildförsedda Fpa-kort försedda med sådana anteckningar som berättigar till pensionärsrabatter. Enligt JO är denna praxis betänklig med tanke på jämlikhetsprincipen. JO ansåg att det inte finns någon juridiskt hållbar grund för att behandla pensionstagare på olika sätt enbart på grund av att Fpa inte systematiskt får information om pensioner som betalas från utlandet (1207/4/06*).

I fyra av sina avgöranden uppmärksammade JO Fpa på att dess förmånsbeslut hade otillräckliga motiveringar (2730*, 2737 och 4096/4/06 samt 115/4/07). I ett fall ansåg JO också att försäkringsdomstolens beslut om återindrivning av studiestöd hade motiverats bristfälligt (2438/4/06).

Datasekretess och offentlighet

När det gäller datasekretess kan man konstatera att en persons rättsskydd kan äventyras också till följd av att personen inte får ta del av sådana handlingar som berör honom eller henne själv.

I ett fall ansåg JO att Fpa med stöd av den begäran som en part framställt per telefon borde ha låtit parten ta del av de handlingar som gällde honom själv. Fpa:s servicechef hade emellertid uppmanat klaganden att framställa sin begäran skriftligen, trots att det inte ställs något sådant krav i Fpa:s anvisningar. JO konstaterade att en dokumentbegäran enligt förvaltningslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ska kunna framställas också muntligen (568* och 995/4/07*).

JO uppmärksammade även Fpa på att ansökningsblanketterna för olika förmåner får innefatta en fråga om huruvida en person är gift eller har ingått registrerat partnerskap endast då dessa uppgifter behövs för att förmånslagstiftningen ska kunna verkställas eller för att förmånssökandens rättsskydd ska tryggas (1109/4/06). Detta avgörande refereras närmare på s. 216.

4.13.2 INSPEKTIONER

JO har under de senaste åren utfört inspektioner vid försäkringsdomstolen, besvärsnämnderna för lagstadgad socialförsäkring och vid sådana arbetspensionsanstalter som avgör ärenden i första instans samt vid Fpa:s byråer, försäkringsdistrikt och kontaktcenter. År 2008 utförde JO inspektioner vid social- och hälsovårdsministeriets försäkringsavdelning, Försäkringsinspektionen samt vid Fpa:s kretscentral och indrivningsenhet för Södra Finland.

I samband med inspektionen vid SHM:s försäkringsavdelning hade JO i synnerhet för avsikt att kartlägga situationen vid besvärsnämnden för social trygghet. Dessutom ville JO granska vilken ställning tjänstemännen, arbetsmarknadsorganisationernas representanter och försäkringsanstalternas läkare har vid de besvärsorgan som behandlar ärenden gällande social trygghet. JO visade också intresse för hur de tidsfrister som föreskrivits för överföring av besvär har iakttagits vid försäkringsanstalterna.

Vid inspektionen fördes diskussioner om det resultatavtal som fastställts för besvärsnämnden för social trygghet för åren 2008–2011. Med tanke på de behandlingstider som uppställts som mål är resultatavtalet krävande. Ministeriets representanter redogjorde för det projekt som inletts i januari 2008, genom vilket man skulle se över nämndens sammansättningar under hösten 2008. För att underlätta arbetssituationen vid besvärsnämnden för social trygghet har man enligt ministeriets representanter också övervägt att överföra invalidpensionsärendena till besvärsnämnden för arbetspensionsärenden. Enligt ministeriet krävs det dessutom särskilda åtgärder för förnyelse av de arbetsmetoder och den arbetskultur som omfattats vid nämnden.

Det fördes också diskussion om oavhängigheten hos besvärsnämndernas läkarledamöter. JO har i ett antal avgöranden konstaterat att det är bekymmersamt att försäkringsanstalternas läkare fungerar som sakkunniga läkare vid besvärsnämnderna. Försäkringsdomstolen har också utfärdat beslut angående oavhängigheten hos besvärsnämndernas ledamöter. JO uppmärksammade vidare att ministeriets egna tjänstemän också fungerar som ordförande och ledamöter vid besvärsnämnderna. Dessa tjänstemän deltar således å ena sidan i beredningen av lagstiftningen om social trygghet vid ministeriet, medan de å andra sidan också deltar i utövningen av domsmakt vid besvärsnämnderna. Ministeriets representanter betraktade det inte som konfliktfyllt att tjänstemännen fungerar som ledamöter vid nämnderna. Vid ministeriet hade man emellertid diskuterat saken och kommit till att tjänstemän inte borde fungera som ledamöter vid besvärsnämnderna och fastslagit att nya tjänstemannautnämningar inte längre ska göras. Det hade också framförts att sakkunnigledamöternas syssla öppet ska förklaras ledig att sökas, t.ex. genom en tidningsannons. JO förordade också ett öppet ansökningsförfarande.

I samband med den inspektion som utfördes vid Försäkringsinspektionen strävade JO efter att göra sig förtrogen med procedurövervakningen och ta del av de observationer som Försäkringsinspektionen gjort i samband med inspektionerna vid olika försäkringsanstalter.

Under åren 2006–2007 genomförde Försäkringsinspektionen en utredning av ersättningsförfarandet inom lagstadgad olycksfallsförsäkring och under åren 2007–2008 en utredning av handläggningen av personskador inom trafikförsäkringen. Det uppdagades emellertid inte inom någondera utredningen några väsentliga brister eller problem vid processerna för handläggning av ersättningsärenden. Vid Patientförsäkringscentralen har det däremot förekommit problem med långa behandlingstider under de senaste åren. Vid den tidpunkt då inspektionen utfördes var den genomsnittliga behandlingstiden vid Patientförsäkringscentralen ca sex månader. Patientförsäkringscentralen har tidvis också haft problem med att hitta opartiska läkare för att behandla sådana patientskador som inträffat inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt.

Försäkringsinspektionen har också följt med behandlingstiderna vid arbetspensionsanstalterna, utgående från den information som erhållits från Pensionsskyddscentralen. Enligt Försäkringsinspektionens iakttagelser behandlas ansökningarna i allmänhet en aning snabbare vid större pensionsanstalter än vid mindre anstalter. I regel behandlas pensionsansökningarna inom 90 dagar.

Försäkringsinspektionens representanter hade inte observerat att anstalterna skulle ha försummat att iaktta de lagstadgade tidsfristerna för överföring av besvärsärenden till fullföljdsorganen.

I samband med inspektionen vid Fpa:s kretscentral för Södra Finland fäste JO vikt vid hur förvaltningslagens krav och de övriga krav som ställs på god förvaltning och god myndighetsverksamhet uppfylls. JO uppmärksammade i synnerhet förmånsansökningarnas behandlingstider, kundservicen och rådgivningen. Dessutom granskade JO hur väl informationen om en viss förmån överförs och läggs till uppgifterna om andra förmåner som också påverkas av denna information, samt hur väl jämställdheten tillgodoses. Enligt JO:s iakttagelser var behandlingstiderna i försäkringsdistriktet förhållandevis korta och beslutsmotiveringarna i huvudsak tillbörliga och tillräckliga.

Verkställigheten av återindrivningsbeslut har inom Fpa koncentrerats till sex regionala indrivningsenheter, som har svarat för verkställigheten sedan 7.5.2007. Målet var att verkställigheten av återindrivningsbesluten skulle effektiveras och förenhetligas inom hela landet. Största delen av de fordringar som är föremål för indrivning inom Fpa utgörs av bostadsbidrag, arbetslöshetsförmåner och studiestöd. I samband med inspektionen av Fpa:s indrivningsenhet för Södra Finland diskuterade man hur väl verksamheten vid indrivningsenheten uppfyller de krav som ställs i förvaltningslagen och de övriga krav som ställs på god förvaltning och god myndighetsverksamhet. Vid inspektionen uppmärksammades i synnerhet kundservicen och rådgivningen.

4.13.3 AVGÖRANDEN

Medvetna försummelser av föreskrivna tidsfrister vid Fpa och vissa pensionsanstalter

JO har upprepade gånger konstaterat att Fpa och arbetspensionsanstalterna ofta försummar att iaktta de lagstadgade tidsfrister som föreskrivs för överföring av besvär till fullföljdsorganen. JO konstaterade att lagstiftningen om överföring av besvär är entydig och att bestämmelserna inte utgör rekommendationer utan att de föreskrivna tidsfristerna är ovillkorliga. Syftet med tidsfristerna är att garantera att den som söker ändring i ett beslut får sina besvär behandlade utan dröjsmål.

Klagomål angående problemen med tidsfristerna

I de klagomål som anförts hos JO under de senaste åren har det ofta riktats kritik mot att de föreskrivna tidsfristerna har försummats. JO uppmärksammade redan år 2005 social- och hälsovårdsministeriet på att det ofta verkade förekomma överskridningar av den ovillkorliga 60-dagarsfristen. Ministeriet betraktade emellertid överskridningarna som enstaka fall och uppgav att pensionsanstalterna informerats om vikten av att tidsfristerna iakttas. Ministeriet uppgav vidare att anstalterna har förbättrat sina informationssystem för att underlätta uppföljningen av tidsfristerna.

Trots detta har det dock fortsättningsvis skett överskridningar av tidsfristerna. Enligt JO:s iakttagelser har inte heller förhållningssättet till tidsfristerna förändrats. Det har t.ex. förekommit försummelser av skyldigheten att informera ändringssökanden om inhämtandet av tilläggsutredningar. Som orsaker till överskridningarna av tidsfristerna har man bl.a. åberopat semestrar och anhopningar av ärenden. Det har också funnits tecken på att den föreskrivna 60-dagarsfristen har överskridits. Därför tog JO på nytt saken till prövning år 2007.

Då JO undersökte saken framgick det att Fpa och arbetspensionsanstalterna i vissa fall medvetet hade försummat att iaktta tidsfristerna. Anstalterna motiverade överskridningarna av tidsfristerna med behovet av flexibilitet vid behandlingen av besvär och med ändamålsenlighetsaspekter. Ibland hade överskridningen av tidsfristen grundat sig på ändringssökandens egen begäran om att behandlingen av besvären skulle skjutas upp på grund av att tilläggsutredning väntades i ärendet.

JO påpekade att Fpa och arbetspensionsanstalterna under alla omständigheter ska iaktta de tidsfrister som föreskrivits för överföring av besvär. Dessutom ska det ordnas uppföljning och övervakning av att tidsfristerna följs.

Om Fpa eller arbetspensionsanstalten inte godtar besvären i sin helhet, ska besvären enligt lagen överföras till fullföljdsorganet för behandling inom 30 dagar efter att besvärstiden har gått ut. Det är möjligt att avvika från tidsfristen ifall man måste skaffa tilläggsutredning för att besvären ska kunna behandlas. Ändringssökanden ska informeras om inhämtandet av tilläggsutredning. Besvären ska emellertid alltid tillställas fullföljdsorganet senast 60 dagar efter att besvärstiden har gått ut.

JO poängterade att överskridningar av den ovillkorliga tidsfristen inte under några omständigheter är godtagbara enligt den gällande lagstiftningen. Det är således inte tillåtet att överskrida de föreskrivna tidsfristerna på grund av anhopningar av arbetet eller arbetstagares frånvaro. Tidsfristerna får inte heller överskridas på grund av att ändringssökanden begärt det.

Krav på förbättring av informationssystemen och förfarandet för behandling av besvär

JO ansåg inte att problemen bör lösas genom sådana lagändringar som skulle göra tidsfristerna flexiblare eller lindrigare. Detta skulle leda till att den nuvarande klara lagstiftningen blir mer invecklad och svårtolkad. En sådan lagändring skulle också försämra ändringssökandenas rättsskydd.

JO ansåg att det är viktigt att ändringssökandena kan lita på att Fpa och arbetspensionsanstalterna iakttar de tidsfrister som föreskrivits för dem i lag. JO påpekade att också ändringssökandena måste iaktta de strikta tidsfrister som fastställts för sökande av ändring.

För att säkerställa att de tidsfrister som föreskrivits för överföring av besvär inte överskrids, ska Fpa och arbetspensionsanstalterna förbättra sina informationssystem och förfaranden för behandling av besvär. JO bad Fpa och social- och hälsovårdsministeriet före utgången av januari 2009 meddela vilka åtgärder de vidtagit för att förbättra iakttagandet av tidsfristerna och uppföljningen av att fristerna följs. Pensionsskyddscentralen hade inom arbetspensionssystemets rådgivnings- och informationstjänst redan i juni 2008 fäst vikt vid de tidsfrister som föreskrivs för överföring av besvär (488* och 489/2/07*).

Fpa meddelade i sin utredning att man i början av år 2008 inlett ett processhanteringsprojekt för ärenden som gäller ändringssökande. Man har också nått goda resultat genom att koncentrera dessa besvärsärenden till särskilda handläggare. Dessutom meddelade Fpa att man vid sina utbildningsdagar har påmint handläggarna om att tidsfristerna ska iakttas och uppmärksammat de chefer som svarar för besvärsärendena på ansvaret för ärendenas uppföljning.

Bedömning av Fpa:s ansökningsblanketter med avseende på privatlivsskyddet

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot Fpa:s praxis att på ansökningsblanketterna för olika förmåner särskilt fråga huruvida personen i fråga är gift eller har ingått registrerat partnerskap. Enligt klagandens uppfattning borde frågan strykas från blanketterna i de fall där det vid beviljandet av förmånen eller behandlingen av ärendet saknar betydelse huruvida personen har ingått äktenskap eller registrerat partnerskap. Klaganden framhöll att uppgifter om en persons sexuella läggning betraktas som känsliga personuppgifter.

Fpa uppgav att uppgifterna om en persons familjeförhållanden är av betydelse i samband med flera olika förmåner. En person som har ingått registrerat partnerskap inser inte nödvändigtvis att han eller hon ska lämna information om sina familjeförhållanden om man på blanketten endast frågar om personen lever i äktenskap eller samboförhållande. I detta fall kan konsekvensen vara att personen i fråga inte beviljas en sådan förmån som han eller hon är berättigad till. Enligt Fpa behövs dessa uppgifter också som kontrolluppgifter i de fall då informationen från befolkningsdatasystemet är felaktig eller bristfällig eller av någon annan orsak inte stämmer överens med den situation som råder då ansökan lämnas in eller ärendet avgörs.

JO konstaterade i sitt beslut att Fpa:s synpunkter i och för sig är välgrundade, men att dylika frågor ska ställas

bara då det behövs för att förmånslagstiftningen ska kunna verkställas eller för att trygga rättsskyddet för den som ansöker om en förmån. Då tillgodoses privatlivsskyddet enligt JO:s uppfattning på det sätt som föreskrivs i 10 § i grundlagen och 6, 11 och 12 § i personuppgiftslagen.

JO konstaterade vidare att Fpa vid planeringen av utvecklingsåtgärder bör beakta de bedömningar som framförts i utlåtandena av Fpa:s kretscentraler i Västra Finland och Östra Finland. Enligt utlåtandena kunde de frågor som ställs på ansökningsblanketterna i vissa fall kombineras till en enda fråga som gäller huruvida personen "ingått äktenskap eller registrerat partnerskap", åtminstone i de fall då det inte med tanke på beviljandet av förmånen eller sökandens rättsskydd finns anledning att särskilja dessa situationer från varandra. Det kunde också vara möjligt att tillämpa det förfarande som för närvarande iakttas när det gäller ansökningar om militärunderstöd eller stöd för hemvård av barn, där det särskilt ges anvisningar om att en part i ett registrerat parförhållande jämställs med en make. JO delgav Fpa sin uppfattning (1109/4/06).

4.14 ARBETSKRAFTEN OCH UTKOMSTSKYDDET FÖR ARBETSLÖSA

Till detta sakområde hör ärenden som gäller arbetsförvaltningen, utkomstskyddet för arbetslösa och arbetarskyddet, samt frågor som gäller civiltjänst. Utkomstskyddet för arbetslösa hänför sig till den grundläggande försörjning som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen. Vid beviljandet av utkomstskydd för arbetslösa är det således fråga om tillgodoseende av en lagstadgad grundläggande rättighet. Utkomstskyddet för arbetslösa utgör också en del av det socialförsäkringssystem som behandlas på s. 209.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes under verksamhetsåret i första hand av BJO *Jukka Lindstedt*. Under verksamhetsåret fungerade först JO-sekreterare *Kari Muukkonen* som huvudföredragande för dessa ärenden och därefter JO-sekreterare *Juha Niemelä*.

4.14.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Prognoserna för ekonomin och sysselsättningen försämrades under år 2008. Arbetslivsnyheterna dominerades under den senare delen av året av nyheter om permitteringar och samarbetsförhandlingar. Till följd av denna utveckling torde också arbetsförvaltningens kunder öka i antal, liksom ansökningarna om utkomstskydd för arbetslösa. Inom laglighetsövervakningen kunde den ekonomiska recessionen emellertid inte skönjas ännu under verksamhetsåret.

Den nya ekonomiska situationen inverkar emellertid på de lagstiftningsprojekt som är under behandling. SATA-kommittén som tillsattes sommaren 2007 för att utarbeta riktlinjer för reformen av den sociala tryggheten har bl.a. uppställt som mål att uppmuntra till arbete och förbättra arbetsmarknadernas funktion. Kommittén har bl.a. till uppgift att utvärdera nivån för utkomstskyddet för arbetslösa samt dryfta en eventuell förlängning av systemet med alterneringsledighet. De stimulansåtgärder som vidtagits med anledning av finanskrisen inverkar också på kommitténs arbete.

Under verksamhetsåret preciserades bestämmelserna om social trygghet för vetenskaps- och konstutövare. Ministeriet utfärdade anvisningar för arbetskraftsbyråerna i syfte att klargöra skillnaden mellan företagare och vetenskaps- och konstutövare. I slutet av året genomfördes en lagändring som förbättrade den sociala tryggheten för personer som arbetar med stöd av stipendier. Stipendietagare omfattas från och med 1.1.2009 av lagstadgat pensionsskydd, rehabiliteringsförmåner och grupplivförsäkring i enlighet med lagen om pension för lantbruksföretagare. Dessutom omfattas de av sådan lagstadgad arbetsolycksfallsförsäkring som avses i lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare och sådan rätt till dagpenningsförmåner som avses i sjukförsäkringslagen. Därutöver har de också rätt till sådan rehabiliteringspenning som beviljas av Folkpensionsanstalten (Fpa). Samtidigt preciserades lagen om utkomstskydd för arbetslösa så att det uttryckligen föreskrivs i lagen att stipendietagare inte betraktas som företagare.

Ökningen av antalet hyrda arbetstagare ledde till att det genomfördes en ändring av arbetsavtalslagen där uthyrningsarbetets särdrag beaktades. I fortsättningen har en hyrd arbetstagare rätt att få skriftlig information om de centrala villkoren i arbetet också då anställningsförhållandet pågår en kortare tid än en månad. Samtidigt förbättrades bemanningsföretagens och kundföretagens rätt att få information av varandra. Lagen om integritetsskydd i arbetslivet utökades å sin sida med bestämmelser om de grunder med stöd av vilka arbetsgivaren har rätt att behandla en arbetssökandes eller arbetstagares personkreditupplysningar för att utreda hans eller hennes tillförlitlighet.

EU:s råd för sysselsättning och socialpolitik, hälso- och konsumentfrågor kunde under sommaren slutligen enas om innehållet i arbetstidsdirektivet och direktivet om uthyrning av arbetskraft. I och med denna överenskommelse blir det också möjligt att finna en lösning på den fråga om läkares arbetstider som uppmärksammats bl.a. i Finland. Direktivet om uthyrning av arbetskraft främjar en jämlik behandling av arbetstagarna.

Dessutom förnyades arbets- och näringsministeriets lokalförvaltning genom en lag som antogs i december och som trädde i kraft 1.1.2009. Denna lag medförde förutom namnbyten även en omorganisering av ar-

bets- och näringscentralernas tjänster utgående från kundernas behov. Arbetskraftsbyråerna blev i och med den nya lagen arbets- och näringsbyråer.

4.14.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret avgjordes 140 klagomål som hänförde sig till detta sakområde. Detta antal var en aning mindre än året innan (155). JO fick under året ta emot 148 nya klagomål som gällde arbetsfrågor. I klagomålen riktades främst kritik mot arbetskraftsbyråerna och de myndigheter som avgör förmånsärenden, dvs. Fpa, arbetslöshetskassorna och fullföljdsorganen.

Kritik riktades bl.a. mot arbetskraftsbyråernas rådgivning och andra tjänster, t.ex. utarbetandet av sysselsättningsplaner. I likhet med åren innan var en del av klagandena också missnöjda med sina beslut om utkomstskydd för arbetslösa. JO kan emellertid inte befatta sig med sådana beslut som en myndighet har fattat inom ramen för sin prövningsrätt. JO kan inte heller ändra eller upphäva beslut.

En del av klagomålen (22) togs inte till prövning på grund av att ärendet var under behandling vid en annan myndighet eller domstol. Antalet sådana klagomål verkar emellertid ha minskat i förhållande till åren innan. Man kan således anta att både kunskapen om hur systemet för utkomstskydd för arbetslösa fungerar samt kännedomen om JO:s beslutspraxis har ökat.

Det anfördes likaså färre klagomål angående ärendenas behandlingstider än åren innan. Vid Fpa och arbetslöshetskassorna har behandlingstiderna för ansökningar om utkomstskydd för arbetslösa i regel varit tillfredsställande. Detsamma gäller behandlingstiderna vid besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden. Vid försäkringsdomstolen har behandlingstiderna för besvärsärenden däremot länge utgjort ett problem. JO avgjorde ett klagomål där det riktades kritik mot försäkringsdomstolens behandlingstid i ett besvärsärende som gällde utkomstskydd för arbetslösa (1088/4/07). Situationen vid försäkringsdomstolen har behandlats i avsnittet om socialförsäkring på s. 209.

I klagomålen uppmärksammades emellertid oftare än förut (22 klagomål) olika problem som förekom på arbetsplatserna och utredningen av dessa problem. Klagomålen gällde bl.a. personrelationerna eller de fysiska förhållandena på arbetsplatsen. Det var även fråga om sådana mångfacetterade problem som påverkar atmosfären på arbetsplatsen. Dessa problem borde emellertid i första hand kunna lösas genom åtgärder som vidtas på arbetsplatsen och i samverkan mellan cheferna och de anställda. Om problemen inte kan lösas på detta sätt, kan arbetstagaren vända sig till arbetarskyddsdistriktet. I flera av sina avgöranden uppmanade BJO således klaganden att kontakta arbetarskyddsdistriktet. Det är svårt att utreda ett arbetarskyddsärende och dra slutsatser om problemen i en situation som ofta redan är tillspetsad. Dessa situationer lämnar ofta också utrymme för arbetarskyddsmyndighetens prövning. Det är inte möjligt för JO att inom ramen för laglighetsövervakningen befatta sig med denna prövning, om inte gränserna för prövningsrätten har överskridits eller prövningsrätten har missbrukats på något annat sätt.

I 28 fall vidtogs åtgärder med anledning av klagomålet, vilket motsvarar 20 % av klagomålen. I dessa fall delgav BJO myndigheten sin uppfattning om det felaktiga förfarandet, antingen i handledande eller i klandrande syfte. I ett fall föranledde klagomålet en anmärkning.

BJO uppmärksammade arbetskraftsbyråerna på att ärendena ska behandlas korrekt och noggrant. I klagomålen berördes bl.a. registreringen av klientuppgifter i informationssystemet (2310/4/06), inbegärandet av ett arbetsintyg som krävdes för ärendets behandling redan i begynnelseskedet (1956/4/06*) samt ett fel i ett arbetskraftspolitiskt utlåtande (3249/4/06*).

När det gällde förfarandet vid Fpa uppmärksammades bl.a. ett fall där en besvärsskrivelse felaktigt hade återsänts till ändringssökanden (4244/4/06*) och ett fall där betalningen av arbetsmarknadsstöd hade avbrutits (3426/4/06*). I ett av sina avgöranden (3109/4/06*) uppmärksammade JO Fpa dels på att behandlingen av ett ärende gällande utkomstskydd för arbetslösa hade fördröjts, dels på att Fpa ska se till att kunderna behandlas jämlikt då ansökningar överförs från ett försäkringsdistrikt till ett annat i syfte att utjämna arbets-

mängden. Skillnaderna mellan ansökningarnas behandlingstider ska vara så små som möjligt i de olika försäkringsdistrikten.

Beträffande verksamheten vid arbetslöshetskassorna bedömde BJO bl.a. besvarandet av frågor (652/4/06), hur informativa kundbreven var (3525/4/06*) och fastställandet av medlemsavgifter (2269/4/06*). När det gällde verksamheten inom arbetarskyddsdistrikten riktades kritik mot att det förekommit dröjsmål vid behandlingen av en arbetarskyddsanmälan (4078/4/06*) och mot försummelser vid övervakningen av att arbetstidslagen följs (4081/4/06).

Ärendenas långa behandlingstider var likaså föremål för kritik vid bedömningen av förfarandena vid arbetskrafts- och näringscentralerna (976/4/06), arbetskraftskommissionerna (2254, 2506 och 4156/4/06) och arbetsministeriet (3675/4/06).

I sitt avgörande (3140/4/06) med anledning av ett klagomål som gällde grunddagpenning betonade BJO vikten av ett fungerande samarbete mellan olika myndigheter. Efter att klaganden hade anmält sig som arbetslös arbetssökande och lämnat in en dagpenningsansökan hade det räckt drygt fyra månader innan ärendet hade avgjorts. Ärendet hade krävt utredning vid både arbetskraftsbyrån och skattebyrån och behandlingen hade fördröjts på båda ställena. Enligt BJO är ärendets sammanlagda behandlingstid avgörande, vilket de olika myndigheter som behandlar ett ärende ska ta hänsyn till i sin verksamhet.

4.14.3 AVGÖRANDEN

Hörandet och beslutsfattandet i ett utbildningsärende

En arbetskraftshandledare vid Åbo servicecenter för arbetskraft hade sänt klaganden ett brev angående hörande i ett ärende som gällde avbrytande av klagandes utbildning. Arbetskraftshandledaren hade emellertid fattat beslut om avbrytande av utbildningen innan den frist som fastställts för inlämnande av utredning hade gått ut. Samtidigt hade arbetskraftshandledaren sänt klaganden en utredningsbegäran med avseende på ärendets behandling vid arbetskraftskommissionen.

Arbetskraftskommissionen konstaterade sedermera i sitt utlåtande att klaganden hade blivit avstängd från utbildningen och inte sökt ändring i beslutet. Med stöd av kommissionens utlåtande förvägrade Fpa klaganden arbetsmarknadsstöd. Arbetslöshetsnämnden upphävde emellertid Fpa:s beslut och konstaterade i sitt avgörande bl.a. att klaganden inte hade fått något skriftligt beslut om att utbildningen hade avbrutits. Fpa betalade därefter retroaktivt arbetsmarknadsstöd till klaganden.

Ställföreträdaren för BJO ansåg att arbetskraftshandledaren vid avbrytandet av klagandens utbildning inte hade iakttagit de bestämmelser om hörande av studerande eller de processuella bestämmelser som ingår i lagen om offentlig arbetskraftsservice. Tryggandet av studerandenas rättsskydd kräver enligt ställföreträdaren för BJO att de myndigheter som behandlar ärenden som berör studerande känner till och iakttar de tillämpliga lagbestämmelserna. Arbetskraftsbyråerna ska säkerställa att tjänstemännen har tillräcklig kännedom om rättsskyddsbestämmelserna. Dessutom svarar varje tjänsteman för sitt eget kunnande.

Ställföreträdaren för BJO gav arbetskraftshandledaren en anmärkning för framtiden med anledning av det lagstridiga förfarandet.

Ställföreträdaren för BJO Jussi Pajuojas beslut 14.10.2008, dnr 30/4/07*, föredragande Juha Niemelä

Betjäningen av en invandrarkund vid arbetskraftsbyrån

Av ett klagomål framgick det att utredningen av klagandens arbetskraftspolitiska ärende vid en arbetskraftsbyrå i Helsingfors hade räckt fyra månader. Klaganden hade flyttat till Finland i slutet av år 2005. Behandlingen hade dragit ut på tiden på grund av att klaganden inte av sin förra arbetsgivare i utlandet hade fått ett arbetsintyg av vilket det skulle ha framgått när klagandens anställningsförhållande upphörde.

Enligt BJO:s uppfattning borde arbetskraftsbyrån uttryckligen ha bett klaganden lämna in arbetsintyget redan vid den inledande intervjun, eftersom man då hade konstaterat att klaganden hade arbetat utomlands innan denne anmält sig som arbetssökande. BJO betonade vidare att arbetskraftsbyråerna redan vid den inledande intervjun ska utreda för invandrarna hur det finländska systemet för utkomstskydd för arbetslösa fungerar.

BJO Jukka Lindstedts beslut 30.4.2008, dnr 862/4/06*, föredragande Juha Niemelä

En arbetskraftsbyrå i Vanda hade å sin sida inte skaffat en tolk för det möte där klagandens integrationsplan utarbetades. Arbetskraftsbyrån uppgav att en tolk vanligtvis var närvarande vid utarbetandet av integrationsplaner. Byrån kunde inte ge någon förklaring till varför detta inte var fallet för klagandens del.

Enligt ställföreträdaren för BJO var det möjligt att klaganden inte hade förstått informationen om integrationsåtgärderna och valet av utbildning. Ställföreträdaren för BJO uppmärksammade därför arbetskraftsbyrån på arbetsministeriets anvisningar om användningen av tolk. I dessa anvisningar betonas betydelsen av att en tolk används i sådana situationer där avsaknaden av ett gemensamt språk kan föranleda missförstånd.

Ställföreträdaren för BJO Jussi Pajuojas beslut 14.10.2008, dnr 3275/4/06, föredragande Kari Muukkonen

4.15 ALLMÄNNA KOMMUNÄRENDEN

Inom detta sakområde statistikförs närmast ärenden som gäller kommunernas och samkommunernas allmänna förvaltning samt kommunalt beslutsfattande och förvaltningsförfarande. Klagomål som gäller kommunala social-, hälsovårds-, undervisnings-, förmyndar- och miljömyndigheters verksamhet statistikförs däremot i allmänhet under det sakområde klagomålet gäller. Gränsdragningen är emellertid flexibel. Om ett klagomål t.ex. uttryckligen gäller en fråga som hör samman med den kommunala självstyrelsen kan det statistikföras som ett allmänt kommunärende trots att klagomålet har riktats mot en myndighet inom ett visst specialområde.

Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde av BJO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var JO-sekreterare *Ulla-Maija Lindström*.

4.15.1 KOMMUNALFÖRVALTNINGENS GRUNDER

Den kommunala självstyrelse som garanteras i grundlagen innebär att kommuninvånarna själva har rätt att besluta om förvaltningen och ekonomin i sin kommun. Principen om självstyrelse för kommunens invånare innebär att kommunen själv ska kunna fatta beslut om vilka uppgifter den med stöd av sin självstyrelse åtar sig att sköta och att uppgifter annars kan anförtros kommunen endast med stöd av lag. Kommunalförvaltningen utgör en del av den offentliga maktutövningen, vilken är bunden av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. i grundlagen.

Kommunallagen innehåller grundläggande bestämmelser om kommunalförvaltningens allmänna organisation och i lagen om kommunala tjänsteinnehavare finns heltäckande bestämmelser om tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning. Inom kommunalförvaltningen iakttas också förvaltningslagen. Förvaltningslagen är en allmän lag som gäller all slags förvaltning och som innehåller bestämmelser om grunderna för god förvaltning och förfarandet i förvaltningsärenden. Kommunalförvaltningen omfattas dessutom av de krav som ställs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen), språklagen och lagen om likställdhet.

Inom statens centralförvaltning sköts kommunärendena av flera olika ministerier. Från och med ingången av år 2008 har finansministeriet (FM) svarat för utvecklingen av den allmänna lagstiftning som berör kommunerna och kommunalförvaltningen, för de uppgifter som hör samman med redovisning och analys av kommunernas ekonomi samt för samarbetet mellan staten och kommunerna. Ministeriet svarar också för de kommunala skattefrågorna.

4.15.2 KOMMUNERNAS STRUKTUROMVANDLING

Kommunerna har ett mycket omfattande verksamhetsområde. Största delen av kommunernas uppgifter är lagstadgade. För att kommuner av olika karaktär och storlek ska kunna klara av sina uppgifter behöver de samarbeta med varandra, åtminstone när det gäller organiseringen av sådan verksamhet som överskrider kommungränserna. Samarbetet mellan kommunerna regleras i huvudsak i kommunallagen. Utgångspunkten är att kommunsamarbetet baserar sig på frivillighet, men i vissa speciallagar bestäms det att kommunerna måste höra till en samkommun som svarar för vissa bestämda uppgifter. Dessutom har skötseln av en del uppgifter organiserats i form av lagstadgat regionalt samarbete.

Kommun- och servicestrukturreformen är den mest omfattande reformen av kommunalförvaltningen och den kommunala servicen i Finlands historia. Kommunerna ska i samarbete med staten genomföra reformen före utgången av år 2012. I början av år 2009 inleddes verksamheten inom 29 samarbetsområden som omfattar 120 kommuner. Dessa kommuner har sammanlagt mer än en miljon invånare. Hitintills har 272 kommuner avtalat om bildande av 61 samarbetsområden, av vilka de sista kommer att inrättas år 2013. Dessa samarbetsområden kommer att svara för pri-

märvården och socialvårdsservicen för över 2,6 miljoner människor. Av dessa samarbetsområden kommer 33 områden, som omfattar 124 kommuner, att grunda sig på värdkommunsmodellen. Denna modell innebär att en och samma kommun svarar för alla kommuninvånares hälso- och sjukvårdsservice. Det sammanlagda invånarantalet i dessa kommuner uppgår till över 1,6 miljoner. Samkommunerna, som är 23 till antalet, omfattar å sin sida 123 kommuner. Samkommunerna svarar för primärvården för över 800 000 kommuninvånare. Vissa samarbetsområden har inte ännu fattat beslut om sin förvaltningsmodell.

Kommunernas administrativa gränser utgör grunden för regionindelningen i vårt land. Den territoriella behörigheten för de flesta statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar fastställs i enlighet med kommunindelningen. Detsamma gäller även valkretsarna. En ändring i kommunindelningen innebär att en kommuns område inskränks eller utvidgas eller att en kommun upplöses och en ny kommun grundas. Med anledning av kommun- och servicestrukturreformen har fullmäktige i flera kommuner fattat beslut om kommunsammanslagningar. Efter de 32 kommunsammanslagningar som genomfördes vid årsskiftet 2009 finns det nu 348 kommuner i Finland. Dessa kommunsammanslagningar omfattade sammanlagt 99 kommuner. De största sammanslagningarna berörde Salo, Tavastehus, Kouvola och Jyväskylä. Utöver de kommunsammanslagningar som genomfördes vid årsskiftet finns det redan fullmäktigebeslut om sju nya sammanslagningar som kommer att genomföras under åren 2010–2013. Dessa sammanslagningar omfattar 19 kommuner.

I de sammanslagna kommunerna förrättades kommunalvalet år 2008 med iakttagande av den kommunindelning som trädde i kraft i början av år 2009. De första uppgifter som de nya kommunfullmäktige fick ta i tu med i januari var att organisera kommunernas förvaltning och utse medlemmar i olika organ.

4.15.3 LAGLIGHETSKONTROLL

Den part som är missnöjd med en kommunal myndighets beslut har, liksom varje kommunmedlem, möjlighet att anföra kommunalbesvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen. Besvären föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. Kommunalbesvär kan anföras över laglighetsfrågor. Principen om kommunal självsty-relse, tillgodoseendet av kommunmedlemmarnas övervakningsmöjligheter samt inskränkningen av de statliga myndigheternas tillsyn ger det kommunala besvärssystemet drag som i vissa avseenden avviker från förvaltningsbesvär. Till dessa särdrag hör den omfattande besvärsrätten, de inskränkta besvärsgrunderna samt besvärsmyndighetens begränsade prövnings- och beslutanderätt. Med stöd av speciallagar kan kommunala myndigheters beslut överklagas också genom förvaltningsbesvär.

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen övervaka lagligheten av kommunfullmäktiges beslut. Enligt kommunallagens bestämmelser om förhållandet mellan staten och kommunen ska FM allmänt följa kommunernas verksamhet och ekonomi samt se till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. Länsstyrelsen kan å sin sida med anledning av klagomål undersöka om kommunen har agerat i enlighet med gällande lagar. Inom ramen för det s.k. ALKU-projektet kommer dessa tillsynsuppgifter att överföras till de sex Regionförvaltningsverk som ska inrättas vid ingången av år 2010.

JO:s laglighetskontroll utgör ett komplement till kommunalförvaltningens rättsskydds- och övervakningssystem som grundar sig på kommunallagen och som vidmakthålls av kommuninvånarna och de kommunala organen. Under verksamhetsåret riktades i flera klagomål kritik mot beslut som fattats av kommunala organ, närmast med hänvisning till ändamålsenlighetsskäl. JO kan emellertid inte inom ramen för laglighetskontrollen befatta sig med det sätt på vilket kommunen med stöd av sin självstyrelse ordnar sin förvaltning och sköter sina uppgifter. Den kommunala representativa demokratin innebär att de förtroendevalda svarar för ändamålsenligheten av de kommunala organens beslut vid val inför kommuninvånarna.

I många klagomål ombads JO ändra ett beslut som fattats av ett kommunalt organ eller av en fullföljdsmyndighet. JO kan emellertid inte fungera som ett alternativ eller komplement till det lagstadgade systemet för ändringssökande. Den som vill söka ändring i ett beslut ska använda de metoder för ändringssökande som föreskrivs i kommunallagen.

I ett klagomål framfördes bl.a. misstankar om att ett beslut som fattats av kommunens bildningsnämnd hade uppkommit i oriktig ordning. Bildningsnämnden hade behandlat en klagomålsliknande skrivelse där det riktades kritik mot bildningsdirektörens tjänsteåtgärder. Enligt BJO var det inte korrekt att en person som var underställd den tjänsteinnehavare som kritiken riktade sig mot hade berett ärendet och fört protokollet vid sammanträdet. BJO uppmärksammade därför kommunstyrelsen på att det ovan beskrivna förfarandet var ägnat att väcka misstankar om att ärendet inte hade behandlats på ett tillbörligt och objektivt sätt (2898/4/06).

I vissa avgöranden uppmärksammade BJO de kommunala myndigheterna på vikten av att ärendena behandlas utan dröjsmål. I ett fall hade det dröjt över fyra år och åtta månader innan stadsstyrelsen hade avgjort det skadeståndsyrkande som klaganden hade riktat mot staden. Med anledning av detta uppmärksammade BJO stadsstyrelsen på att ärendena ska behandlas korrekt och utan dröjsmål. Dessutom påminde BJO stadsstyrelsen om dess utredningsskyldighet (707/4/06). I ett annat fall hade klagandens ansökan varit under behandling i kommunen från och med år 2004, dvs. i drygt fyra år. Enligt BJO hade man haft skäl att invänta hovrättens dom i ärendet, som meddelades i september 2007. Därefter hade ärendets behandling emellertid fortskridit först under våren 2008. Med beaktande av att ärendet redan hade varit under behandling i fyra år, hade man enligt BJO inte lagt fram någon godtagbar orsak till varför det i utredningen uppgavs att klagandens ärende inte skulle avgöras förrän senast i oktober 2008 (49/4/07).

I samband med kommunalvalet år 2008 genomfördes ett försök med elektronisk omröstning i Högfors, Grankulla och Vichtis. I försökskommunerna var det möjligt att rösta elektroniskt vid de allmänna förhandsröstningsställena och vid röstningsställena på valdagen, vid sidan av den traditionella röstningen med röstsedlar. Drygt 200 röster registrerades emellertid inte i den elektroniska urnan. Till följd av detta anfördes valbesvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol över centralvalnämndens beslut i var och en av dessa kommuner. I besvären krävde man att besluten skulle upphävas och nyval ordnas, samt att domstolen skulle konstatera att det elektroniska valsystemet stred mot vallagen. Eftersom det elektroniska valsystemets lagenlighet redan genom dessa valbesvär hade förts till förvaltningsdomstolen för prövning, beslutade JO att hon inte hade skäl att pröva de klagomål som anförts över valet.

BJO utförde under verksamhetsåret en inspektion vid Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA). ARA:s överdirektör redogjorde bl.a. för den lagändring som trätt i kraft 1.1.2008, genom vilken fonden och ämbetsverket skiljdes åt. En fond med namnet statens bostadsfond fortlever i egenskap av en fond som står utanför statsbudgeten och ARA i egenskap av ett ämbetsverk. Genom lagändringen hade man för avsikt att accentuera ARA:s roll som utvecklare av boendet. Vid tidpunkten för inspektionen höll ämbetsverket på att flytta till Lahtis, där dess verksamhet inleddes 1.7.2008.

4.15.4 AVGÖRANDEN

Förfarandet vid val av hyresgäster

En anteckning om betalningsstörning som grund för valet av hyresgäster

BJO uppmärksammade Helsingforsregionens studentbostadsstiftelse (Hoas) på att inte heller stiftelsens nya praxis motsvarade normerna för val av hyresgäster när det gällde den inverkan en anteckning om betalningsstörning hade på valet av hyresgäster.

En bostadssökande som hade en anteckning om betalningsstörning i kreditupplysningsregistret beviljades enligt Hoas praxis inte någon bostad, utan dennes ansökan förkastades. Hoas meddelade att stiftelsen skulle ändra sitt förfarande vid valet av hyresgäster och

frångå denna praxis. Enligt den nya praxisen analyseras betydelsen av en anteckning om betalningsstörning från fall till fall. Vid valet av hyresgäster väljs i första hand sådana sökande för vilkas del det i samband med anteckningen om betalningsstörning har registrerats uppgifter om att skulden har betalats, samt sökande vars anteckning om betalningsstörning (som kan registreras utan beslut av tingsrätten) bara gäller en konsumtionskredit och kan betraktas som lindrig.

BJO betraktade Hoas nya praxis som ett steg i rätt riktning, även om inte heller den nya praxisen enligt BJO:s uppfattning ännu motsvarade de gällande normerna för val av hyresgäster. Utgångspunkten kan inte vara att man som hyresgäster endast godkänner sådana sökande för vilkas del det i samband med anteckningen om betalningsstörning har registrerats uppgifter om att skulden har betalats eller sökande vars anteckning om betalningsstörning bara gäller en konsumtionskredit och kan betraktas som lindrig. Enligt normerna för val av hyresgäster är utgångspunkten att man inte med anledning av att sökanden har en anteckning om betalningsstörning i kreditupplysningsregistret avviker från den prioritetsordning som fastställs på basis av sökandenas bostadsbehov, förmögenhet och inkomster.

I enskilda valsituationer är det möjligt att det för någon sökandes del föreligger en sådan grund med stöd av vilken man kan avvika från grunderna för valet av hyresgäster eller från den nämnda prioritetsordningen. Om detta inte är fallet, ska bostaden ges till den sökande som är följande i prioritetsordningen, trots att sökanden har en anteckning om betalningsstörning. Sökanden kan dock förvägras en bostad om det finns en reell och välgrundad risk för försummelse av hyresbetalningen trots att man vidtar sådana åtgärder för tryggande av hyresfordringarna som nämns i ARA:s handbok för val av hyresgäster och i BJO:s tidigare ställningstaganden (se JO:s berättelse för år 2004, s. 279–280 och år 2007 s. 230–231). Vid denna prövning ska man i varje enskilt fall bedöma arten av de skuldförhållanden som ligger bakom anteckningen om betalningsstörning samt orsakerna till betalningsstörningen, hur allvarlig den är, när den inträffade, huruvida den upprepats och andra motsvarande omständigheter som en helhet.

BJO bad Hoas senast 30.1.2009 meddela vilka åtgärder hans ställningstaganden gett upphov till. Han sände också beslutet till ARA för kännedom och för att beaktas vid styrningen och övervakningen av valet av hyresgäster.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 11.11.2008, dnr 1354/4/07*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Hoas meddelade att stiftelsen har utarbetat nya anvisningar om grunderna för valet av hyresgäster. De nya anvisningarna har tillämpats från och med 1.2.2009. Betalningsstörningar utgör inte längre som sådana ett hinder för att sökanden ska få en bostad, om det inte är fråga om en obetald hyresskuld till Hoas. I enskilda fall kan ansökan förkastas om det finns skäl att anta att sökanden sannolikt kommer att försumma sin hyresbetalningsskyldighet. I dessa fall ska betalningsstörningens betydelse bedömas från fall till fall, med beaktande av skuldförhållandets art, hur allvarlig betalningsstörningen är, när den inträffade, huruvida den upprepats och hur länge den fortgått. Vid bedömningen ska man också överväga möjligheten att ingå ett tidsbestämt hyresavtal, avtala om förskottshyra eller vidta andra åtgärder för att trygga hyresbetalningen. Vid behov ges bostadssökanden anvisningar om att förhandla med socialvårdsmyndigheterna om möjligheten att ingå ett avtal om andrahandsuthyrning.

Andra avgöranden gällande val av hyresgäster

Beslut om val av hyresgäster för aravahyresbostäder kan fattas såväl av sådana kommunala myndigheter som svarar för bostadsfrågor som av olika organ i kommunägda bolag. BJO ansåg att förfarandet vid valet av hyresgäster och avgörandet av därmed anknutna frågor inte får variera beroende på vilken aktör som svarar för valet av hyresgäster. Det är således befogat att förvaltningslagens bestämmelser om grunderna för god förvaltning – såsom bestämmelserna om rådgivningsskyldigheten och skyldigheten att besvara skriftliga frågor – också ska tillämpas på förfarandet vid valet av hyresgäster i kommunägda hyresbostadsaktiebolag (312/4/07).

I ett annat fall, där det var fråga om rådgivning i ett hyresgarantiärende, delgav BJO stadsstyrelsen och bostadsaktiebolaget sin uppfattning om vikten av att rådgivningen är noggrann och korrekt till sitt innehåll (2942/4/06*).

Telefonservice angående lagstadgad avfallshantering

Enligt BJO motsvarade telefonrådgivningen vid ett kommunalt avfallshanteringsbolag inte i alla avseenden kravet på avgiftsfrihet.

Kommunen hade avtalat om att ett privat bolag skulle svara för kommunens lagstadgade avfallshanteringsskyldighet. Bolaget upprätthöll en telefonlinje för kundbetjäning där bolaget gav information om frågor som berörde avfallshantering. För servicenumrets del fanns ett särskilt prissättningsavtal som innebar att samtalspriset för uppringaren alltid motsvarade den s.k. normala lokalnäts- eller mobilnätsavgiften. Bolagets övriga telefonnummer, såsom numret till växeln och direktnumren till de anställda, var avgiftsbelagda företagstelefonnummer.

BJO betonade att den lagstadgade skyldigheten att ordna avgiftsfri rådgivning utgör en helhet som förpliktar aktören att dels tillhandahålla rådgivning i processuella frågor, sakfrågor och juridiska frågor, dels besvara frågor som gäller uträttandet av ärenden. Det är inte möjligt att göra någon åtskillnad mellan rådgivning och frågor som gäller uträttandet av ärenden, eftersom rådgivning ofta också ges i samband med uträttandet av ärenden. BJO konstaterade att kravet på avgiftsfri rådgivning omfattar såväl kontaktnummer och kundservicenummer som andra sådana telefonnummer som kunderna kan ringa upp i anslutning till sitt ärende. BJO delgav kommunen och avfallshanteringsbolaget sin uppfattning.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 5.6.2008, dnr 48/4/07, föredragande Ulla-Maija Lindström

Partens rätt att få information om namnet på ett parkeringsövervakningsbiträde

Med anledning av ett klagomål konstaterade BJO, efter att ha bedömt saken med avseende på offentlighetslagen, att stadens parkeringsövervakares förfarande inte motsvarade de krav som ställs på myndighetsverksamhet. I detta fall var det fråga om att en person som tilldelats en betalningsuppmaning inte hade getts information om parkeringsinspektörens namn. Med stöd av offentlighetslagen har den som är part i ett ärende emellertid rätt att få information om identiteten hos de tjänstemän som deltagit i ärendets behandling. Denna princip har fastslagits i samband med laglighetsövervakningen redan år 2004. Då konstaterades det att man borde frångå det förfarande där en betalningsuppmaning som gäller parkeringsböter endast signeras med ett nummer.

Enligt BJO:s uppfattning ska man vid bedömningen av denna fråga också beakta målsägandens grundlagsenliga åtalsrätt. Syftet med grundlagens bestämmelse om åtalsrätt är att trygga individens möjligheter att delta i övervakningen av den offentliga maktutövningen. Denna åtalsrätt som garanteras målsäganden i grundlagen utgör ett undantag från den sekundära åtalsrätt som målsäganden har i ett brottmål och som innebär att målsäganden själv får väcka åtal för brottet bara om offentliga åklagaren har beslutat att inte väcka åtal. För att de grundlagsenliga rättigheterna ska kunna utövas ska var och en ha rätt att av myndigheten få information om namnet på de tjänstemän som är ansvariga för ett avgörande eller en åtgärd som berör honom eller henne.

Vid bedömningen av hur klandervärt stadens parkeringsövervakares förfarande varit beaktade BJO emellertid att man vid parkeringsövervakningen hade tillämpat den praxis som sedan gammalt varit vedertagen inom branschen. Därför nöjde sig BJO med att för framtiden uppmärksamma stadens parkeringsövervakare på de krav som ingår i den gällande lagstiftningen.

BJO konstaterade att man inom parkeringsövervakningen fortfarande verkade tillämpa den gamla praxis som innebar att parkeringsövervakningsbiträdena arbetade anonymt, trots de ställningstaganden som tidigare framförts inom laglighetsövervakningen. Därför sände han även sitt beslut och de ställningstaganden som lagts fram i beslutet till justitieministeriet och inrikesministeriet för kännedom och för att beaktas vid lagberedningen och vid utarbetandet av anvisningar gällande parkeringsövervakningen.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 12.6.2008, dnr 2472/4/06*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Avgöranden gällande upphandlingsförfarandet

I ett fall delgav BJO en ledande byggnadsinspektör och kommundirektör sin uppfattning om att beslutsfattandet beträffande en takrenovering, vars kostnader uppgick till 39 000 euro, hade skett i oriktig ordning. Enligt kommunens instruktion var ledande byggnadsinspektören behörig att fatta beslut om entreprenad vars kostnader uppgick till högst ca 8 500 euro. Ledande byggnadsinspektören hade emellertid godkänt det aktuella entreprenadanbudet. Kommundirektören hade undertecknat entreprenadavtalet tillsammans med ledande byggnadsinspektören, trots att kommundirektören också borde ha varit medveten om att det inte hörde till ledande byggnadsinspektörens befogenheter att fatta beslut om entreprenaden. Kommunens nämnd för teknik och miljö hade godkänt förfarandet i efterskott (3365/4/06).

BJO uppmärksammade stadsstyrelsen på att beslutanderätten i anslutning till upphandlingen av tjänster hade reglerats bristfälligt i kommunens instruktion. Instruktionen innehöll bestämmelser om delegering av beslutanderätt till vissa nämnder och vidare till vissa tjänsteinnehavare bara när det gällde anskaffning av lös egendom och konsumtionsvaror. Instruktionen hade emellertid tolkats så att upphandling av tjänster jämställdes med anskaffning av lös egendom. Dessutom uppmärksammade BJO en chefläkare som fattat beslut om en upphandling på att upphandlingens totala kostnader ska utredas tillräckligt noggrant redan innan upphandlingsavtalet ingås. I det konsultavtal som läkaren ingått hade det inte fastställts hur många timmar konsulteringen som mest kunde omfatta eller vilka kostnader konsulteringsavtalet sammanlagt medförde. Dessa omständigheter framgick inte heller av tjänsteinnehavarens beslut (2138/4/07).

4.16 UTBILDNINGSSEKTORN

I samband med JO:s laglighetskontroll hänförs ärenden som gäller utbildning och kultur till utbildningssektorn. Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen hörde laglighetskontrollen inom utbildningssektorn i första hand till BJO *Jukka Lindstedts* uppgifter. JO *Riitta-Leena Paunio* och BJO *Petri Jääskeläinen* avgjorde dessutom ett antal klagomål inom utbildningssektorn. Referendarierådet *Jorma Kuopus* var huvudföredragande inom detta sakområde.

4.16.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

År 2008 fortsattes åtgärderna för att förtydliga Utbildningsstyrelsens (UBS) uppgifter och roll på basis av en utredningsmans rapport. UBS:s organisationsreform trädde i kraft 1.1.2009. I den nya organisationen finns verksamhetsenheter för allmänbildande utbildning, yrkesutbildning, informations- och utvärderingstjänster, tjänster för utbildningsväsendet samt för den svenskspråkiga utbildningen. Vidare har UBS:s ställning vid utvärderingen av undervisningen förtydligats och resultatuppföljningen över huvud taget förbättrats.

Länsstyrelsernas ställning har bedömts inom ramen för region- och lokalförvaltningsreformen (ALKU-projektet). Resultatområdet för utbildningssektorns basservice och rättsskydd kommer att hänföras till de nya regionförvaltningsverken. Årsskiftet 2008–2009 pågick fortfarande arbetet med att fördela personalen mellan de olika enheterna. Från utbildningssektorns synpunkt är projektet förenat med vissa tvistefrågor som gäller t.ex. hur den allmänbildande utbildningen och yrkesutbildningen ska särskiljas från varandra i organisatoriskt hänseende.

Under året aktualiserades åter frågan om permittering av grundskol- och gymnasielärare. Under verksamhetsåret permitterades lärare enligt följande: i Lapplands län i tre kommuner (Enontekis, Muonio och Utsjoki), i Södra Finlands län i en stad (Fredrikshamn), i Uleåborgslän i en stad (Oulais) och i Östra Finlands län i två städer (Varkaus och S:t Michel). Kommunernas svaga ekonomi kom till synes dels som stora undervisningsgrupper och svåra skolnätsbeslut och dels på så sätt att Östra Finlands länsstyrelse – utan resultat – kritiserade brister i skolbespisningen i Varkaus (se även JO:s eget initiativ 2527/2/08). I kommunerna i Södra Finlands län förekom år 2008 inte ett enda permittering. I vissa grundskolor stördes skolarbetet av fukt- och mögelproblem som föranledde missnöjesyttringar bland eleverna och deras föräldrar.

I slutet av september inträffade åter en skolskjutning, denna gång i Seinäjoki yrkeshögskola i Kauhajoki. Den tragiska händelsen ledde till att myndigheterna vidtog åtgärder för att utveckla elevvården och för att skärpa övervakningen av vapenlicenser.

De viktigaste lagreformerna inom utbildningssektorn år 2008 var totalrevideringen av universitetslagen och ändringen av yrkeshögskolelagen. BJO Lindstedt gav utlåtanden om lagutkasten (2629* och 3286/5/08*). I utlåtandena framhölls bl.a. vikten av att studerandenas och personalens rättigheter definieras på ett tydligt sätt vid universitet och högskolor som fungerar som myndigheter, kommunala förvaltningar eller stiftelser.

4.16.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Klagomålen inom utbildningssektorn gällde bl.a. utbildningen vid grundskolor, yrkesläroanstalter, yrkeshögskolor och universitet. Klagomål anfördes också över forskningen vid skolor och universitet, finansieringen av utbildningen samt beviljandet av understöd för konst.

Antalet avgöranden under år 2008 var ungefär detsamma som året innan. Av de 105 (99) avgjorda klagomålen gällde 23 (14) grundläggande utbildning, 32 (15) universitet och andra högskolor, 8 (7) yrkeshögskolor, 2 (10) undervisningsministeriet och 0 (4) studentexamen medan de återstående 40 (49) klagomålen gällde övriga frågor inom utbildnings- och kultursektorn. Åtgärder föranleddes i sammanlagt 17 (18) ärenden där BJO framförde sin uppfattning om

vilket det korrekta förfarandet skulle ha varit. Inom utbildningssektorn avgjordes fem ärenden som tagits upp till prövning på eget initiativ. I ett av dessa ärenden (4129/2/06*) delgavs uppfattningen att studentexamensnämndens arkivstadga och arkiveringsplan var föråldrade. Också länsstyrelserna fick liksom tidigare år ta emot ett stort antal klagomål.

De klagomål som ledde till att justitieombudsmannen delgav sin uppfattning gällde bl.a. en universitetsprofessors förfarande. Denne hade utövat påtryckningar mot arbetstagare inom socialväsendet (590/4/05*). Vidare gällde de en vid UBS anställd inspektörs förfarande (260/4/06*), UBS:s förra generaldirektörs jäv (4032/4/06*), motivering av ett beslut om skolreseersättningar och besvärsanvisning (984/4/06), en kommuns bildningsväsendes åtgärder mot skolmobbning och en elevs rätt till religionsutövning under lektioner (1136/4/06), avbrytande av ett avhandlingsarbete som högskolan redan godkänt (3435/4/06*) samt en stads bildningsväsendes behandling av besvär som anförts av ett yrkesinstituts studerande (3339/4/06).

4.16.3 INSPEKTIONER

Inom utbildningssektorn gjordes 2008 tre inspektioner. BJO Lindstedt inspekterade bildningsavdelningen vid länsstyrelsen i Västra Finlands län, Åbo yrkeshögskola och utbidlningsväsendet i Borgå stad. På basis av inspektionen i Åbo yrkeshögskola 24.4.2008 beslöt BJO på eget initiativ undersöka frågan om huruvida hela det statsunderstöd som beviljats yrkeshögskolan som är en av Åbo stads förvaltningar hade överförts till läroanstalten. Dessutom bekantade sig BJO sommaren 2008 med Räddningsinstitutets verksamhet och på hösten med Sjökrigsskolans verksamhet.

4.16.4 AVGÖRANDEN

Många missförhållanden vid UBS

I samband med att BJO inspekterade UBS i november 2006 uppdagades flera administrativa missförhållanden. BJO beslöt i det sammanhanget närmare undersöka den interna kontrollen inom ämbetsverket, utvärderingen av utbildningen, dröjsmålen med behandlingen av ärenden och bristerna i registreringssystemet. Åren 2006–2007 fick BJO fyra klagomål som gällde UBS:s personalärenden och utnämningar.

Problem med den interna kontrollen

BJO ansåg att UBS:s interna kontroll på uppdrag av den förra generaldirektören i alltför stor utsträckning fokuserades på olika operativa uppgifter. Detta ledde till konflikter inom ämbetsverket. Den interna kontrollen måste emellertid vara opartisk och objektiv och den bör undvika intressekonflikter.

Tydligast kom problemen med den interna kontrollen fram i samband med att det nya lönesystemet infördes. En inspektör hade bl.a. krävt att få se sekretessbelagda personbedömningar och föreslagit att de tjänstemän som vägrat lämna ut bedömningarna skulle ges varning. Inspektören är inte längre i UBS:s tjänst.

Oklar ansvarsfördelning vid utvärderingen av utbildning

Under BJO:s inspektion framkom det problem också i arbetsfördelningen mellan rådet för utbildningsutvärdering och UBS. Meningsskiljaktigheterna gällde sättet för förverkligande och organisering av utvärderingen. Dessutom påtalades bristande samarbete och överlappande utvärderingsfunktioner.

BJO ansåg att organiseringen av utvärderingen varit problematisk både med tanke på god förvaltningssed och från parternas synpunkt. Ansvarsfördelningen mellan UBS och rådet för utbildningsutvärdering måste omedelbart förtydligas. BJO framställde sålunda att undervisningsministeriet justerar bestämmelserna om utvärderingen. Framställningen har lett till den lagändring som nämns ovan.

Missförhållandena i dokumentförvaltningen kvarstår

BJO uppmärksammade UBS på vissa dröjsmål med behandlingen av ärenden och på den föråldrade arkivstadgan. Dessa problem påtalades redan år 2001, i samband med att den dåvarande BJO inspekterade UBS. Missförhållandena hade inte rättats till ännu år 2006.

En utbildningssekreterare hade grundlöst visstidsanställts

I sitt avgörande av det första klagomålet framförde BJO som sin uppfattning att UBS två år i rad utan grund visstidsanställt en utbildningssekreterare vid utbildningsenheten för romer. En god personalpolitik förutsätter att permanenta uppgifter sköts av fast anställda. Det måste finnas i arbetsavtalslagen angivna grunder för visstidsanställningar. Tjänstemannanämnden bestämde därför att till utbildningssekreteraren skulle betalas åtta månaders lön i ersättning.

Generaldirektören jävig att delta i behandlingen av ett disciplinärt ärende

BJO kritiserade UBS:s förra generaldirektör för att hon som jävig deltog i behandlingen av ett disciplinärt ärende.

En kvällstidning hade intervjuat UBS:s chaufför och delvis på basis av intervjun kritiserat generaldirektörens användning av tjänstebil. Omedelbart efter att tidningsartikeln publicerats kallade generaldirektören in chauffören för att eventuellt ge honom en disciplinär tillrättavisning. Hon var själv närvarande då chauffören hördes.

Enligt BJO:s åsikt var generaldirektören jävig både då hon undertecknade kallelsen till chauffören och då hon deltog i mötet där chauffören hördes. Jäv uppkommer då en tjänsteman som behandlar ett ärende står i ett sådant förhållande till ärendet eller en part att tjänstemannens opartiskhet äventyras. Kvällstidningens artikel gällde uttryckligen generaldirektörens förfarande.

Det tredje och fjärde klagomålet, som gällde en utnämning vid UBS:s utbildningsenhet för romer respektive polisens förfarande i samband med undersökningen av brottsanmälningar gällande UBS, ledde inte till åtgärder från BJO:s sida.

BJO Jukka Lindstedts beslut 17.9.2008, dnr 4126*, 4127* och 4128/2/06*; 260* och 4032/4/06* samt 389* och 3112/4/07*, föredragande Jorma Kuopus

Bibliotekskunders rättsäkerhet måste garanteras

Ställföreträdaren för BJO ansåg att ett bibliotek måste höra en kund som uppträder störande och vid behov ge kunden en anmärkning innan han förbjuds använda biblioteket. Ställföreträdaren för BJO tog ställning till ett klagomål från en kund som förbjudits använda en av Helsingfors stadsbiblioteks filialer.

Biblioteket förbjöd kunden att under ett halvt år använda dess tjänster och att under en vecka använda Helsingfors stadsbiblioteks samtliga datorer. Förbudet motiverades med att kunden upprepade gånger hade uppträtt störande och aggressivt mot personalen och andra kunder.

Ställföreträdaren för BJO konstaterade att biblioteket utfärdade förbudet utan att ha hört kunden och utan att ha anmärkt på kundens störande uppträdande, trots att förbudet uttryckligen motiverats med att kunden redan en längre tid hade uppträtt störande. Bibliotekets förfarande kan kritiseras eftersom rätten att bli hörd är en i grundlagen inskriven rättssäkerhetsgaranti.

God förvaltningssed skulle ha förutsatt en lindrigare åtgärd, t.ex. en anmärkning eller varning, innan användningsförbud utfärdades. Kunden borde ha getts tillfälle att förbättra sitt uppträdande.

JO har redan tidigare undersökt ett ärende som gällde förbud att använda bibliotek. År 2007 påtalade BJO Jukka Lindstedt att huvudstadsregionens bibliotek inte hade några regler t.ex. om förbudstidens längd och om hur användningsrätten kunde fås tillbaka. Efter beslutet började biblioteken förnya sina regler utifrån de problem som BJO påtalat. Huvudstadsregionens bibliotek har sedan år 2008 gemensamma användningsregler och regler för datoranvändning. De nya reglerna är också exaktare utformade när det gäller förutsättningarna för att förlora användningsrätten. I reglerna föreskrivs bl.a. att parterna ska ges tillfälle att yttra sig innan användningsförbud utfärdas.

I samband med det föregående klagomålet hade BJO konstaterat det att inom biblioteksväsendet har inte nödvändigtvis utvecklats någon praxis för situationer som leder till användningsförbud. Av denna anledning och eftersom de nya användningsreglerna beaktar kundernas rättssäkerhet samtidigt som de bidrar till utvecklingen av en enhetlig praxis, ansåg ställföreträdaren för BJO att det inte finns anledning att vidta andra åtgärder i ärendet än att han delger biblioteksfilialen sina synpunkter. Med tanke på ärendets allmänna betydelse sände ställföreträdaren för BJO sitt beslut också till undervisningsministeriet.

BJO Jukka Lindstedt hade redan tidigare som sin uppfattning meddelat ministeriet att bibliotekslagens 10 § borde preciseras. Bibliotekens användningsregler utfärdas med stöd av lagparagrafen, men av den framgår inte vilka förpliktelser kunderna kan åläggas i reglerna.

Ställföreträdaren för BJO Jussi Pajuojas beslut 22.9.2008, dnr 1012/4/07*, föredragande Mikko Sarja

Helsingfors stadsstyrelse har sedermera meddelat att den förnyat reglerna för användning av stadsbiblioteket.

Se även BJO Jukka Lindstedts beslut 21.3.2007, dnr 4063/4/06* och 20.8.2007, dnr 1009/2/07*

4.17 SPRÅKÄRENDEN

Språkärendena gäller den rätt att använda sitt eget språk som garanteras var och en i grundlagen, det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder, samt även tryggandet av de språkliga rättigheterna på ett mer allmänt plan. Dessa rättigheter preciseras framför allt i språklagen, som tillämpas som en allmän lag, och i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda, men även i den speciallagstiftning som gäller olika förvaltningssektorer. Det samiska språkets ställning regleras särskilt i samiska språklagen.

Språkärendena hörde till de ärenden som under verksamhetsåret avgjordes av BJO *Jukka Lindstedt*. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade JO-sekreterare *Mikko Sarja*.

Vid sidan av de högsta laglighetsövervakarna följer också justitieministeriet (JM) upp verkställigheten och tillämpningen av språklagen. Ministeriet bistås i denna uppgift av delegationen för språkärenden. JM kan ge rekommendationer i frågor som gäller lagstiftningen om nationalspråken samt vid behov ta initiativ och vidta andra åtgärder för att rätta till missförhållanden. JM bereder också den berättelse om språklagstiftningen som statsrådet varje valperiod överlämnar till riksdagen.

4.17.1 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret avgjordes 26 klagomål som gällde språkfrågor. I 15 fall vidtog BJO åtgärder med anledning av klagomålet och i två fall korrigerades saken under den tid klagomålet var under behandling. Största delen av avgörandena gällde såsom förut det svenska språkets ställning. Polisen uppmärksammades på att den frihetsberövade har rätt att använda svenska vid träffar med sina familjemedlemmar, trots att personen i fråga har använt finska vid förundersökningen (2143* och 2521/4/06*). Dessutom uppmärksammades polisen på att vägtrafikanter har rätt att använda sitt eget modersmål vid kontroller i samband med trafikövervakning och då straffanspråk meddelas (2710/4/06*). I ett fall gav tingsrättens förfarande anledning till kritik, eftersom domstolen hade sänt ett finskspråkigt handläggningsmeddelande till en part som hade svenska som modersmål (3547/4/06*). I ett annat fall hade länsstyrelsen handlat felaktigt då den svenskspråkiga klaganden hade tillställts en finskspråkig begäran om bemötande samt finskspråkig utredning (2261/4/06*).

Under verksamhetsåret aktualiserades språkfrågor även i samband med patientjournaler och redovisningar till förmyndarmyndigheten (3086/4/06* s. 191 och 423/2/07* s. 206) samt i ett ärende som gällde myndigheternas internetadresser (3802/4/07*). I det sist nämnda ärendet betonades det att man genom att välja sådana internetadresser som grundar sig på myndighetens hela namn dels kan främja god förvaltning och dels främja att de språkliga rättigheterna tillgodoses på ett jämlikt sätt. Finansministeriet (FM) informerades å sin sida om en brist som upptäckts i den svenskspråkiga blankett för farkostregisteranmälan som finns på magistratens webbplats. FM meddelade att felet skulle korrigeras (2752/4/08).

I ett ärende som BJO tog till prövning på eget initiativ betonade han vikten av att det utfärdas anvisningar och ges information om beviljandet av språktillägg samt att cheferna ska ges utbildning angående språktilläggen, så att de anställda på jämlika grunder beviljas de förmåner som de är berättigade till (898/2/07*). Det ärende som gällde behandlingstiderna för svenskspråkiga ärenden vid hovrätterna i Helsingfors och Åbo, vilket BJO likaså tog till prövning på eget initiativ, föranledde däremot inte några åtgärder (883/2/06).

I ett ärende som gällde telefonservicen vid en nödcentral var det däremot fråga om rätten att tala finska. En jourhavande vid nödcentralen hade bytt samtalsspråket till svenska trots att uppringaren från början hade talat finska. Den jourhavande hade därmed handlat oriktigt (3279/4/07*).

Under verksamhetsåret informerade JM även om de åtgärder man vidtagit för att åtgärda bristen på samiskspråkiga blanketter. BJO hade i sitt avgörande (3905/2/07) år 2007 uppmanat JM att avhjälpa denna brist. Avsikten är att man genom samarbete mel-

lan Rättsregistercentralen och inrikesministeriet ska översätta meddelandena och anvisningarna om straffanspråk samt ordningsbotsföreläggandena till alla samiska språk som används i Finland. Dessutom har man för avsikt att översätta blanketter som hänför sig till behandlingen av ett flertal andra ärenden för Lapplands tingsrätts bruk.

Under verksamhetsåret genomfördes inte några särskilda inspektioner i anslutning till språkfrågor. I samband med inspektionerna inom olika förvaltningssektorer uppmärksammade man emellertid, i likhet med åren innan, även kundernas rätt att använda sitt modersmål och få service på sitt eget språk. Med anledning av en inspektion av ett fängelse som utfördes år 2006 undersökte BJO Jääskeläinen t.ex. på eget initiativ hur utländska fångar informerades om förhållandena i fängelset samt om fångarnas rättigheter och skyldigheter. Detta ärende avgjordes under verksamhetsåret (2845/2/06*).

4.17.2 AVGÖRANDEN

Myndigheterna är skyldiga att använda svenska i kommunikationen med Åland

Under en inspektion vid Ålands landskapsregering framgick det att rikets myndigheter inte alltid, såsom självstyrelselagen för Åland förutsätter, använder svenska som kontaktspråk vid kommunikationen med landskapets myndigheter. Det visade sig att det förekom problem i synnerhet i ärenden som gällde remissyttranden och i samband med behandlingen av EU-ärenden. JO beslutade undersöka ärendet på eget initiativ.

De centrala problemen i samband med remissyttrandena förorsakades av att den svenskspråkiga versionen av regeringspropositionerna blir klar senare än den finska, vilket förkortar tiden för utarbetande av remissyttranden angående propositionerna. JO underströk att en förutsättning för att lagstiftningen ska bli lyckad är att så många motiverade samhälleliga åsikter och aspekter som möjligt lyfts fram och blir beaktade vid lagberedningen. Därför bör man inte enbart med hänvisning till brådska utsätta oskäligt korta tidsfrister för remissinstanserna. Man borde även redan vid fastställandet av tidsfristerna ta hänsyn till att det svenskspråkiga propositionsutkastet sannolikt blir färdigt senare än den finskspråkiga versionen. Det är alltså fråga om att remissinstanserna ska behandlas jämlikt.

Det hade också förekommit problem när det gällde landskapets representanters möjligheter att delta i behandlingen av EU-ärenden, eftersom de beredningsdokument som berörde Åland inte alltid hade översatts till svenska. JO underströk att beredningsdokumenten i sådana EU-ärenden som berör Åland ska avfattas på svenska för att landskapets myndigheter resultatrikt och enligt jämlika principer ska kunna delta i beredningen av ärendena. Dokumenten ska också sändas till landskapet i så god tid att tjänstemännen hinner ta del av dem innan ärendet behandlas i beredningsorganet. I annat fall kan följden bli att intresset för deltagande i mötena minskar och landskapets faktiska påverkningsmöjligheter försämras.

JO ansåg att landskapsregeringens farhågor beträffande uppfyllelsen, av de rättigheter som garanteras i självstyrelselagen var befogade och underströk betydelsen av att landskapets och rikets ansvariga tjänstemän kommunicerar med varandra vid beredningen av EU-ärenden i sådana fall där de dokument som är relevanta för Åland inte ännu har färdigställts.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 27.6.2008, dnr 3433/2/06*, föredragande Mikko Sarja

Tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i e-posttrafiken

I ett klagomål uttryckte klaganden missnöje över att tjänstemännen vid flera olika myndigheter antingen inte alls använde sig av elektroniska frånvaromeddelanden eller försummade att skicka frånvaromeddelanden på svenska. BJO konstaterade att lagstiftningen inte i sig förpliktar enskilda tjänstemän att skicka frånvaromeddelanden. Det är dock önskvärt att frånvaromeddelanden används eftersom detta främjar tillgodoseendet av kraven på god förvaltning och den därmed anknutna serviceprincipen. Genom frånvaromeddelan-

det får avsändaren nämligen information om varför hans eller hennes e-postmeddelande inte genast kan besvaras och därigenom elimineras ovissheten om vad som har hänt med meddelandet.

BJO underströk också att myndigheterna alltid får ge bättre service än vad som uttryckligen krävs i lagen. Ifall frånvaromeddelanden används, ska emellertid de principer som framgår av språklagen tillämpas på meddelandena. Detta innebär att en tjänsteman som arbetar vid en tvåspråkig myndighet ska avfatta frånvaromeddelandet på både finska och svenska. Frånvaromeddelandena utgör en del av kundbetjäningen och informationen till kunderna och det ska således framgå av meddelandena att kunderna betjänas på båda nationalspråken.

BJO delgav de myndigheter som nämndes i klagomålet sin uppfattning och sände också sitt beslut till FM för kännedom.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 9.5.2008, dnr 2575/4/06* och 63/4/07*, föredragande Mikko Sarja

Ambassadernas bristfälliga svenskspråkiga webbsidor

Under år 2006 debatterades tidvis frågan om språket på de finska ambassadernas webbsidor. Enligt de uppgifter som framfördes i dessa sammanhang fanns det över huvud taget ingen svenskspråkig information på ambassadernas webbsidor, utan information gavs närmast på finska och på stationeringslandets språk samt delvis också på engelska. BJO tog saken till prövning på eget initiativ.

Utgångspunkten är att en tvåspråkig myndighet ska betjäna allmänheten både på finska och på svenska samt i sin verksamhet utåt visa att den använder båda språken. Detta innebär bl.a. att en tvåspråkig myndighets meddelanden och information ska ges på finska och svenska. Enligt BJO:s uppfattning iakttogs språklig jämlikhet i denna fråga ännu i början av det innevarande decenniet. Senare hade det svenskspråkiga materialet emellertid helt och hållet utelämnats.

BJO konstaterade att det inte var acceptabelt att man ansåg att beskickningarna på grund av resursbrist kunde lämna bort det svenskspråkiga materialet från sina sidor, om det fanns svenskspråkig information att tillgå på utrikesministeriets (UM) webbsidor. Nationalspråken kan inte heller med hänvisning till ändamålsenlighetsskäl åsidosättas av främmande språk. Till den del ambassadernas webbsidor inte innehöll något svenskspråkigt material diskriminerades det svenska språket.

BJO ansåg att det är förståeligt att en enskild ambassad inte har resurser att producera svenskspråkigt material. Det är således i första hand UM som ansvarar för saken. Eftersom ministeriet redan hade vidtagit åtgärder för att förbättra ambassadernas webbsidor så att de motsvarar språklagens krav, gav ärendet inte i detta skede anledning till några andra åtgärder än att BJO uppmärksammade UM på de synpunkter han framfört.

BJO Jukka Lindstedts beslut 5.3.2008, dnr 2944/2/06*, föredragande Mikko Sarja

Behovet av svenskspråkiga anvisningar om god revisionssed

Klaganden var missnöjd med att CGR-föreningens rekommendationer om sådan god revisionssed som revisorerna enligt revisionslagen är förpliktade att iaktta bara fanns tillgängliga på finska.

Enligt BJO:s uppfattning försätts revisorer som har svenska som modersmål de facto i en sämre ställning än finskspråkiga revisorer när det gäller tolkningen av begreppet god revisionssed. CGR-föreningens rekommendationer för revisionsbranschen, som faller utanför laglighetskontrollen, finns nämligen bara på finska. Dessa rekommendationer är i realiteten mycket viktiga vid tolkningen av begreppet god revisionssed. För att revisorernas rättsskydd ska tillgodoses på ett tillbörligt sätt krävs det att dylika riktlinjer som definierar förpliktande normer ska finnas tillgängliga på revisorernas eget modersmål.

BJO ansåg att det är otillfredsställande att ingen aktör som omfattas av laglighetsövervakningen är skyldig att utfärda dessa rekommendationer, trots att revisorerna har ålagts en lagstadgad skyldighet att iaktta god revisionssed. BJO delgav arbets- och näringsministeriet sin uppfattning och bad ministeriet meddela vilka åtgärder som vidtagits i ärendet. Efter att ha mottagit ministeriets meddelande beslutade BJO ännu fortsätta behandla ärendet på eget initiativ.

BJO Jukka Lindstedts beslut 11.6.2008,
dnr 3232/4/06*, föredragande Mikko Sarja

4.18 BESKATTNING

Till detta sakområde hänförs både den direkta och den indirekta beskattningen. Ärenden som gäller tullens bilbeskattning i anslutning till bilimport har emellertid sta. tistikförts inom det sakområde som gäller tullärenden. Klagomålen gällande beskattning avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Petri Jääskeläinen* och som huvudföredragande i dessa ärenden fungerade JO-sekreterare *Ulla-Maija Lindström*.

4.18.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

För beskattningen svarar Skatteförvaltningen som är underställd finansministeriet (FM) . Genom den nya lag om Skatteförvaltningen som trädde i kraft i början av maj 2008 förnyades skatteförvaltningens organisation så att Skattestyrelsen och de nio skatteverken omorganiserades till en myndighet med namnet Skatteförvaltningen, vars tjänsteområde omfattar hela landet. Skatteförvaltningen består av Skattestyrelsen, skatteverk och andra enheter. Bestämmelser om skatteförvaltningens enheter samt deras verksamhetsområden och huvudsakliga uppgifter ska enligt lagen utfärdas genom förordning av statsrådet.

I den nya lagen om Skatteförvaltningen har Skatteförvaltningen också getts i uppgift att bevaka skattetagarnas rätt. Skatteförvaltningen ska således både verkställa beskattningen och bevaka skattetagarnas rätt i samband med beskattningen. Dessa två uppgifter hålls emellertid tydligt åtskiljda inom Skatteförvaltningen, genom att bevakningen av skattetagarnas rätt sköts av en särskild lagstadgad enhet vid Skatteförvaltningen, nämligen Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt. Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt ska såsom part föra skattetagarnas talan i ärenden som gäller beskattningen. Enhetens behörighet omfattar ärenden som gäller beskattning, sökande av ändring i beskattningen och andra ärenden som avses i förvaltningsprocesslagen.

Genom denna lagreform övergick man också inom beskattningen till ett förfarande där förvaltningsdomstolen leder skattebesvärsprocessen på det sätt som officialprincipen föreskriver. Förvaltningsdomstolen bestämmer således vem domstolen ska höra i ärendet och vilka frågor hörandet ska gälla. Det nya förfarandet berör i detta skede bara de skatter som avses i lagen om beskattningsförfarande, fastighetsskatt, arvs- och gåvoskatt, förskottsuppbörd samt återbäring av energiskatt på jordbruk. Beträffande dessa skatteslag ska besvärsförfarandet i fortsättningen huvudsakligen regleras bara i förvaltningsprocesslagen. De lagändringar som ansluter sig till besvärsförfarandet torde träda i kraft vid ingången av år 2009. I detta skede föreslogs däremot inte några ändringar i det fullföljdsförfarande som gäller andra skatteslag, såsom mervärdesskatt eller överlåtelseskatt.

Denna lagreform utgör en fortsättning på de olika reformer som har genomförts under det förra och det innevarande årtiondet, genom vilka man har strävat efter att utveckla skatteförvaltningens struktur och beskattningsförfarandet. Förfarandet i anslutning till den ordinarie beskattningen ändrades genom en lag som trädde i kraft vid ingången av år 2006, då man övergick till förhandsifyllda deklarationsblanketter för löntagare, pensionstagare, näringsidkare och yrkesutövare samt vid beskattningen av jordbruk. Ett av målen med utvecklingen av funktionerna inom skatteförvaltningen har varit att höja automationsnivån vid genomförandet av beskattningen. Målet är att det automatiserade förfarandet ska omfatta största delen av beskattningsbesluten.

I syfte att utveckla skatteförvaltningen har man koncentrerat ärenden som gäller beskattning av sammanslutningar till särskilda företagsskattebyråer och ärenden som gäller beskattning av person- och företagarkunder till personskattebyråer, vars verksamhetsområde i regel omfattar ett landskap. I början av år 2008 sköttes företagsbeskattningen på riksnivå av Koncernskattecentralen samt av sju företagsskattebyråer vid de övriga skatteverken. För personbeskattningen svarade 23 personskattebyråer. Avsikten är att person- och företagsbeskattningsfunktionerna i ett senare skede på riksplanet ska organiseras i form av särskilda kompetensområden för varje kundgrupp. På riksplanet pågår också en fortsatt koncentrering av uppgifterna i anslutning till sådan beskattning av särskilda grupper av skattskyldiga som kräver specialkunnande. Samtidigt som beskattningsuppgifterna koncentreras till större skattebyråenheter än

förut, strävar man emellertid efter att trygga tillgången till kundservice på lokalplanet med hjälp av skatteförvaltningens egna kundbetjäningsställen eller sådana samserviceställen som är gemensamma för olika förvaltningsområden.

Fordonsförvaltningscentralen (AKE) svarar fortsättningsvis för fordonsbeskattningen.

4.18.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret avgjordes nästan hundra klagomål som gällde beskattningen. Antalet klagomål påverkas både av att skattelagstiftningen är svårtydbar och av att beskattningen är ett massförfarande där ett stort antal skatteärenden behandlas på en kort tid. Till följd av de heltäckande rättsmedel som finns att tillgå inom beskattningen och den detaljerade regleringen av beskattningsförfarandet har antalet åtgärdsavgöranden däremot i regel inte varit särskilt stort.

Största delen av klagomålen anförs av privatpersoner. Klagomålen riktar sig ofta mot skattemyndigheternas och besvärsinstansernas beslut och beslutsmotiveringar. Under verksamhetsåret begärde klagandena i flera klagomål att JO skulle ändra den verkställda beskattningen eller fullföljdsmyndighetens beslut. JO kan emellertid inte fungera som ett alternativ eller komplement till det lagstadgade systemet för ändringssökande. I de svar som utarbetades med anledning av klagomålen redogjorde man för JO:s behörighet samt för gällande beskattnings- och rättspraxis. I vissa fall riktade sig klagomålen mot skattelagarnas bestämmelser. I dessa fall strävade man efter att på basis av lagarnas förarbeten utreda för klagandena vilka aspekter som ligger till grund för bestämmelserna. I svaren redogjorde man särskilt också för de bedömningar som gjorts av riksdagens finansutskott.

I en del klagomål riktades fortsättningsvis kritik mot beskattningen av pensioner som betalas från Sverige. Vid besvarandet av dessa klagomål redogjorde man för rättspraxis och för de tillämpliga rättsreglerna.

I ett avgörande uppmärksammade BJO ett skatteverk på att hörandet av parterna ska genomföras på ett behörigt sätt. Då man vid skatteverket inte hade sett till att klaganden fick kontakt med den tjänsteman som sköte klagandens skatteärende hade det skett ett fel i fråga om hörandet i ärendet. BJO uppmärksammade också skatteverket på att skattebesluten med avseende på sin utformning och sitt innehåll ska vara korrekta. Ett beslut som hade fattats vid en skattebyrå var avfattat i en sådan form att det kunde skapa en felaktig uppfattning om grunderna för förfarandet. BJO betonade att skattebesluten till sin form och sitt innehåll ska vara klara, entydiga och begripliga, så att de skattskyldiga på basis av de exakta juridiska grunder och det faktaunderlag som framgår av beslutet ska kunna bedöma myndighetens verksamhet och förfarande samt sitt eget behov av att söka ändring i ärendet (611/4/07*).

I de klagomål som framställdes av bolag samt bolagens delägare och arbetstagare riktades i synnerhet kritik mot skatteinspektioner och efterbeskattning som hade verkställts på grundval av granskningsberättelser. I vissa klagomål riktades också kritik mot att företagen inte hade registrerats i förskottsuppbördsregistret. I de svar som utarbetades med anledning av klagomålen redogjorde man för de tillämpliga rättsreglerna och för bestämmelserna om ändringssökande. Genom att anföra klagomål hade klaganden i många fall för avsikt att påverka avgörandet av ett ärende som var under behandling vid skatteverket eller domstolen. Enligt vedertagen praxis befattar sig JO emellertid inte med ärenden som har förts till en behörig fullföljdsmyndighet för prövning.

Beträffande ett beslut som fattats med anledning av ett bolags begäran om avbrytande av verkställigheten uppmärksammade BJO skatteverket på att ett beslut om att en begäran om avbrytande av verkställigheten förkastas ska innefatta en tillbörlig motivering. Motiveringen ska innehålla en redogörelse för orsaken och grunden till att rättelseyrkandet har betraktats som uppenbart ogrundat eller till att förordnandet innefattar ett villkor om att en säkerhet ska ställas för tryggande av fordringen. Enligt BJO har skyldigheten att ge en noggrann motivering till ett förordnande om avbrott skärpts i och med att lagen om verkställighet av skatter och avgifter trädde i kraft vid ingången av år 2008. Den ovillkorliga ordalydelsen i bestämmelsen om förutsättningarna för förordnande om avbrott inskränker den prövningsrätt som fullföljdsmyndigheten hade enligt lagen om in-

drivning av skatter och avgifter i utsökningsväg. Det finns således ett accentuerat krav på att man i ett sådant beslut där en begäran förkastas ska uppge på basis av vilka omständigheter och vilken utredning begäran har betraktats som uppenbart ogrundad (2089/4/07*).

I vissa klagomål som gällde fordonsbeskattningen riktades kritik mot minimibeloppet för den fordonsskatt som tas ut hos den skattskyldige. Trots att det i fordonsskattelagen bestäms att fordonsskatten påförs per dag, är det minimibelopp som debiteras emellertid enligt en uttrycklig lagbestämmelse alltid 10 euro. I de svar som utarbetades med anledning av dessa klagomål redogjorde man för fordonsskattelagens bestämmelser och för bestämmelsernas förarbeten.

I ett klagomål riktades kritik mot indrivningen av fordonsskatt. I detta fall hade AKE överfört ett fordonsskattebelopp som förfallit till betalning i början av år 2004 till indrivning i utsökningsväg först i början av år 2007, dvs. nästan tre år senare. BJO konstaterade att ett förvaltningsärende enligt förvaltningslagen ska behandlas utan oskäligt dröjsmål. AKE hade inte lagt fram någon godtagbar orsak till att de förfallna fordonsskatterna inte utan oskäligt dröjsmål hade behandlats manuellt då det förekom dröjsmål i utsökningssystemen. De skattskyldiga blev i detta fall tvungna att betala dröjsmålsränta på de förfallna skatterna och därutöver hade fordonen påförts användningsförbud. BJO delgav AKE sin uppfattning om det ogrundade dröjsmålet vid indrivningen av fordonsskatt (617/4/07*).

Fysiska personers och sammanslutningars skyldighet att betala kyrkoskatt

Några klagande riktade kritik mot att en fysisk person är skyldig att betala kyrkoskatt på basis av den situation som rådde vid utgången av det föregående året. Personer som utträtt ur kyrkan i början av året eller senare under året är således tvungna att betala kyrkoskatt för hela året.

BJO hänvisade i sina svar till bestämmelserna om kommunalskatt i lagen om beskattningsförfarande. Enligt denna lag tillämpas bestämmelserna om kommunalskatt i tillämpliga delar också på kyrkoskatten. En skattskyldig fysisk person ska betala kommunalskatt till den kommun som var hans eller hennes hemkommun vid årsskiftet. Enligt den vedertagna beskattningspraxis som grundar sig på högsta förvaltningsdomstolens beslutspraxis från 1950-talet utgörs den avgörande tidpunkten också vid kyrkobeskattningen av den situation som var gällande vid utgången av det år som föregår skatteåret. En person som har utträtt ur kyrkan under skatteåret är således skyldig att betala kyrkoskatt för hela året.

BJO konstaterade att denna princip har godkänts i religionsfrihetslagen. Enligt denna lag är den som utträtt ur ett registrerat religionssamfund skyldig att till samfundet betala en sådan avgift som baserar sig på samfundsordningen och som förfallit till betalning före utträdet. I regeringens proposition gällande lagen (RP 170/2002 rd) hänvisas det också till skyldigheten att betala kyrkoskatt, vilken fastställs enligt situationen vid årsskiftet. I propositionen konstateras det att man i samfundsordningen för ett registrerat religionssamfund kan bestämma att en medlem är skyldig att betala medlemsavgift för hela det kalenderår under vilket han eller hon har utträtt ur samfundet. Grundlagsutskottet (GrUB 10/2002 rd) föreslog inga ändringar i regleringen av betalningsskyldigheten.

Med beaktande av de förarbeten till religionsfrihetslagen som godkänts av riksdagen samt grundlagsutskottets betänkande angående lagen ansåg BJO att det inte fanns anledning att vidta några åtgärder i ärendet (120 och 294/4/06 samt 429/4/08*).

I ett annat klagomål riktades kritik mot att sammanslutningar är skyldiga att betala kyrkoskatt. BJO konstaterade i sitt svar med anledning av klagomålet att den evangelisk-lutherska kyrkans rätt till samfundsskatteintäkter grundar sig på bestämmelserna i 1 och 124 § i inkomstskattelagen. I denna lag föreskrivs det att skatt för samfunds inkomster och sådana inkomster som hänför sig till samfällda förmåner ska betalas till staten, kommunen och församlingen. Lagen om skatteredovisning innehåller å sin sida bestämmelser om skattetagargruppernas utdelning, dvs. om de procentuella andelar av samfundsskatten som tillfaller de evangelisk-lutherska och de ortodoxa församlingarna.

BJO konstaterade att det gällande beskattningssystemet har granskats i högsta förvaltningsdomstolens (HFD) beslut från år 1994. I beslutet ansåg HFD att den kyrkoskatt som påförts ett aktiebolag inte innebar någon inskränkning av den rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet som tryggas i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. HFD:s beslut utfärdades dock före 1995 års reform av de grundläggande fri- och rättigheterna och före den nya grundlagen trädde i kraft (731/1999).

BJO konstaterade emellertid att de evangelisk-lutherska församlingarnas rätt till samfundsskatteintäkter har granskats vid riksdagen även efter att HFD fattade det ovan nämnda beslutet och efter att den nya grundlagen trädde i kraft. Riksdagen har granskat frågan bl.a. i samband med behandlingen av begravningslagens bestämmelser och i samband med en ändring av lagen om skatteredovisning. Förvaltningsutskottet konstaterade i sitt utlåtande (FvUU 10/2005) att det inte förelåg något behov av att ändra begravningslagen under förutsättning att kyrkans andel av samfundsskatteintäkterna täcker kostnaderna för begravningsväsendet. Förvaltningsutskottet betonade likaså i ett annat utlåtande (FvUU 39/2006) att staten för sin del ska dra försorg om att de ändringar som genomförs i samfundsskattesystemet inte försvagar kyrkans möjligheter att sköta sina samhälleliga uppgifter. Finansutskottet förenade sig i sitt betänkande (FiUB 37/2006) med den uppfattning som presenterats i förvaltningsutskottets utlåtande.

Eftersom de evangelisk-lutherska församlingarnas rätt till samfundsskatteintäkter har granskats vid riksdagen i samband med behandlingen av de ovan nämnda lagarna, ansåg BJO att det inte fanns anledning att vidta några åtgärder i ärendet (36/4/08*).

4.18.3 AVGÖRANDEN

Skatteförvaltningen drev upprepade gånger in fordningar hos fel personer

BJO gav Skatteförvaltningen anmärkning för lagstridigt påförande av skatteansvar. Till följd av förfarandet drevs in arbetsgivarprestationer regelbundet och flera gånger per år i utsökningsväg hos fel personer.

BJO kritiserade Skatteförvaltningen också för att den grundlöst dröjt med att rätta förfarandet. Han framställde att Skatteförvaltningen överväger hur den kan kompensera klagandena för den skada och olägenhet som de åsamkats.

Klagandenas affärsverksamhet gick ut på att grunda s.k. bordslådebolag till försäljning. Då ett aktiebolag bildades antecknades den ene klaganden som dess styrelsemedlem. Efter att bolagen registrerats i handelsregistret såldes de som icke-operativa. De sålda bolagen uppfyllde emellertid inte alltid sina förpliktelser mot skattemyndigheterna. Utsökningsverket sände klagandena betalningsuppmaningar som avsåg bolagens obetalda förskottsinnehållningar och arbetsgivaravgifter. Klagandena hade ansökt om och fått skatteverkets beslut enligt vilka de inte var ansvariga för fordringarna.

Trots skatteverkets beslut om undanröjande av skatteansvar hade samma fordringar flera gånger per år drivits in i utsökningsväg. Dessutom upprepades förfarandet i samband med följande års årsövervakning. En gång hade utsökningsverket inte nåtts av uppgiften att skatteansvaret var riktat mot fel person och av skatteverkets beslut om ansvarsbefrielse, med påföljd att den ene klagandens bankkonton och värdeandelskonton hade hunnit utmätas och aktierna sålts. Pengarna redovisades till skatteverket på vars begäran utsökningsverket sedermera betalade tillbaka pengarna, efter avdrag för utmätningskostnaderna.

Enligt skatteverkets och Skattestyrelsens utredningar sköter Skatteförvaltningen årsövervakningen av arbetsgivarprestationerna maskinellt, med ett tillämpningsprogram. Debiteringen av arbetsgivarprestationerna sker på basis av Skatteförvaltningens register över skattskyldiga och andra skatteansvariga. Debiteringsprocessen är helt automatiserad. I samband med förfarandet tillfrågas inte de som enligt debiteringsbeslutet är skattskyldiga om huruvida kundregistrets uppgifter om skatteansvaret är korrekta. Till den person som enligt registret är skatteansvarig sänds inte heller särskilt det debiteringsbeslut varav uppgifterna om skatteansvaret framgår utan den ansvarige får kännedom om beslutet endast ifall den skattskyldige underlåter att betala skatten, som därefter drivs in också hos den som registrerats som skatteansvarig. I utredningen konstateras att

det varje år inom Skatteförvaltningen uppdagas ett antal grundlösa registeranteckningar om skatteansvar.

BJO underströk att Skatteförvaltningens förfarande är lagstridigt eftersom aktiebolagets grundare och styrelsemedlemmar påfördes ansvar för skatter som uppkommit efter registreringen av aktiebolaget. Förfarandet stred mot den centrala principen att ett aktiebolag är en från sina delägare fristående juridisk person som uppkommer genom registrering. Enligt lagen är aktie ägarna inte personligen ansvariga för bolagets förpliktelser. Ett aktiebolags grundare och styrelsemedlemmar har rätt att lita på gällande rättsordning och på den i aktiebolagslagen uttryckligen nämnda principen.

BJO ansåg att varken skattelagstiftningen, aktiebolagslagen eller förvaltningslagen ger stöd för Skatteförvaltningens förfarande. Genom att underlåta att i samband med sin betalningsövervakning utreda ansvarsfrågan eller höra aktiebolagets grundare eller styrelsemedlemmar äventyrade Skatteförvaltningen deras i grundlagen tryggade rättssäkerhet. Det var också uppenbart att förfarandet stred mot förvaltningslagens bestämmelser om myndigheternas utredningsskyldighet och skyldighet att höra parterna i ett ärende.

Förfarandet ledde i praktiken till att de som registrerats som skatteansvariga inte förrän genom utsökningsmyndighetens betalningsuppmaningar fick vetskap om att de utan stöd i lag ansågs vara ansvariga för aktiebolagets skatter efter att det registrerats. Dessutom hade förfarandet upprepats då samma fordringar hade drivits in flera gånger per år. I ett fall hade slutligen den som registrerats som skatteansvarig inte lyckats hindra att hans tillgångar utmättes och realiserades. Detta ledde också till andra oskäliga påföljder.

Enligt utredningarna i ärendet förekom det varje år ett antal felaktiga registreringar av skatteansvariga. Trots detta hade Skatteförvaltningen enligt Skattestyrelsens förklaring först nu vidtagit åtgärder för att ändra förfarandet vid debiteringen och årsövervakningen så att skatteansvaret registreras i enlighet med lagen. Enligt Skattestyrelsens förklaring ska Skatteförvaltningen ändra sina registreringsrutiner. Enligt huvudregeln kommer Skatteförvaltningen att registrera bolag i sitt register först efter att de har registrerats i handelsregistret. I fråga om redan registrerade aktiebolag innebär detta att de som grundat ett bolag inte längre automatiskt registreras som ansvariga för dess skatter.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 12.6.2008, dnr 1197/4/06*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Skattestyrelsen uppgav i sin utredning 28.10.2008 att man håller på att omarbeta Skatteförvaltningens informationssystem. I de situationer där den skattskyldiges juridiska form har förändrats så att det inte längre är fråga om en grundare utan om ett aktiebolag eller någon annan sammanslutning, ska bara sammanslutningen registreras som ansvarig för skatterna. Grundaren ska således inte längre registreras som ansvarig för bolagets förpliktelser. På detta sätt strävar man efter att säkerställa att det inte längre sker några fel vid påförandet av skatteansvar.

Skatteförvaltningen har även för avsikt att avtala om eventuell gottgörelse för klagandena i de fall där staten kan betraktas som ersättningsskyldig med stöd av skadeståndslagen. Den skadelidande ska i detta fall tillställa Skatteförvaltningen ett specificerat ersättningskrav och en utredning över skadans omfattning. Skatteförvaltningen har också delgett klagandena sin utredning.

Bristfällig motivering och felaktiga grunder för ett skattelättnadsbeslut

BJO gav ett skatteverk en anmärkning på grund av dess lagstridiga förfarande i ett fall där det beslut som fattats med anledning av klagandens ansökan om skattelättnad saknade motivering och grunderna för avgörandet var felaktiga.

BJO hade redan i sina tidigare avgöranden år 2003 och 2005 konstaterat att beslut som fattas med anledning av ansökningar om skattelättnad ska motiveras, förutsatt att ansökan inte är uppenbart ogrundad. Enligt BJO ska besluten motiveras på ett sådant sätt att sökanden får kännedom om vilka omständigheter och vilken utredning avgörandet grundar sig på. Det är också med tanke på det allmänna förtroendet för myndigheternas verksamhet viktigt att motiveringarna är klara och tydliga. Med hjälp av beslutsmotiveringar-

na kan man dessutom bedöma huruvida skattemyndigheten har utnyttjat sin prövningsrätt inom gränser som föreskrivs i lag. BJO delgav också Skattestyrelsen sin uppfattning.

Av det beslut som skatteverket fattat med anledning av klagandens ansökan om lindring av överlåtelseskatten framgick det emellertid inte varför de grunder sökanden uppgett inte betraktades som sådana särskilda skäl för skattelättnad som avses i lagen. Ansökan grundade sig främst på att klagandens ekonomiska situation hade försämrats på grund av att familjefadern plötsligt avlidit år 2006 och på att klaganden hade ägt fastigheten endast en kort tid. I beslutet konstaterades det bara att de grunder sökanden framfört inte kunde betraktas som sådana särskilda skäl som avses i lagen, till följd av vilka det kunde betraktas som uppenbart oskäligt att driva in överlåtelseskatten.

Enligt skatteverkets utredning grundade sig avgörandet på skatteförvaltningens registeruppgifter om sökandens och dennes makes inkomster under åren 2003–2005 samt på boupptecknings uppgifterna om dödsboets och änkans tillgångar. Enligt utredningen hade man inte velat betona det lidande som orsakats av att sökandens make plötsligt avlidit, eftersom detta enligt skatteverkets uppfattning inte betraktades som en grund för skattelättnad. Det faktum att man i beslutet inte hade tagit ställning till att klaganden bara hade ägt fastigheten en kort tid betraktades emellertid som en uttrycklig brist. Enligt utredningen utgjorde denna omständighet inte i sig en tillräcklig grund för skattelättnad då situationen bedömdes som helhet.

Skyldigheten att betala överlåtelseskatt grundar sig på överlåtelsetagarens skattebetalningsförmåga. BJO konstaterade att syftet med skattelättnadsbestämmelserna såväl i denna lag som i den övriga skattelagstiftningen är att man ska kunna ta hänsyn till en sådan försämring av skattebetalningsförmågan som skett efter att skattebetalningsskyldigheten fastställts. Om sökandens skattebetalningsförmåga har försämrats väsentligt, kan skattemyndigheten av detta särskilda skäl jämka skatten.

Enligt BJO:s uppfattning borde skatteverket inte vid sin bedömning av möjligheterna att bevilja skattelättnad endast ha utgått från sökandens och dennes makes ekonomiska situation vid tidpunkten för dödsfallet, såsom det framgick av skatteverkets utredning. Enligt utredningen verkade det som om skatteverket inte i sin bedömning hade tagit hänsyn till det centrala syftet med skattelättnadsbestämmelserna. Skatteverket hade nämligen inte tagit hänsyn till att sökandens och dennes familjs skattebetalningsförmåga hade försämrats till följd av makens död, vilket uttryckligen hade anförts som grund för ansökan. Skatteverket hade inte beaktat att sökandens ekonomiska situation hade försämrats efter att skattebetalningsskyldigheten uppkommit och inte heller tagit hänsyn till att sökanden endast hade ägt fastigheten en kort tid eller till den chock dödsfallet medfört.

BJO uppmärksammade också skatteverket på att beslutet enligt förvaltningslagen ska innefatta information om vilken bestämmelse besvärsförbudet grundar sig på i det fall då det med stöd av en särskild bestämmelse är förbjudet att anföra besvär över beslutet eller då beslutet inte är överklagbart. Det är således inte tillräckligt att man i det beslut som fattas med anledning av en ansökan om skattelättnad endast konstaterar att beslutet inte får överklagas genom besvär. Det ska framgå av beslutet att förbudet mot ändringssökande grundar sig på en uttrycklig bestämmelse i lagen om överlåtelseskatt.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 8.5.2008, dnr 3934/4/06*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Bristfälliga deklarationsanvisningar

BJO uppmärksammade Skattestyrelsen för framtiden på att det ska ges tillräckliga och exakta instruktioner och råd i deklarationsanvisningarna. Av Skattestyrelsens deklarationsanvisningar för rörelseidkare och yrkesutövare framgick det inte att de obligatoriska företagarpensionspremierna får avdras också vid makens beskattning.

Skattebyrån hade i sina skatterättelsebeslut som hänförde sig till skatteåren 2000–2004 fastslagit att det faktum att klaganden inte hade yrkat på att företagarpensionspremierna skulle beaktas vid makens beskattning hade berott på skatteförvaltningens otillräckliga

anvisningar och på den missuppfattning anvisningarna gett upphov till. Därför hade klagandens makes beskattning för åren 2000–2004 rättats till dennes fördel när det gällde avdragen för företagarmakens obligatoriska företagarpensionspremier. Andra skattebyråer hade också fått direktiv om att beskattningen i dylika fall ska rättas till kundens fördel. Trots lagens ordalydelse ska beskattningen således rättas om det på basis av kundens rättelseyrkande kan konstateras att de bristfälliga anvisningarna lett till att kunden inte har framställt ett yrkande på att företagar- eller lantbruksföretagarpensionspremierna ska beaktas vid makens beskattning.

För år 2006 hade Skattestyrelsens deklarationsanvisningar för rörelseidkare och yrkesutövare samt deklarationsanvisningarna för lantbruk kompletterats. Enligt de kompletterade anvisningarna får de obligatoriska företagarpensionspremierna avdras vid makens beskattning om de inte har avdragits såsom kostnader för näringsverksamheten, medan lantbruksföretagarpensionspremierna får avdras antingen i den egna eller makens förhandsifyllda skattedeklaration om de inte har avdragits i skattedeklarationen för lantbruk.

Med tanke på att saken korrigerats på detta sätt föranledde klagomålet inte några åtgärder från BJO:s sida.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 24.1.2008,
dnr 969/4/06*, föredragande Ulla-Maija Lindström

4.19 MILJÖÄRENDEN

Som miljöärenden statistikförs främst ärenden som gäller planläggning och byggande samt naturskydd, miljövård, miljötillstånd, miljöhälsovård och avfallshantering. Till miljöärendena hänförs också vattenärenden som hör till miljöministeriets förvaltningsområde. Dessa ärenden behandlas emellertid av flera olika myndigheter. Gränsdragningen har varit flytande, särskilt när det gäller allmänna kommunala ärenden och delvis också jord- och skogsbruksärenden.

Miljöärendena hörde under verksamhetsåret till BJO *Petri Jääskeläinen* och huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Erkki Hännikäinen*.

4.19.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Det skedde inga för laglighetskontrollen relevanta ändringar i den miljörättsliga lagstiftningen. Lagstiftningsarbetet fortsatte med beredning av sådana ändringar i markanvändnings- och bygglagen som syftar till att främja bostadsproduktionen och försnabba planläggningen.

Riksdagen godkände 15.12.2008 en lagändring som innebär att systemet med besvärstillstånd utvidgas så att besvärstillstånd behövs för överklagande av förvaltningsdomstolens beslut med anledning av detaljplanebesvär till högsta förvaltningsdomstolen. Det utvidgade systemet för besvärstillstånd trädde i kraft 1.1.2009 och gäller sådana detaljplaner på ett generalplanområde med rättsverkningar för vilka kommunens beslut inte har ändrats i förvaltningsdomstolen.

För nya byggnader, för vilka bygglov ansökts efter 1.1.2008, har med vissa undantag krävts energicertifikat som gör det möjligt för konsumenterna att jämföra byggnaders energieffektivitet. På basis av energieffektiviteten fastställs för varje fastighet en energiklass. I energicertifikatet anges den energimängd som behövs vid användning av byggnaden för sitt ändamål.

4.19.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Liksom tidigare år gällde klagomålen i allmänhet kommunala miljömyndigheter, men också de regionala miljöcentralerna och miljöministeriet (MM) samt vissa andra miljömyndigheter. I många fall hade klagomålen i själva verket karaktären av överklaganden, dvs. JO ombads ändra myndigheters beslut. JO är emellertid inte behörig att ändra myndighetsbeslut. I flera fall vände man sig till JO efter att redan ha anlitat alla ordinära rättsmedel.

I miljöklagomålen påtalas allt oftare att medborgarnas påverkningsmöjligheter är otillräckliga och att informationen om beslut som har konsekvenser för livsmiljön är bristfällig. Klagomålen gäller ofta ärenden som fortfarande är anhängiga, vilket innebär att klaganden fortfarande enligt lag kan göra anmärkningar och överklaganden. I det skedet kan JO i allmänhet inte ingripa i ärendena.

Typiskt för miljöärendena är att ett och samma problem samtidigt kan granskas med olika lagar som utgångspunkt och kräva många myndighetsbehandlingar. Granskningen sträcker sig ofta över exceptionellt långa tidsperioder. Bl.a. dessa omständigheter ökar felmöjligheterna och gör miljöklagomålen relativt komplicerade. Små fel påtalas också i fall där det inte är fråga om egentliga olagligheter eller allvarliga kränkningar av grundläggande rättigheter. Merparten av JO:s åtgärder har bestått i att uppmärksamma de krav som god förvaltningssed ställer eller allmänna synpunkter på förverkligandet av grundläggande rättigheter.

De flesta klagomålen inom denna sektor gäller bygglovs-, byggnadstillsyns- och planläggningsärenden samt ärenden i anslutning till miljöhälsovård. Nästan en tredjedel av avgörandena gällde sådana ärenden. I planläggningsärendena var det framförallt fråga om general- och landskapsplaner.

S.k. mögelhusärenden togs upp både i de klagomål som gällde byggnadstillsyn och i de som gällde miljöhälsovård (bl.a. 3664/4/06*, 1549 och 3592/4/08). I ett av dessa (3664/4/06*) gav BJO kommunens hälsoinspektör en anmärkning för att denne inte hade ingri-

pit i ett fall som gällde mögelhus. I ett antal ärenden som gällde avfallshantering aktualiserades åter frågan om ändringar i kommuners avfallstransportsystem. Många kommuner övergick från avtalsbaserade avfallstransporter till avfallstransporter som (efter att ha konkurrensutsatts av kommunen) ordnades i kommunens regi. Klagomålen gällde Mellersta och Norra Österbotten där över 20 kommuner hade låtit kommunägda bolag sköta avfallshanteringen (588/4/08* och 1319/4/08). JO fick också klagomål över enskilda avfallsavgifter.

BJO kritiserade kommunala byggnadstillsynsmyndigheter bl.a. för dröjsmål med behandling av rättelseyrkanden (873/4/06 och 2141/4/07). I ett fall hade en byggnadsinspektör inte gett klaganden namnet på den person som framställt ett yrkande mot honom i ett tillsynsärende (2652/4/06). BJO fick också klagomål över dröjsmål med behandlingen av en skadeståndsansökan i anslutning till vattenkrisen i Nokia (1705/4/08) och över bygglovet för Helsingfors Musikhus servicetunnel (2696/4/08) samt över miljökonsekvensbedömningen av Esbos nya centrala avloppsreningsverk (2525/4/08).

BJO kritiserade Vasa stads byggnads- och miljönämnd för dess förfarande i ett ärende som gällde trädfällnings- och markbyggnadsarbeten på området för en bostadsmässa. BJO ansåg att byggnads- och miljönämnden borde ha krävt tillstånd för miljöåtgärder för de arbeten som pågick på området samt vidtagit sådana byggnadstillsynsåtgärder som ärendet förutsatte (3016/4/06*). BJO kritiserade Södra Savolax miljöcentrals förfarande när det gällde tillsynen över miljötillstånd för en motortävlingsbana i Pieksämäki stad. Han ansåg att tillsynen borde ha varit effektivare, särskilt i fråga om utredningen av de faktiska, mätbara bullernivåerna i den närliggande bosättningen (2660/4/06* och 2392/4/07*). Dessutom kritiserade BJO en kommun för dröjsmål med betalning av ersättning för inlösen av ett gatu- och parkområde (4266/4/06).

I grundlagens 20 § föreskrivs att var och en bär ansvar för miljön och att det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö samt att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Den rättsliga regleringen av livsmiljön ökar fortsättningsvis. Miljöärendena väntas få en allt större betydelse också inom laglighetskontrollen. Tillsynen kommer sannolikt att i större utsträckning inriktas på tryggande av medbestämmande- och påverkansmöjligheterna samt på beredningen av ärenden och behandlingens öppenhet.

4.19.3 AVGÖRANDEN

Misstanke om sanitär olägenhet i arbets- och vistelseutrymme

En hälsoinspektör hade försummat att vederbörligen och utan dröjsmål sköta sina tjänsteåligganden och att ingripa i en misstänkt sanitär olägenhet i en förenings klubblokal samt att med anledning därav vidta utlovade åtgärder. Också om ärendet inte i strid med BJO:s uppfattning skulle ha ankommit på miljöhälsovården, hade hälsoinspektören försummat sina plikter. Han hade inte utan dröjsmål meddelat klaganden sin uppfattning att ärendet inte hörde till miljöhälsovården och han hade inte anvisat klaganden att vända sig till den myndighet som han ansåg vara behörig. BJO gav hälsoinspektören an anmärkning för försummelsen.

En person som arbetade i föreningens klubbhus hade insjuknat i astma och kronisk luftrörskatarr, som han misstänkte berodde på att det eventuellt fanns fukt- och mögelskador i byggnaden. Arbetstagaren kontaktade kommunens hälsoinspektör som besökte platsen samt lovade föra ärendet vidare och avtala om fuktmätningar med hyresvärden. Detta hade emellertid inte skett.

Hälsoinspektören och kommunens miljönämnd hade sedermera konstaterat att klubblokalen inte var en offentlig nöjes- och samlingslokal och inte heller en t.ex. med skola eller daghem jämförbar samlingslokal, som enligt hälsoskyddslagen förutsatte anmälan och som det hörde till den kommunala hälsoskyddsmyndigheten att övervaka. Inspektionen av utrymmena och åtgärdande av eventuella ”problem” i dem hörde inte över huvud taget till miljöhälsovårdens uppgifter. Det var fråga om en arbetslokal vars sanitära förhållanden

reglerades i arbetarskyddslagstiftningen. Det var sålunda arbetarskyddsmyndigheten som svarade för tillsynen över den.

BJO ansåg att hälsoskyddsmyndighetens tillsyn inte enligt hälsoskyddslagen begränsas enbart till anmälningspliktiga utrymmen. Också bostäder och andra vistelseutrymmen ska övervakas av hälsoskyddsmyndigheten. Denna skall med anledning av en anmälan eller begäran inspektera en bostad eller ett annat vistelseutrymme om det finns anledning att misstänka sanitära olägenheter. Myndigheten kan förordna att den sanitära olägenheten ska avhjälpas och t.o.m. förbjuda eller begränsa användning av bostaden eller vistelseutrymmet för dess ändamål.

Enligt BJO:s åsikt var föreningens klubblokal – förutom arbetslokal för föreningens arbetstagare – framförallt ett sådant annat vistelseutrymme för föreningens medlemmar som avses i hälsoskyddslagen. Det sålunda fråga också om att skydda föreningsmedlemmarnas hälsa och inte enbart om arbetstagarnas arbetarskydd.

Dessutom omfattar arbetarskyddet också hälsoskydd. Den omständigheten att tillsynen över att arbetarskyddsbestämmelserna efterlevs hör till arbetarskydds myndigheterna utesluter inte att hälsoskyddsmyndigheten har parallell behörighet att i enlighet med hälsoskyddslagen ingripa i sanitära olägenheter som drabbar arbetstagare. I lagen föreskrivs inte att hälsoskyddslagen inte ska tillämpas också på arbetstagare. Med tanke på myndigheternas parallella behörighet är det också viktigt att arbetarskyddsmyndigheten kan rikta åtgärder endast mot arbetsgivaren medan hälsoskyddsmyndigheten kan rikta sina åtgärder också direkt mot den som äger en verksamhetslokal.

BJO Petri Jääskeläinens avgörande 24.10.2008, dnr 3664/4/06*, föredragande Erkki Hännikäinen

Miljökonsekvensbedömning av Kollajaprojektet

I ett antal klagomål ombads JO undersöka miljömyndigheternas handlande med anledning av att MM ansett att Norra Österbottens miljöcentral kan verka som kontaktmyndighet i samband med miljökonsekvensbedömningen (MKB) av Kollaja konstgjorda sjö och kraftverk. Ett aktiebolag hade 4.1.2008 överlämnat ett MKB-program till Norra Österbottens miljöcentral. Klagandena kritiserade framför allt den omständigheten att Kollajaprojektet entydigt stred mot forsskyddslagen och att MKB-förfarandet enbart syftade till att kringgå fors skyddslagen och påverka opinionerna. Enligt klagandena innebar ett sådant förfarande att medborgarna inte längre kunde lita på att lagarna står fast. Klagandena ansåg att Norra Österbottens miljöcentral inte i egenskap av kontaktmyndighet borde ha deltagit i MKB -förfarandet, eftersom verksamheten som kontaktmyndighet för ett sådant projekt enligt deras åsikt stred mot lagen och mot förvaltningens rättsprinciper.

BJO konstaterade att MKB-förfarandet enligt lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (MKB-lagen) börjar när den projektansvarige tillställer kontaktmyndigheten bedömningsprogrammet. Kontaktmyndighetens huvudsakliga uppgifter hänför sig till två skeden. I förfarandets inledande skede ska kontaktmyndigheten ombesörja informationen om bedömningsprogrammet och se till att parterna i projektet blir hörda samt ger sitt yttrande om bedömningsprogrammet. I förfarandets slutskede ska kontaktmyndigheten svara för att konsekvensbeskrivningen tillkännages och för att parterna hörs samt ge sitt yttrande om konsekvensbeskrivningen. Förfarandet avslutas med att kontaktmyndigheten sänder sitt yttrande jämte övriga yttranden och åsikter till den projektansvarige.

MKB-förfarandet är till sin natur ett utredningsförfarande och innefattar inte beslut om huruvida ett projekt ska tillåtas eller om ändring av lagstiftningen om tillståndsförutsättningarna för projektet. Kontaktmyndighetens uppgift är inte att främja projektet. Den omständigheten att en förhandsgranskning ger vid handen att det enligt gällande lag inte finns förutsättningar för godkännande av de föreslagna projektalternativen t.ex. i ett tillståndsförfarande, betyder inte att verksamheten som kontaktmyndighet i och för sig ska anses vara lagstridig. När kontaktmyndigheten i ett sådant fall sköter sina lagstadgade uppgifter kan den inte anses utöva sin behörighet för andra syften än den enligt lagen är avsedd för, dvs. för skötsel av uppgiften som kontakt-

myndighet i enlighet med MKB-lagen. Vederbörlig skötsel av uppgiften som kontaktmyndighet i ett sådant fall är inte heller en omständighet som i och för sig strider mot de krav på myndighetsverksamhetens opartiskhet som föreskrivs i förvaltningslagen eller med principen om förtroendeskydd.

Med stöd av det som anförs ovan och närmare i avgörandet ansåg BJO att Norra Österbottens miljöcentral inte hade handlat lagstridigt när den åtog sig att sköta uppgifterna som kontaktmyndighet i samband med miljökonsekvensbedömningen av Kollajaprojektet. I ärendet framgick inte heller att MM handlade lagstridigt när det på förfrågan av miljöcentralen gav sitt ställningstagande enligt vilket miljöcentralen så som föreskrivs i MKB-lagen ska verka som MKB -kontaktmyndighet för Kollajaprojektet.

BJO konstaterade också att det för närvarande enligt MM:s utlåtande pågår en totalöversyn av MKB-lagstiftningen. Enligt ministeriet ska i det sammanhanget granskas lagstiftningens och MKB-förfarandets förhållande till annan lagstiftning. I det sammanhanget kommer eventuella behov att utveckla lagstiftningen att bedömas också utifrån de synpunkter som framförs i klagomålen.

BJO Petri Jääskeläinens avgörande 30.5.2008, dnr 295*, 340*, 633* och 1302/4/08*, föredragande Jouni Toivola

Dröjsmål med behandling av ett miljötillståndsärende

BJO gav miljöskyddsmyndigheten i Loppis kommun en anmärkning för obefogat dröjsmål med behandlingen av ett ärende, som gällde behovet av miljötillstånd.

Klagandena kritiserade miljöskyddsmyndigheten i Loppis kommun för dess förfarande i ett miljötillstånds- och tillsynsärende som gällde Räyskälä flygcentrum (flygfält) i Loppis kommun. Enligt klagomålet bedrevs flygverksamheten fortfarande med stöd av ett förläggningstillstånd som erhållits år 1979.

Tavastlands miljöcentral hade överfört anmälan om Räyskälä flygcentrums verksamhet till Loppis kommuns miljöskyddsmyndighet 10.8.2001 för prövning av frågan om miljötillstånd behövdes. Loppis kommuns miljöchef uppmanade 22.12.2004 verksamhetsidkaren att skaffa miljötillstånd senast 31.5.2005. Behandlingen av frågan om behovet av miljötillstånd tog sålunda drygt tre år och fyra månader i anspråk.

BJO underströk att miljötillstånd är ett viktigt sätt att reglera och övervaka funktioner som påverkar miljön. Av denna anledning är det skäl att utan dröjsmål inleda behandlingen av frågan om huruvida miljötillstånd behövs för den befintliga verksamheten. Miljönämndens åsikt att det inte fanns någon ”omedelbar brådska” att ansöka om tillstånd kan inte godtas. BJO ansåg att man i detta fall inte heller kunde godta att uppmaningen att ansöka om tillstånd hade uppskjutits i väntan på att ett vattenförsörjningsprojekt i närområdet blev klart eller framskred. Av handlingarna framgick inte heller andra omständigheter som motiverade att uppmaningen att ansöka om tillstånd hade skjutits upp.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 20.3.2008, dnr 1520/4/06*, föredragande Jouni Toivola

Enhetlig tolkningspraxis i miljötillståndsärenden

Enligt ett klagomål utfärdar de regionala miljöcentralerna i miljötillståndsärenden som gäller den mekaniska skogsindustrin i olika delar av landet synnerligen varierande tillståndsbestämmelser trots att det är fråga om samma typ av utsläpp. Detta innebär att produktionsanläggningar inom samma bransch i olika delar av landet blir särbehandlade i konkurrenshänseende och funktionellt.

Enligt de utredningar som BJO fått beror de i klagomålet påtalade skillnaderna i tillståndsbestämmelserna på omständigheter och förhållanden som varierar från fall till fall. Å andra sidan kan alla skillnader obestridligen inte förklaras på detta sätt, utan tillståndsbesluten kan också innehålla bestämmelser som vid en närmare granskning inte kan anses vara förenliga med ett enhetligt beslutsförfarande.

BJO ansåg att MM i sina anvisningar till miljöcentralerna och dessa när de behandlar och avgöra miljötillståndsärenden borde fästa särskild uppmärksamhet vid enhetligheten i tillståndsbesluten och -bestämmelserna, såväl när det gäller beslutens uppbyggnad och enhetliga tolkningsprinciper som när det gäller ett opartiskt bemötande av verksamhetsidkarna. BJO underströk också vikten av att vederbörligen motivera miljötillståndsbesluten för att göra dem bättre jämförbara.

BJO delgav för kännedom MM samt Tavastlands, Södra Savolax, Norra Savolax, Mellersta Finlands, Norra Karelens och Birkalands miljöcentraler sin uppfattning. BJO ansåg att det inte fanns någon anledning att föreslå utveckling av bestämmelserna om miljötillståndsförvaltningen eller behandlingen av miljötillstånd. När klagomålet avgjordes hade redan inletts projekten för att förnya miljötillståndsförvaltningen och statens regionförvaltning samt för att främja miljötillståndens kvalitativa nivå, jämförbarhet och enhetlighet (ALKU-projektet samt MM:s projekt för utveckling av miljötillståndssystemet).

BJO Petri Jääskeläinens avgörande 8.12.2008, dnr 4288/4/06*, föredragande Jouni Toivola

Ändring av avfallstransportsystem förutsätter förvaltningsbeslut

Till justitieombudsmannens inkom ett klagomål över att man i Toholampi kommun från början av 2006, utan att fatta något förvaltningsbeslut, hade övergått från avtalsbaserade avfallstransporter till ett system med avfallstransporter i kommunens regi.

Kommunfullmäktige beslöt 1999 att kommunen går med i ett regionalt avfallshanteringsbolag. I delägaravtalet konstateras att bolaget efter en övergångsperiod ska konkurrensutsätta avfallstransporterna inom hela sitt verksamhetsområde och att ”de avtalsslutande kommunerna härvid förbinder sig att övergå till ett system med avfallstransporter i kommunens regi och låta bolaget sköta detta”. Bolaget har sedan år 2006 konkurrensutsatt transporterna.

Kommunstyrelsen konstaterade att beslutet att gå med i det regionala avfallshanteringsbolaget, beredningen av ärendet och diskussionen i alla förtroendeorgan hade syftat till att kommunen skulle bli delägare i avfallsbolaget och övergå till ett system med avfallstransporter i kommunens regi. Efter beslutet hade kommunen handlat som en fullvärdig delägare och bl.a. godkänt gemensamma avfallshanteringsbestämmelser. Beslutets lagenlighet hade också kunnat hänskjutas till förvaltningsdomstolen för prövning.

Enligt BJO hade kommunfullmäktige åren 1985 och 1994 beslutat att kommunens avfallstransporter var avtalsbaserade. Kommunen kunde inte lägga fram något beslut varav det framgick den därefter uttryckligen beslutat ändra avfallstransportsystemet.

Kommunfullmäktige hade inte heller godkänt något delägaravtal med stöd av 1999 års beslut. Ingenting tydde över huvud taget på att delägaravtalet hade varit aktuellt eller ens behandlats vid ett sammanträde. Eftersom delägaravtalet innebar en ändring av transportsystemet hade ingen kommit på idén att överklaga beslutet inom utsatt tid och beslutet hade därför vunnit laga kraft.

Man hade försökt avgöra ärendet som en förvaltningstvist. Vasa förvaltningsdomstol ansåg med anledning av de förvaltningstvistemål som inletts av klagandena m.fl. att Toholampi hade ett gällande system med avfallstransporter i kommunens regi. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde emellertid förvaltningsdomstolens beslut och beslöt att de ansökningar som inkommit till förvaltningsdomstolen inte skulle prövas som förvaltningstvistemål. Det fanns sålunda inget giltigt domstolsavgörande om avfallstransportsystemet.

Enligt Finlands grundlag har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid en domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Denna grundlagsenliga rätt hade emellertid i det aktuella fallet inte förverkligats i Toholampi kommun.

BJO ansåg att kommunen, för att denna rätt skulle kunna utnyttjas och situationen redas ut, vederbörligen borde bereda och fatta ett helt nytt – inte endast ett konstaterande – beslut om viket avfallstransportsystem som i framtiden ska gälla i kommunen. BJO delgav för kännedom kommunstyrelsen sin uppfattning och bad den meddela vilka åtgärder hans beslut föranleder.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 27.11.2008, dnr 588/4/08*, föredragande Erkki Hännikäinen

Kommunstyrelsen meddelade att den 26.1.2009 hade beslutat inleda beredningen av ett avtalsbaserat avfallstransportsystem för Toholampi kommun.

Uppbörd av kommunala avfallsavgifter

Eftersom på ett detaljplanområde gällde endast ett avtalsbaserat avfallstransportsystem kunde en avfallsinnehavare enligt BJO:s åsikt inte anses höra till den regionala avfallsinsamlingen i kommunens regi, som gäller inom glesbygdsområden, om avfallsinnehavaren inte hade ingått avtal med ett avfallstransportföretag. Avfallsinnehavaren kunde sålunda inte påföras avtalsavgift för möjligheten att använda regionala insamlingspunkter för avfall. BJO konstaterade emellertid att frågan eventuellt var oklar eftersom det veterligen inte fanns någon rättspraxis om saken.

Många kommuner har både avtalsbaserade avfallstransporter och avfallstransporter i kommunens regi. I tätorter är avfallstransporterna i allmänhet avtalsbaserade medan de i glesbygdsområden har ordnats i kommuns regi. Transportsystemen kan i en del av kommunen vara parallella så att avfallsinnehavarna kan välja någotdera systemet. En avfallsinnehavare som inte har anslutit sig till det avtalsbaserade avfallstransportsystemet anses automatiskt höra till det i kommuns regi ordnade systemet.

BJO Petri Jääskeläinens avgörande 31.12.2008, dnr 4022/4/06*, föredragande Erkki Hännikäinen

Polisanmälan om olovligt byggande

BJO anser att det med tanke på byggnadstillsynens trovärdighet är skäl att göra polisanmälan om byggnadsförseelser. Byggnadstillsynsmyndigheten får inte ge dem som bygger olovligen sådana signaler att man kan strunta i bygglov och eventuella straff, eftersom bygglov vid behov kan ordnas i efterhand.

Enligt 186 § i markanvändnings- och bygglagen behöver anmälan om olovligt byggande inte göras om gärningen eller försummelsen med beaktande av omständigheterna ska betraktas som ringa och allmänt intresse inte kan anses kräva att åtal väcks. Enligt BJO:s åsikt måste det emellertid med tanke på byggnadstillsynens trovärdighet anses vara skäl att göra polisanmälan, framför allt i sådana fall där det är fråga om en uppenbart avsiktlig eller upprepad gärning eller försummelse.

BJO:s ställningstaganden hade samband med ett klagomål där klaganden bad justitieombudsmannen utreda om kommunens byggnadstillsynsmyndighet hade handlat rätt när den beslutade att inte polisanmäla en offentlig person för upprepade olovliga byggen.

BJO delgav för framtiden tillsynsmyndigheten sin uppfattning att den med fog också hade kunnat besluta polisanmäla det olovliga byggandet.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 20.8.2008, dnr 3222/4/06*, föredragande Erkki Hännikäinen

Framläggande av handlingar sommartid

Enligt klagandens uppfattning hade kommunerna och förvaltningsmyndigheterna i Uleåborgs län särskilt sommaren 2006 i stor utsträckning gått över till praxisen att lägga fram handlingarna i olika miljöärenden och fastställa tidsfristerna för anmärkningar och besvär så att de inföll under den viktigaste semestermånaden, dvs. juli, då bl.a. många kommunhus var stängda och

de myndigheter som höll jour endast selektivt svarade i telefon.

Av de uppgifter som BJO haft tillgång till framgår inte att myndigheterna i Uleåborgs län har för vana att i sin förvaltningspraxis koncentrera framläggandet av handlingar eller tidsfristerna för anmärkningar eller besvär till juli månad. Enligt vad som utretts hade myndigheterna i sin verksamhet och sina anvisningar till kommunerna snarare strävat efter att handlingar som framläggs under semestermånaderna också tillräckligt länge hålls framlagda i juni eller augusti. Trots detta hade några medborgare enligt vissa klagomål uppfattat saken så att framläggandet och möjligheterna att bekanta sig med handlingarna hade ordnats på ett för dem synnerligen besvärligt sätt.

Med tanke på förverkligandet av de grundläggande rättigheter som gäller miljö och god förvaltning är det enligt BJO:s åsikt viktigt att bl.a. i planläggnings- och miljötillståndsärenden ordna framläggandet av handlingar på ett sådant sätt att medborgarna har faktiska möjligheter att ta del av handlingar samt att framföra sina åsikter, anmärkningar och överklaganden. Det är sålunda skäl att miljöcentralerna t.ex. i sina anvisningar till kommunerna understryker att det när handlingar framläggs sommartid ska reserveras tillräckligt med tid också i juni eller augusti. Framläggandet ska också tidsmässigt förläggas så att eventuell sommarstängning av kommunala ämbetsverk inte gör det svårt för medborgarna att ta del av handlingarna.

BJO delgav Norra Finlands miljötillståndsverk, Norra Österbottens miljöcentral, Kajanalands miljöcentral och Uleåborgs vägdistrikt sin uppfattning om vikten av att handlingar framläggs på vederbörligt sätt.

BJO Petri Jääskeläinens avgörande 28.5.2008, dnr 3038/4/06*, föredragande Jouni Toivola

Hörande av grannar på vederbörligt sätt

Enligt BJO:s åsikt måste byggnadstillsynsmyndigheten kontrollera att alla grannar har hörts och att grannarna har fått se plan- och fasadritningarna i sådana fall då sökanden själv har hört grannarna med anledning av en ansökan om bygg- eller åtgärdslov.

Klaganden uppgav att han inte hade blivit vederbörligen hörd med anledning av grannens ansökan om åtgärdstillstånd för en bodbyggnad. På blanketten fanns inget omnämnande om var grannen tänkte placera byggnaden. Klaganden hade inte haft tillgång till den planritning som fogats till tillståndsansökan när han undertecknade blanketten, utan för honom hade visats någon gammal ritning.

Enligt lagen ska byggnadstillståndsmyndigheterna underrätta grannarna om att en ansökan om bygglov gjorts anhängig, ifall detta inte är uppenbart onödigt, och ge grannarna tillfälle att framställa anmärkning. Sökanden kan emellertid till sin ansökan foga en utredning om att grannarna hörts. Myndigheten ska då kontrollera att hörandet skett på vederbörligt sätt.

I klagomålet var det också fråga om att byggnadsinspektören med stöd av markanvändnings- och byggförordningen hade gett sitt samtycke till en smärre avvikelse från den godkända planen. Ett sådant samtycke ska enligt BJO:s åsikt antecknas på ritningarna för att det ska kunna konstateras i efterhand.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 7.4.2008, dnr 1558/4/06, föredragande Erkki Hännikäinen

Synpunkter på en kommuns markpolitiska program

BJO konstaterade att det är skäl att utforma en kommuns principer för markanvändningsavtal i enlighet med ett markpolitiskt program så att av dem klart framgår att parterna frivilligt har ingått markanvändningsavtalet. För klarhetens skull är det rekommendabelt att i markpolitiska program tillräckligt utförligt redogörs också för bestämmelserna om utvecklingsersättning och om förfarandet enligt dem, eftersom avsikten enligt lagen är att förfarandet med ersättning för utvecklingskostnader ska tillämpas som ett alternativt förfarande ifall något avtal inte har uppkommit.

Dessutom underströk BJO att det vid upprättande av sådana för verksamheten riktgivande och styrande principer och yttranden som är avsedda att tas in i ett markpolitiskt program är skäl att använda uttryck som klart anger att det är fråga om anvisningar, målsättningar eller rekommendationer. Detta gäller bl.a. markanvändningsavtal samt principer och anvisningar för avgöranden som gäller planeringsbehov. På detta sätt är det möjligt att undvika missförstånd i fråga om den rättsliga karaktären av markpolitiska program och däri ingående yttranden.

BJO Petri Jääskeläinens avgörande 9.5.2008, dnr 1730/4/06*, föredragande Jouni Toivola

Kommunstyrelsen är ingen byggnadstillsynsmyndighet

BJO konstaterade att enligt markanvändnings- och bygglagen sköts de myndighetsuppgifter som gäller byggnadstillsynen av en nämnd eller av något annat kollegialt organ som kommunen utser, dock inte av kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har enligt kommunallagen inte ens rätt att överta avgörandet av ärenden som enligt lagen hör till byggnadstillsynsmyndigheten.

Ylistaro kommunstyrelse hade beslutat att en fastighetsägare skulle avlägsna plantor som han planterat på ett område som enligt detaljplanen var gatuområde. I annat fall hotade kommunen med att avlägsna plantorna på fastighetsägarens bekostnad. Klaganden kritiserade kommunstyrelsen för att den inte hade verkställt sitt beslut.

Enligt BJO hade det inte hört till kommunstyrelsens uppgifter att besluta om avlägsnande av tallplantorna, i synnerhet inte utan att först höra parten. Ännu mindre hade det hört till kommunstyrelsen att förena sitt förordnande med hot om att låta utföra det på fastighetsägarens bekostnad. Kommunstyrelsen hade inte behörighet att fatta ett sådant beslut. BJO gav kommunstyrelsen en anmärkning för dess lagstridiga förfarande.

I fråga om verkställigheten av beslutet konstaterade BJO att klandervärdheten av kommunstyrelsens förfarande skulle ha ökat om den hade verkställt sitt beslut.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 30.9.2008, dnr 3506/4/06*, föredragande Erkki Hännikäinen

Ett klagomål inverkade inte på övervakningsskyldigheten

En kommun hade i enlighet med vattenlagen beviljat tillstånd att bygga en brygga. Tillståndet hade förenats med bestämmelser om byggandet och användningen av bryggan. Dessutom hade kommunens miljöskyddsmyndighet med stöd av miljöskyddslagen utfärdat föreskrifter om fartygstrafik i anslutning till bryggan, bl.a. för att förhindra buller. I ett senare skede hade det konstaterats vara nödvändigt att precisera föreskrifterna. Bullermätningar hade emellertid inte gjorts sedan år 2001 och någon övervakning hade inte utförts efter år 2005.

BJO ansåg att ett klagomål till JO och en vid miljötillståndsverket anhängig ersättningsansökan från en person som haft olägenheter inte berättigade myndigheten att avbryta övervakningen av att tillståndsbestämmelsen iakttogs. Justeringen av de i enlighet med miljöskyddslagen utfärdade föreskrifterna kunde inte heller uppskjutas till dess att klagomålet och ersättningsärendet hade avgjorts.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 17.9.2008, dnr 2917/4/06, föredragande Erkki Hännikäinen

Besittningsrätten måste utredas då marktäktstillstånd beviljas

BJO ansåg att Itis kommuns miljönämnd hade handlat i strid med lagen när den beviljat marktäktstillstånd utan att avkräva sökanden tillräcklig utredning om besittningsrätten till täktområdet eller om markens andre delägares samtycke till tillståndsansökan. BJO gav miljönämnden en anmärkning för dess lagstridiga förfarande.

Klaganden och en annan person ägde i Itis kommun hälften var (½) av en fastighet. Kommunens miljönämnd hade beviljat den ene delägaren marktäktstillstånd för fastigheten. Enligt klagomålet hade den andre delägaren ansökt om marktäktstillstånd och sålt grus utan klagandens samtycke.

Till en ansökan om marktäktstillstånd ska enligt bestämmelserna fogas en utredning om sökandens besittningsrätt till täktplatsen eller markägarens skriftliga samtycke till ansökan om tillstånd. BJO konstaterade att då två eller flera personer tillsammans äger bråkdelar av en fastighet med en täktplats, ska ett yrkande som gäller besittningsrätt till täktplatsen eller ägarens skriftliga samtycke till tillståndsansökan anses förutsätta att ansökan har undertecknats av samtliga samägare eller att ett skriftligt samtycke till tillståndsansökan har fogats till ansökan av den delägare som inte undertecknat ansökan.

I det aktuella fallet hade till ansökningshandlingarna inte fogats någon uttrycklig utredning om besittningsrätten eller om delägarens samtycke i fråga om den samägda fastigheten.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 14.3.2008, dnr 934/4/06*, föredragande Jouni Toivola

Dröjsmål med utredning för klagomål

BJO gav Esbo stadsstyrelse en anmärkning för dröjsmål med att ge en utredning.

BJO hade gett Esbo stadsstyrelse en tidsfrist på ca två månader för att inkomma med en utredning för ett klagomål. Staden hade inte inom tidsfristen tagit kontakt för att förlänga den. En bidragande orsak kan ha varit en uppgift om att klagomålet återtagits och därmed ett missförstånd om att utredningen inte längre behövdes. Utredningen dröjde emellertid ytterligare flera månader också efter att man från justitieombudsmannens kansli hade kontaktat staden och rättat ett eventuellt missförstånd. Medan utredning dröjde hade föredraganden i klagomålsärendet två gånger per telefon kontaktat vederbörande tjänsteinnehavare i staden och också per e-post påskyndat utredningen. Slutligen hade BJO på nytt bett stadsstyrelsen inkomma med utredningen och uppge orsaken till att den försenats.

BJO ansåg att den i stadsstyrelsens utredning angivna orsaken ”anhopning av ärenden” inte var ett godtagbart skäl för ett så långt dröjsmål med utredningen till justitieombudsmannen.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 26.9.2008, dnr 2864/4/07*, föredragande Jouni Toivola

Offentlighet för oregistrerade uppgifter

En byggnadsinspektör hade inte gett klaganden namnet på en person som yrkat att byggnadstillsynsåtgärder skulle vidtas mot honom. Myndigheten hade denna information men den hade inte registrerats någonstans. Offentlighetslagens bestämmelser om parters och andras rätt att få uppgifter ur myndighetshandlingar gäller i första hand endast registrerade uppgifter.

I offentlighetslagens 23 § föreskrivs emellertid att den som är anställd hos en myndighet eller innehar ett förtroendeuppdrag inte får röja en handlings sekretessbelagda innehåll eller *en uppgift som vore sekretessbelagd om den ingick i en handling*. I det aktuella fallet var det på sätt och vid fråga om den omvända situationen, dvs. att myndigheten hade en uppgift som skulle ha varit partsoffentlig om den ingick i en handling.

Enligt BJO:s åsikt är det med tanke på offentlighetsprincipen och parternas rättssäkerhet motiverat att samma principer som i fråga om registrerade uppgifter tillämpas också när det gäller röjande av icke registrerade uppgifter, åtminstone till den del som uppgifterna har kunnat ha relevans för behandlingen av ett ärende. Namnet på den som framställt ett yrkande och andra uppgifter som skulle vara partsoffentliga om de ingick i en handling ska således röjas för en part, även om de inte ingår i en handling.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 7.5.2008, dnr 2652/4/06, föredragande Erkki Hännikäinen

4.20 JORD- OCH SKOGSBRUK

Inom detta sakområde statistikförs ärenden som hör till jord- och skogsbruksministeriets (JSM) verksamhetsområde. Utöver jordbruk, utveckling av landsbygden och skogsbruk omfattar sakområdet bl.a. fiskeri-, vilt- och renhushållningsärenden, lantmäteriärenden och ärenden som gäller livsmedel samt djurs hälsa och välbefinnande. Dessa ärenden avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Mirja Tamminen*.

4.20.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Under verksamhetsåret gjordes stora ändringar i bestämmelserna om publicering av stöduppgifter. Lagen om landsbygdsnäringsregistret upphävdes genom lagen om landsbygdsnäringsförvaltningens informationssystem (284/2008), som trädde i kraft 1.5.2008. Enligt lagen ska på uppgifters och handlingars offentlighet samt på utlämnande av uppgifter och handlingar och på avgifter som tas ut för utlämnandet av dem i regel tillämpas offentlighetslagen medan personuppgiftslagen ska tillämpas på behandlingen av personuppgifter.

EG:s bestämmelser förutsätter att medlemsstaterna varje år offentliggör uppgifterna om mottagare av stöd ur Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Landsbygdsverket (Mavi) offentliggör varje år före utgången av april på internet uppgifter om stöd som under EU:s föregående räkenskapsår har betalats ur dess fonder.

Under verksamhetsåret ändrades författningarna om stödsystemen för jordbruket och landsbygdens utveckling i många avseenden. Lagen om strukturstöd till jordbruket (1476/2007) trädde i kraft 1.1.2008. Riksdagen godkände en lag om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (1091/2008). Liksom enligt de tidigare bestämmelserna skulle stödrättigheterna efter arrendeavtalets utgång ha övergått från arrendatorn till utarrendatoren om parterna inte hade kommit överens om saken och utarrenderaren inte hade fått stödrättigheter ur den nationella reserven. Enligt Europeiska kommissionens åsikt skulle förfarandet ha stridit mot gemenskapsrätten. En EU-förordning förutsätter att gårdsstöd betalas till aktiva odlare, oberoende av om odlaren äger eller arrenderar marken. Den godkända ändringen i gårdsstödslagen innebär att om det uppkommer oklarheter om stödrättigheter i fråga om arrendeavtal som ingåtts före augusti 2005 kan oklarheter jämkas och ärendet därefter avgöras i domstol.

Riksdagen godkände under verksamhetsåret en viltskadelag och en lag om ändring av 87 § i jaktlagen. Detta innebar att bestämmelserna om grunderna för ersättning av skador som orsakats av stora rovdjur, om det förfarande som iakttas vid beviljandet av ersättning samt om återkrav av ersättningar som betalats utan grund ska ingå i lag istället för i en statsrådsförordning. I regeringens proposition med förslag till lagarna (RP 90/2008 rd) hänvisas till det svar som BJO år 2003 gav på ett klagomål om ersättning för skador som orsakats av rovdjur. BJO ansåg att det med beaktande av grundlagens 80 § var skäl att stifta en lag om saken, eftersom det var fråga om omständigheter som hade betydelse för individens rättigheter.

JSM tillsatte i november en arbetsgrupp med uppgift att utreda behoven att förnya lagen om fiske samt lägga fram ett förslag till en ny fiskelag. JSM ansåg det vara mest ändamålsenligt att behandla frågan om komplettering av lagstiftningen om fiskeövervakning som en del av totalrevideringen av lagen om fiske så att lagen motsvarar grundlagens krav. Detta ansåg BJO vara nödvändigt i sitt ställningstagande år 2006.

BJO hade år 2007 påskyndat utredningsarbetet för bedömning av skogslagens och de med stöd av den utfärdade författningarna grundlagsenlighet, eftersom de i skogslagen ingående bemyndigandena att utfärda författningar på en lägre hierarkisk nivå enligt JSM:s uppfattning inte i alla avseenden föreföll uppfylla de krav på bemyndiganden som grundlagens 80 § ställer. JSM meddelade 7.11.2008 BJO att ministeriet hade inlett ett projekt för utarbetande av de ändringar i skogslagen som grundlagen förutsätter. JSM ansåg att ett mera ändamålsenligt alternativ än en totalrevi-

dering av skogslagen i detta skede var att göra vissa ändringar i skogslagen och i anslutning därtill bereda författningar på lägre nivå.

Beredningsarbetet för överföring av ärenden som gäller fastighetsinskrivning från tingsrätterna till Lantmäteriverket (LMV) fortsatte. Ett utkast till regeringens proposition med förslag till överföring av fastighetsinskrivningsärenden sändes på omfattande remiss.

4.20.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret inkom 67 och avgjordes 76 ärenden vilka statistikfördes som jord- och skogsbruksärenden. Liksom tidigare år gällde merparten av klagomålen lantmäteriärenden samt ärenden i anslutning till jordbruksstöd och stöd för utveckling av landsbygden. Det var t.ex. fråga om förrättningsmäns förfarande i samband med fastighetsförrättningar och enskilda vägförrättningar, vägnämnders förrättningar, stödsystem, behandling av stödansökningar, övervakning av stöd och djurskyddsinspektioner. Klagomålen gällde bl.a. JSM, Mavi, LMV, TE-centralernas landsbygdsavdelningar och fiskerienheter, kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter och vägnämnder, kommunveterinärer, Livsmedelssäkerhetsverket, viltvårdsföreningar, skogscentraler och skogsvårdsföreningar.

En del av ställningstagandena gällde god förvaltning, språkliga rättigheter och myndigheters opartiskhet. Myndigheter och tjänstemän uppmärksammades på vikten av att ärenden behandlas snabbt och korrekt.

BJO kritiserade i två avgöranden en kommuns vägnämnd för dess långa behandlingstider för ärenden som den avgjorde med stöd av lagen om enskilda vägar. I det ena fallet behandlade nämnden också ärendet felaktigt vid sitt sammanträde och inte vid vägnämndens förrättning. Förfarandet vid ett sammanträde enligt kommunallagen skiljer sig avsevärt från vägnämndens förrättning (1639* och 3199/4/06).

Den svenskspråkiga informationen om odlarstöd på JSM:s internetsidor var bristfällig jämfört med den finskspråkiga. Informationen kompletterades sedermera. BJO underströk att myndigheterna på likvärdiga grunder måste tillgodose den finsk- och svenskspråkiga befolkningens informationsbehov (2437/4/06).

BJO ansåg att en TE-central handlade felaktigt då den inte utan dröjsmål gav klaganden ett motiverat beslut jämte anvisningar för sökande av ändring till den del som den ansåg att handlingarna inte kunde lämnas till klaganden trots att denne bett om ett beslut och två gånger upprepat sin begäran. Klaganden fick beslutet efter att ha upprepat sin begäran om handlingarna ytterligare en gång (3807/4/07).

4.20.3 INSPEKTIONER

BJO besökte Mavi för att bekanta sig med dess verksamhet. BJO fick en presentation av Mavis verksamhet och en redogörelse för hur regionaliseringen av Mavi genomförts. Under besöket diskuterades de förändringar som lagen om landsbygdsnäringsförvaltningens informationssystem inneburit för offentligheten av Mavis informationssystem samt erfarenheterna av att Mavi ombetts lämna ut uppgifter.

4.20.4 AVGÖRANDEN

Jäv för en nämndeman vid jorddomstolen

BJO gav en nämndeman vid Uleåborgs tingsrätt (jorddomstolen) en anmärkning för lagstridigt förfarande. Nämndemannen hade i jorddomstolen deltagit i behandlingen av ett ärende trots att hans syskons make var part i ärendet.

En domare är skyldig att på eget initiativ konstatera att han är jävig och att avhålla sig från behandlingen av ett ärende som han märker att han är jävig. Detta gäller också tingsrättens nämndemän då de verkar som nämndemän i jorddomstolen. En nämndeman ska upplysa rättens ordförande om sitt jäv, för att en annan nämndeman ska kunna inkallas i hans ställe.

Jorddomstolen hade behandlat ett ärende som gällde besvär över en nyskiftesförrättning. Nämndemannen

hade inte avhållit sig från att behandla ärendet trots att en domare enligt rättegångsbalken är jävig om domarens syskons make är part i ärendet. Nämndemannen påstod inte att han före eller under huvudförhandlingen skulle ha informerat jorddomstolens ordförande eller övriga ledamöter om sitt jäv. Det kunde inte påvisas att jorddomstolens övriga ledamöter heller annar känt till släktskapsförhållandet mellan nämndemannen och parten. Jorddomstolen hade sålunda inte tagit ställning till frågan om nämndemannens jäv.

Jorddomstolen hade inte behandlat ärendet i laglig sammansättning. Enligt BJO:s åsikt var det inte längre möjligt att använda extraordinära rättsmedel. Jorddomstolens dom var enhällig och jävet hade uppenbarligen inte påverkat behandlingen av ärendet eller slutresultatet.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 23.5.2008,
dnr 794/4/06*, föredragande Mirja Tamminen

Dröjsmål med behandling av överklaganden

BJO gav för framtiden landsbygdsavdelningen vid Nylands TE-central en anmärkning för dröjsmål med behandlingen av besvär och rättelseyrkanden som gällde lantbruksstöd. Behandlingstiderna för två besvär och ett rättelseyrkande var vid TE-centralen 1 år 6 månader, över 1 år 3 månader och över 7 månader.

Behandlingstiderna översteg betydligt målsättningen för besvär över kommunala landsbygdsmyndigheters beslut som inkommit efter 1.1.2006, dvs. 90 dagar. Som orsak till de långa behandlingstiderna uppgav TE-centralen att Landsbygdsverket hade beordrat TE-centralen att behandla vissa återkravsärenden i brådskande ordning. BJO ansåg att de långa behandlingstiderna för besvären inte kunde godtas på de grunder som TE-centralen anförde och inte heller på andra grunder.

Enligt grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. TE-centralens beslut kan överklagas genom besvär till besvärsnämnden för landsbygdsnäringar. Besvärsnämndens beslut i stödärenden får i allmänhet överklagas endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Den sammanlagda behandlingstiden ska vara skälig. I det aktuella fallet överskred behandlingstiderna redan i TE-centralen den skäliga tiden.

Lantbruksstöden utgör en väsentlig del av gårdsbruksenheternas inkomster. Besvären i stödärenden kan sålunda vara förenade med avsevärda ekonomiska intressen. Också av denna anledning ansåg BJO det vara viktigt att ansökningarna om ändring i landsbygdsnäringsmyndigheternas beslut behandlas utan dröjsmål vid TE-centralerna.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 15.12.2008,
dnr 880/4/08*, föredragande Mirja Tamminen

Reglering av jaktvårdsföreningars medlemmars rösträtt

BJO ansåg att från rättslig synpunkt var problematiskt att det inte i lag föreskrivs om rösträttsåldern för jaktvårdsföreningars medlemmar. Av den gällande jaktlagen framgår inte om en minderårig medlem har rösträtt vid en jaktvårdsförenings möten. BJO ansåg att det inte får finnas oklara normer om beslutanderätten i en organisation som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Jaktvårdsföreningarnas praxis kan också utvecklas i en oenhetlig riktning om frågan om minderåriga medlemmars rösträtt avgörs av respektive föreningsmöte.

Enligt jaktlagen kan varje person som erlagt jaktvårdsavgift vara medlem av en jaktvårdsförening. Jaktvårdsavgiften är en avgift av skattenatur som ägaren ska betala till staten varje år. Jägarexamen måste avläggas innan jaktvårdsavgiften betalas. Varken i jaktlagen eller i lagen om jaktvårdavgift och jaktlicensavgift ställs några ålderskrav på en jaktvårdsförenings medlemmar eller på avläggande av jägarexamen. Både personer som inte har fyllt 18 år och personer som inte har fyllt 15 år kan sålunda vara medlemmar av jaktvårdsföreningar.

Enligt jaktlagen utövas en jaktvårdsförenings beslutanderätt av föreningsmötet. Vid mötet har varje medlem en röst. I jaktlagen föreskrivs, till åtskillnad från föreningslagen, ingen särskild åldersgräns för jaktvårdsföreningens röstberättigade medlemmar.

Enligt föreningslagen har varje medlem som fyllt 15 år rösträtt och varje röstberättigad har en röst, om inte något annat bestäms i stadgarna. I den juridiska litteraturen har det inte ansetts vara helt oproblematiskt att bestämma en lägre rösträttsgräns än 15 år. En förutsättning för rösträtten har ansetts vara att medlemmen har rättshandlingsförmåga, vilket inte entydigt kan fastställas enbart på basis av åldern. Bestämmelsen om situationer där en omyndig person kan företa rättshandlingar ingår närmast i lagen om förmyndarverksamhet.

Enligt föreningslagen ska föreningslagen tillämpas på sammanslutningar som genom lag eller förordning har organiserats för ett särskilt ändamål, endast i den mån så stadgas särskilt. I jaktlagen ingår ingen sådan bestämmelse. I den juridiska litteraturen har det emellertid ansetts att de allmänna föreningsrättsliga principer som framgår av föreningslagen kan beaktas när det gäller att lösa de rättsliga problem som förekommer i föreningar som regleras i lagstiftningen.

Bland annat jaktövervakning hör till de offentliga förvaltningsuppgifter som en jaktvårdsförening har enligt jaktlagen. Av den omständigheten att en jaktvårdsförening har offentliga förvaltningsuppgifter kan man enligt BJO:s åsikt inte entydigt härleda kravet på en 18 års rösträttsgräns. Minderåriga kan under vissa förutsättningar sköta offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt statstjänstemannalagen kan till tjänsteman utnämnas en person som har fyllt 15 år och fullgjort sin läroplikt, om utnämningen kan anses vara lämplig med tanke på skötseln av tjänstemannens uppgifter.

Enligt jaktlagen ska en jaktvårdsförenings styrelsemedlem vara medlem av jaktvårdsföreningen. För styrelsemedlemmarna föreskrivs i lagen ingen minimiålder. Enligt BJO:s åsikt kan kravet att en jaktvårdsförenings styrelsemedlemmar ska ha uppnått myndig ålder emellertid motiveras med att jaktvårdsföreningens namn enligt jaktlagen tecknas av styrelsens ordförande och vice ordförande tillsammans eller av någondera av dessa tillsammans med en styrelsemedlem eller verksamhetsledaren.

BJO delgav för kännedom JSM sin uppfattning om den bristfälliga rättsliga regleringen av jaktvårdsföreningarna i detta avseende. Han bad ministeriet före utgången av februari 2009 meddela vilka åtgärder beslutet eventuellt föranlett.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 24.9.2008, dnr 2300/4/06*, föredragande Mirja Tamminen

JSM meddelade att BJO:s beslut har delgetts Jägarnas Centralorganisation samt även viltvårdsdistrikten och viltvårdsföreningarna. Ministeriet har inlett en evaluering av den lagstadgade jägarorganisationens verksamhet, som enligt ministeriets uppskattningar kommer att medföra ändringar i lagstiftningen. JSM har för avsikt att samtidigt göra sådana behövliga ändringar i bestämmelserna om rösträtt för viltvårdsföreningens medlemmar som förtydligar gällande praxis.

Normbasen för fastighetsförrättningsavgifter

BJO ansåg det vara skäl att uppdatera bestämmelserna om indrivning av fastighetsförrättningsavgifter. Han ansåg att det i 12 § 2 mom. i lagen om fastighetsförrättningsavgift stadgade bemyndigandet att utfärda förordning, med beaktande av grundlagsutskottets tolkningspraxis under den nya grundlagens giltighetstid var så öppet att det utgjorde ett problem från statsförfattningsrättslig synpunkt.

Enligt grundlagens 80 § 1 mom. kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag.

Enligt 12 § 2 mom. i lagen om fastighetsförrättningsavgift som stiftades innan grundlagen trädde i kraft kan genom förordning stadgas om uppbärande av indrivningskostnader på grund av försummad betalning. Genom förordning kan även stadgas om en fast dröjs-

målsavgift som uppbärs istället för dröjsmålsränta och indrivningskostnader samt om eftergift av fordran.

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis ställt krav på exakthet och noggrann avgränsning när det gäller att i lag ta in sådana bemyndiganden som avses i grundlagens 80 §. BJO konstaterade att 12 § 2 mom. i lagen om fastighetsförrättningsavgift inte på något sätt begränsar behörigheten att i samband med utfärdandet av förordning besluta om dröjsmålsräntans och indrivningskostnadernas belopp samt om eftergift av fordran. I lagen om fastighetsförrättningsavgift finns inte över huvud taget några bestämmelser om saken. Inte heller i statsrådets förordning om fastighetsförrättningsavgift anges på ett tydligt sätt efter vilken tidpunkt gäldenären kan åläggas att betala dröjsmålsränta eller indrivningskostnader, utan ärendet har till denna del i praktiken blivit beroende av LMV:s anvisningar om debiterings- och indrivningsprocessen.

BJO delgav JSM sin uppfattning om de problem som från grundlagens synpunkt sammanhänger med bemyndigandet att utfärda förordning. Han bad ministeriet före utgången av januari 2009 meddela vilka åtgärder beslutet eventuellt föranlett.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 4.11.2008, dnr 2426/4/06*, föredragande Mirja Tamminen

JSM meddelade 28.1.2009 att ministeriet har för avsikt att under år 2009 vidta åtgärder för justering av lagen om fastighetsförrättningsavgift.

4.21 KOMMUNIKATIONER

Kommunikationsärendena hörde till BJO Jukka Lindstedt. Huvudföredragande för sakområdet var referendarierådet *Raino Marttunen*.

4.21.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Alla televisionsutsändningar i Finland blev under verksamhetsåret digitala i och med att den tilläggstid som kabeltelevisionsbolagen hade beviljats för konvertering av digitala utsändningar till analoga gick ut den sista februari 2008. BJO bad 23.1.2008 kommunikationsministeriet (KM) och Rundradion Ab (YLE) inkomma med utredningar med anledning av sammanlagt 11 klagomål som gällde övergången till digitala sändningar. Senare inkom ytterligare några klagomål.

Enligt en undersökning som Kommunikationsverket gjorde i mars orsakade mottagningen av digitala sändningar färre problem än tidigare. Av de hushåll som skaffat digitala mottagare gav 59 % vitsordet bra eller utmärkt för utrustningens användbarhet. Det hade också blivit lättare att ta i bruk digitala mottagare. Problemen med den nya tekniken hade klart minskat.

I början av året trädde en ny banlag i kraft. I lagen regleras bl.a. planering, byggande, underhåll och nedläggning av järnvägar. Vägverket ombildades till ett aktiebolag. Vägverket Destia blev från början av året ett statsägt aktiebolag vars verksamhetsområde omfattar service inom byggbranschen samt därtill hörande tjänster och produkter. Kontrollavgiftsverksamheten inom järnvägstrafiken överfördes 1.1.2008 från Järnvägsverket till Huvudstadsregionens samarbetsdelegation SAD. Biljettkontrollörernas verksamhet omfattar både huvudstadsregionens pendeltåg och hela landets fjärrtågstrafik.

Under verksamhetsåret omkom 343 personer i trafiken, vilket var 10 % färre än året innan. En arbetsgrupp som tillsatts av KM utredde alternativa sätt att förbättra trafiksäkerheten, med beaktande av att antalet äldre personer kommer att öka kraftigt under de närmaste åren. Enligt arbetsgruppens rapport är det skäl att noggrannare sålla bort förare som på grund av försvagad hälsa utgör en risk för trafiksäkerheten. Enligt arbetsgruppen är det också skäl att eliminera vissa hinder i trafikmiljön. Framförallt trafiken i tätorterna borde planeras så att äldre personer inte utsätts för risker när de rör sig i trafiken. Enligt rapporten är det också skäl att beakta äldre fotgängares problem och att göra kollektivtrafiken attraktivare.

I statsrådets trafikpolitiska redogörelse till riksdagen (SRR 3/2008 rd) uppmärksammas utvecklingen av trafiksäkerheten och främjandet av kollektivtrafiken. Enligt redogörelsen är det i framtiden skäl att i större utsträckning bedöma trafikpolitiken också ur klimatpolitisk synvinkel. Utsläppen av växthusgaser kan minskas bl.a. genom prissättning av trafiken, reglering av parkeringen och avgöranden som gäller markanvändningen. Kommunikationsutskottet anser i sitt betänkande (KoUB 9/2008 rd) med anledning av redogörelsen att också likställdheten mellan medborgarna måste beaktas och att alla måste garanteras en flexibel och säker mobilitet. Därför måste jämställdheten mellan kvinnor och män, olika åldersgruppers behov i trafiken och tillgänglighet för människor med funktionshinder vägas in i redogörelsen.

Den ledningsgrupp som berett omorganiseringen av ämbetsverken inom trafikförvaltningen gav en mellanrapport vari föreslås att Sjöfartsverkets farledsfunktioner, Vägförvaltningen och Banförvaltningscentralen ska sammanslås till ett nytt trafikledsverk samt att Fordonsförvaltningscentralens (AKE), Järnvägsverkets, Luftfartsförvaltningens och Sjöfartsverkets säkerhetsfunktioner ska sammanslås till ett nytt trafiksäkerhetsverk. Avsikten är att de nya verken ska inleda sin verksamhet 1.1.2010.

Under verksamhetsåret beslöts också om en omorganisering av havsforskningen. Vid Finlands miljöcentral inrättades från 1.1.2009 Havscentret och vid Meteorologiska institutet inleddes ett havsforskningsprogram. I samband med reformen avvecklades Havsforskningsinstitutet.

Statsrådet godkände i december en ny nationell datasäkerhetsstrategi. Målsättningen är att medborgarna och företagen ska kunna lita på att deras data är skyd-

dade såväl inom data- och kommunikationsnäten som i samband med till dessa anslutna tjänster. Vid utläggningen av tjänster är det skäl att säkerställa en övergripande kontroll av datasäkerheten. Data- och kommunikationssäkerhetens funktion måste enligt strategin tryggas under alla förhållanden.

4.21.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Med JO:s behörighet som utgångspunkt är det ibland svårt att dra en gräns mellan offentlig och privat verksamhet, bl.a. när det gäller post- och rundradioverksamhet. Det allmännas skyldighet att främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna talar för en relativt vid tolkning av denna offentliga uppgift.

Under verksamhetsåret avgjordes 89 trafik- och andra kommunikationsärenden. Ärendena gällde bl.a. Kommunikationsverket, Luftfartsförvaltningen, Sjöfartsverket, AKE, Vägförvaltningen och Banförvaltningscentralen samt televisionsavgifter och postutdelning. Klagomålen i samband med övergången till digitala tv-sändningar gällde bl.a. sebarhetsområden och tekniska problem samt jämlikheten mellan kabelanslutna och andra hushåll.

I samband med BJO:s inspektion på Helsingfors-Vanda flygstation i mars granskades bl.a. flygfältets säkerhetsarrangemang, säkerhetskontrollerna och övervakningen av dem samt Luftfartsförvaltningens roll i samband med genomförandet av det nationella säkerhetsprogrammet för civil luftfart.

BJO ansåg att Luftfartsförvaltningen borde ha fattat ett överklagbart beslut om att ett medicinskt behörighetsintyg temporärt upphörde att vara i kraft (3323/4/06). I ett fall där behandlingen av en servicemekanikers licensansökan hade dragit ut på tiden delgavs Luftfartsförvaltningen uppfattningen att rätten till arbete är en grundläggande rättighet som det allmänna måste trygga (3794/4/06). Ärenden som ansluter sig t.ex. till arbets- och tjänsteförhållanden måste sålunda behandlas särskilt brådskande. Luftfartsförvaltningen ansågs ha dröjt också med behandlingen av en klagandes begäran om utredning (2523/4/07*).

BJO ansåg att AKE borde ha gett ett separat avgörande med anledning av ett rättelseyrkande som gällde besiktning av en museibil. AKE borde inte ha besvarat yrkandet med ett e-postmeddelande av rådgivande karaktär (2915/4/08). BJO underströk också att AKE måste se till att avtalsregistrerarnas verksamhet uppfyller de krav som gäller för skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter i ett ärende där registreringen av ett fordon hade fördröjts på grund av ett försäkringsbolags förfarande (2404/4/06*).

Med anledning av klagomål över YLE:s förfarande konstaterade BJO att justitieombudsmannens behörighet inskränker sig till bedömning av frågan om YLE vederbörligen sköter den programverksamhet som ingår i public service -uppdraget. Laglighetsövervakaren kan inte befatta sig med t.ex. programmens innehåll. I ett ärende som gällde radiokanalers hörbarhet i hela landet konstaterade BJO bl.a. att i sista hand riksdagen har möjlighet att ta ställning till frågan om YLE fullgjort sitt lagstadgade public service-uppdrag när riksdagen behandlar YLE:s förvaltningsråds berättelse om fullgörande av uppdraget (2661/4/07). Också i ett avgörande som gällde YLE:s diskussionsforum underströk BJO att till laglighetsövervakarens behörighet närmast hör att bedöma om tilläggsservice av typen diskussionsforum är tillgänglig för alla på samma villkor och om de som använder servicen har blivit jämlikt bemötta (3896/4/06). Enligt BJO:s åsikt hade alla tekniskt möjliga åtgärder inte vidtagits för att förbättra kommunikationstjänsterna för handikappade. Det var möjligt att ytterligare utöka och utveckla t.ex. televisionsprogram som riktade sig till specialgrupper (2285/4/06).

BJO delgav för kännedom Sjöfartsverket sin uppfattning att för skärgårdsbefolkningen måste garanteras sådana trafikförbindelser som vattenlagen och vattenöverdomstolens tillståndsvillkor förutsätter också då förbindelsefartyg inte kan trafikera på grund av isläget (76/4/06).

SAD hade i 8 månader behandlat ett rättelseyrkande som gällde kontrollavgift. Trots att behandlingstiden var relativt lång föranledde ärendet inga åtgärder från BJO:s sida eftersom SAD hade vidtagit åtgärder för att öka sina personalresurser (3790/4/07).

4.21.3 AVGÖRANDEN

Bedömning av en besiktningsmans tillförlitlighet

En besiktningsman hade dömts till böter för grovt äventyrande av trafiksäkerheten. AKE meddelade därefter arbetsgivaren att besiktningsmannen i tre års tid inte var lämplig att verka som besiktningsman. Besiktningsmannen ansåg att förfarandet var oskäligt och stred mot jämlikhetsprincipen. Om t.ex. en polis gjorde sig skyldig till motsvarande överträdelse var straffet på sin höjd en tillrättavisning eller varning eller något motsvarande straff.

Av AKE:s utredning framgick att klagandens tillförlitlighet hade bedömts i enlighet med 4 § i lagen om koncession för fordonsbesiktning (nedan koncessionslagen). Enligt den förutsätts det att en person som utför besiktningar åtminstone inte under de tre senaste åren har dömts till bötesstraff för ett brott som kan anses visa att personen i fråga är uppenbart olämplig att utföra besiktningar.

BJO konstaterade i sitt ställningstagande att en besiktningsmans uppgift är att undersöka motorfordons tekniska skick. Till uppgifterna hör inte att i likhet med en polis övervaka bilförares körsätt eller trafikbeteende i övrigt. Av denna anledning är det enligt BJO:s åsikt skäl att ställa strängare krav på polisers trafikbeteende än på besiktningsmäns.

Enligt en ändring som år 2006 gjordes i polisförvaltningslagen kan en polisman som disciplinstraff skiljas från tjänsteutövning för högst sex månader. Enligt de utredningar som inkommit från inrikesministeriets polisavdelnings görs en individuell bedömning i sådana fall där en polisman gjort sig skyldig till grovt äventyrande av trafiksäkerheten. Vid prövningen beaktas bl.a. arten av polisens arbetsuppgifter och om personen i fråga har meddelats körförbud på grund av gärningen. Alternativt kan polismannen skiljas från tjänsteutövning t.ex. medan körförbudet är i kraft. BJO gjorde en jämförelse också med de påföljder som avses i lagen om förarexamensverksamhet.

Varken koncessionslagen eller dess motiveringar ställer enligt BJO hinder för att ärendet om besiktningsmannen som dömts för grovt äventyrande av trafiksäkerheten kunde ha prövats individuellt. Att på det sätt som framgår av AKE:s promemoria bedöma besiktningsmannen som uppenbart olämplig enbart på basis av brottsbenämningar och antal gärningar kunde leda till ett oskäligt slutresultat.

Med beaktande av omständigheterna kunde den påföljd som klaganden påfördes för gärningen betraktas som oskälig. BJO känner inte till någon annan tjänstemanna- eller arbetstagargrupp för vilken ett bötesstraff för ett enda relativt allvarligt trafikbrott automatiskt, utan någon prövning i det enskilda fallet, skulle leda till förlust av arbetet i hela tre år. Med beaktande av framförallt kravet på ett jämlikt bemötande av olika grupper av arbetstagare samt den grundlagsenliga rätten till arbete hade man i detta ärende kunnat komma fram till ett slutresultat som var mera förenligt med de grundläggande rättigheterna och skäligare med tanke på klagandens rättssäkerhet.

BJO delgav AKE sin uppfattning om tillämpningen av koncessionslagens 4 § i klagandens fall samt över huvud taget på besiktningsmän. BJO ansåg det vara skäl att justera promemorian om bedömning av besiktningsmäns tillförlitlighet på det sätt som framgick ovan. BJO ansåg att det också var skäl att separat reglera kriterierna för bedömning av besiktningsföretagens ledande personers och besiktningsmäns tillförlitlighet.

BJO sände en kopia av sitt beslut för kännedom också till KM där beredningen av ändringar i lagen om koncession för fordonsbesiktning pågick. AKE ombads underrätta JO om de åtgärder som de i beslutet framförda ställningstagandena eventuellt föranlett.

BJO Jukka Lindstedts beslut 5.8.2008, dnr 589/4/06*, föredragande Raino Marttunen

AKE meddelade 21.9.2008 att AKE 15.8.2008 beslutat att de synpunkter som BJO framför i sitt beslut ska beaktas vid bedömningen av besiktningsföretagens lednings och enskilda besiktningsmäns tillförlitlighet. AKE hade på uppdrag av KM lagt fram ett förslag till ändring av lagen om koncession för fordonsbesiktning

och andra bestämmelser. Enligt förslaget ska i lagen tas in särskilda bestämmelser om företagens lednings och de för besiktningsverksamheten ansvarigas samt besiktningsmännens tillförlitlighet. Enligt förslaget ska de som ansvarar för besiktningsverksamheten och de som utför besiktningen ges ett skriftligt beslut om saken. Bestämmelserna ändras så att en person som för trafikbrott har dömts till fängelse och upprepade bötesstraff kan anses förhindrad att utföra besiktningsuppgifter i högst ett halvt års tid. Tidens längd ska enlig förslaget alltid bedömas från fall till fall.

En ombudspost bör ha tillgänglighetsanpassade lokaler

Klaganden bad JO undersöka Itella Abp:s förfarande i ett ärende som gällde tillgängligheten av en ombudspost i Hattula kommun. Enligt klagomålet verkade ombudsposten i en affärslokal som hade manuella dörrar och höga trösklar och därför var otillgänglig för rullstolsbundna kunder. BJO konstaterade bl.a. följande i sitt ställningstagande.

Itella Abp kan enligt lagen om posttjänster tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster på egna verksamhetsställen, via ombudspost eller samservicekontor. Itella Abp har vid valet av ombudspostföretagare beaktat bl.a. sådana kriterier som affärsställets centrala läge, affärslokalens lämplighet för postverksamhet och långa öppettider.

Det är i sista hand den som tillhandahåller tjänsterna som enligt prövning avgör hur de förverkligas i praktiken. Prövningen är emellertid inte helt fri eftersom också samhällsomfattande posttjänster som tillhandahålls av företagare måste uppfylla de kriterier som anges i lagen om posttjänster. För att tillgången på posttjänster ska kunna garanteras måste de lokala förhållandena, t.ex. behoven att uträtta ärenden, beaktas. En omständighet som begränsar prövningen är dessutom att de samhällsomfattande posttjänsterna är en form av offentlig service som hör till de grundläggande samhällsstrukturerna och som också de facto ska vara tillgänglig för alla. Detta innebär att tillgänglighetsanpassning måste beaktas.

Enligt BJO:s åsikt kan man inte tala om posttjänster av god kvalitet i den bemärkelse som avses i lagen om posttjänster om inte alla kan få tillgång till servicen genom att uppsöka ett verksamhetsställe där posttjänster tillhandahålls och om orsaken till detta är att vissa kunder är rörelsehindrade. Utgångspunkten är den att en postföretagare inte har rätt att välja sina kunder. För kunderna måste därför garanteras ett sakligt och icke-diskriminerande bemötande. Enligt BJO:s åsikt måste Itella Abp när bolaget ingår avtal med postföretagare beakta att dessa kan klara uppdraget på vederbörligt sätt. Detta innebär också att kunderna obehindrat ska kunna uträtta sina ärenden. I det fall som avsågs i klagomålet var lokalerna inte tillgänglighetsanpassade på bästa möjliga sätt.

Enligt BJO:s åsikt hade posttjänsterna efter övergången till ombudspost i Hattula kommun ordnats på ett sätt som stred mot det grundlagsenliga diskrimineringsförbudet, eftersom rörelsehindrade personer de facto inte hade samma möjligheter som andra kunder att uträtta sina ärenden. Det var i första hand Itella Abp som bar ansvaret för detta missförhållande.

Eftersom affärslokalen i en nära framtid skulle byggas om och samtidigt tillgänglighetsanpassas för rörelsehindrade kunder ansåg BJO att det inte i detta enskilda fall var motiverat att vidta andra åtgärder än att han för framtiden delgav Itella Abp sin uppfattning om förfarandets oförenlighet med grundlagen. På grund av att ärendet också hade en mera allmän betydelse beslöt BJO emellertid på eget initiativ ytterligare närmare utreda på vilket sätt Itella Abp i praktiken strävar efter att säkerställa att postföretagare väljs så att rätten till tillgänglighetsanpassade posttjänster beaktas.

BJO Jukka Lindstedts beslut 15.12.2008, dnr 1569/4/07*, föredragande Mikko Sarja

I ärendet har i början av 2009 inkommit KM:s yttrande samt utredningar från Kommunikationsverket, statsrådets kanslis ägarstyrningsenhet och Itella Abp.

4.22 ÖVRIGA ÄRENDEN

4.22.1 AVGÖRANDEN

Fortfarande brister i avgiftsfri telefonservice från myndigheter

En framställning till alla ministerier för att de ska rätta till missförhållandet

Enligt BJO hade många myndigheter fortfarande en bristfällig eller felaktig uppfattning om vad kravet på avgiftsfri telefonrådgivning innebär. Hans uppfattning baserade sig på flera klagomål och egna iakttagelser. En ny form av avgiftsbeläggning var att en myndighet eventuellt hade vissa avgiftsfria rådgivningsnummer medan den å andra sidan hade kvar sina egentliga avgiftsbelagda kundservicenummer, direktvalsnummer till tjänstemän och t.o.m. avgiftsbelagda växelnummer.

BJO underströk att myndigheternas skyldighet att ge avgiftsfri telefonrådgivning utgör en helhet. I denna helhet ingår att en myndighet ska ge råd i faktiska och rättsliga frågor och därtill besvara frågor som gäller uträttandet av ärenden vid myndigheten. Rådgivningen kan inte separeras från skyldigheten att besvara frågor om uträttandet av ärenden, eftersom myndigheten när den besvarar sådana frågor också ofta ger råd i faktiska och rättsliga frågor. Myndigheterna måste därför ordna sin telefonservice på ett sådant sätt att den enskilda kunden avgiftsfritt kan kontakta den tjänsteman som sköter kundens ärende samt få råd och svar på sina frågor om uträttandet av ärenden. Avgiftsfriheten måste sålunda omfatta också myndigheternas kontaktnummer och kundservicenummer, dvs. alla nummer som gör det möjligt för kunderna att per telefon kontakta de tjänstemän inom förvaltningen som sköter deras ärenden.

Avgiftsfri rådgivning hör till god förvaltning och är sålunda en grundläggande rättighet. Enligt förvaltningslagen som trädde i kraft 2004 är rådgivningen avgiftsfri. Avgiftsfri telefonrådgivning innebär att kunden inte behöver betala mer än det normala samtalspriset. Det normala samtalspriset är det som debiteras enligt kundens eget tråd- eller mobiltelefonabonnemang för ett samtal till ett vanligt nummer.

BJO sände sitt skriftliga ställningstagande till alla ministerier för att de ska rätta till missförhållandet. Han bad ministerierna vidarebefordra brevet till alla de statliga myndigheter inom sitt förvaltningsområde, som själva avtalar med telefonbolagen om sin telefonservice. Dessutom sände han brevet till Finlands Kommunförbund.

Många klagomål om avgiftsbelagd telefonrådgivning

BJO gav redan 2005 sina första beslut om avgiftsbelagd telefonrådgivning. Besluten gällde Skatteförvaltningen och Fordonsförvaltningscentralen.

År 2006 avgjorde han klagomål om Folkpensionsanstaltens, arbetsförvaltningens, Lantmäteriverkets och Tammerfors stads avgiftsbeläggning av sin telefonrådgivning.

I slutet av 2007 gav BJO justitieministeriet en anmärkning för att den dröjt med att inom sitt förvaltningsområde driva genom kravet på avgiftsfri telefonservice. Ministeriet använde fortfarande huvudsakligen motsvarande typ av avgiftsbelagda företagsnummer som Skatteförvaltningen 2005.

I mars 2008 avgjorde Jääskeläinen två klagomål som gällde avgiftsbelagd telefonrådgivning inom inrikesministeriets (IM) och miljöministeriets (MM) förvaltningsområden (2000* och 1766/4/07*). BJO gav IM en anmärkning för att inom dess förvaltningsområde fortfarande år 2007 i stor utsträckning användes avgiftsbelagda företagsnummer.

MM hade för sin del strävat efter att ordna telefonservicen inom sitt förvaltningsområde på ett sådant sätt att den uppfyller kravet på avgiftsfri rådgivning. Det hade emellertid ingen klar uppfattning om innebörden och omfattningen av skyldigheten att ordna avgiftsfri rådgivning. Inom förvaltningsområdet fanns både avgiftsfria och avgiftsbelagda kundservicenummer. Eftersom MM dock hade strävat efter att ordna sin telefonservice i enlighet med lagens krav, nöjde sig BJO med att upp-

märksamma ministeriet på innebörden och omfattningen av myndigheternas skyldigheter i detta avseende.

JO:s kansli hade fått klagomål mot flera andra myndigheter som ordnat sin telefonservice på motsvarande sätt som inom MM:s förvaltningsområde. Dessa myndigheter hade vissa avgiftsfria rådgivningsnummer, men deras normala kundservicenummer och direktvalsnummer till tjänstemännen var i många fall avgiftsbelagda.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 28.5.2008, dnr 1311/2/08*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Förfarandet vid avförande av aktiebolag ur handelsregistret

BJO undersökte fem klagomål som gällde Patent- och registerstyrelsens (PRS) förfarande vid avförandet av aktiebolag ur handelsregistret antingen med stöd av aktiebolagslagen eller med stöd av handelsregisterlagen.

I klagomålen tog BJO ställning till följande frågor:

Klagomål nr 1 (1372/4/06)

Kravet på noggrannhet vid hörandet

I detta fall hade PRS sänt ett brev med förfrågningar till den adress som senast hade antecknats i handelsregistret för det berörda bolagets del, trots att bolagets uppdaterade adressuppgifter fanns att tillgå i företagsdatasystemet (FODS). Handelsregistret hör vid sidan av skattemyndigheternas register som ett basregister till företagsdatasystemet.

BJO ansåg att en sådan tillbörlig behandling av ärendet som är förenlig med god förvaltning skulle ha krävt att adressuppgifterna för de bolag som omfattades av avregistreringsförfarandet skulle ha utretts ur FODS.

Skyldigheten att fatta beslut i ett ärende

Vidare hade behandlingen av klagandens ansökan om att bolaget skulle återinföras i handelsregistret lagts ner utan att något beslut hade fattats i ärendet. Sökanden hade inte heller underrättats om att ärendets behandling hade avslutats, åtminstone inte skriftligen.

BJO ansåg att det med tanke på sökandens rättsskydd skulle ha varit viktigt att sökanden fått konkret underbyggd information om varför bolaget inte kunde återinföras i handelsregistret med stöd av förvaltningslagens bestämmelse om rättelse av sakfel.

Klaganden hade emellertid inte – på det sätt som krävs enligt motiveringen till bestämmelsen om rådgivningsskyldigheten i 8 § i förvaltningslagen – fått något skriftligt motiverat svar eller någon utredning om varför bolaget inte kunde återinföras i registret. BJO delgav PRS sin uppfattning.

Klagomål nr 2 (2635/4/07)

Principerna för bruk av tvångsmedel

Under åren 2004–2006 hade PRS flera gånger uppmanat ett bolag att lämna in sina bokslutshandlingar. PRS hade emellertid inte tillgripit sådana tvångsmedel som avses i aktiebolagslagen innan bolagets verkställande direktör 4.10.2006 vid vite hade ålagts fullgöra skyldigheten att lämna in uppgifterna för år 2004.

BJO konstaterade att det på basis av utredningen förblev oklart hur PRS hade bedömt tillgripandet av tvångsmedel med avseende på jämlikheten.

Enligt den praxis som omfattats vid PRS när det gäller registrering av verksamma företags bokslutsinformation används vite i första hand som sanktion i det fall då en kund vid PRS:s informationstjänst ber om att få ta del av sådana bokslutshandlingar som saknas. Enligt PRS är det emellertid inte möjligt att tillämpa detta förfarande i samband med alla försummelser. Föreläggandet av vite är en tidskrävande åtgärd som omfattar många faser och som därmed inte är lämplig att användas vid övervakningen av tusentals olika företag. Vite föreläggs endast i de fall där man kan anta att vitet leder till ett önskat slutresultat.

BJO konstaterade att PRS inom ramen för sin prövningsrätt haft rätt att handla på det sätt som beskrivits ovan. För att den grundlagsenliga jämlikheten ska tillgodoses

borde PRS emellertid i sina interna anvisningar fastställa principer för bruket av tvångsmedel. BJO delgav PRS sin uppfattning.

Klagomål nr 3 (3590/4/06*)

Webbpublicering av namnen på bolag som är föremål för avregistrering

PRS informerar de berörda bolagen om avförandet ur handelsregistret per brev, med hjälp av handelsregisteranteckningar samt genom upprop som publiceras i Officiella tidningen. I samband med förfarandets olika faser publiceras också listor med namnen på de bolag som är föremål för avregistrering på PRS:s webbplats. På detta sätt försöker man, liksom med hjälp av den övriga informationen, så effektivt som möjligt underrätta bolaget samt dess aktieägare och borgenärer om avregistreringshotet.

Med avseende på god informationshanteringssed kan det vara problematiskt att namnen på de bolag som någon gång omfattats av avregistreringsförfarandet finns kvar på webbplatsen under en obestämd tid. PRS ska i enlighet med god informationshanteringssed bedöma datasekretessen och dataintegriteten samt informationens kvalitet, bl.a. med avseende på informationens betydelse och användningsändamål. Sådana uppgifter som har förlorat sin betydelse och sitt användningsändamål ska avlägsnas ur datasystemet. PRS borde också utarbeta anvisningar för webbpubliceringen av information om sådana bolag för vars del avregistreringsförfarandet har upphört. BJO delgav PRS sin uppfattning.

Klagomål nr 4 (3930/4/06)

Kravet på att en begäran om tilläggsutredning ska vara exakt utformad och kravet på tillräcklig rådgivning

I detta fall hade PRS sänt klaganden flera brev där klaganden med hjälp av standardutformade rättelseuppmaningsblanketter hade uppmanats lämna in kompletterande information. Breven var motstridiga till sitt innehåll, eftersom det i breven konstaterades att bolaget inte kunde återinföras i registret samtidigt som det fastställdes en tidsfrist för inlämnande av tilläggsutredning. PRS:s brev hade medfört ovisshet och onödigt besvär för klaganden.

Förfarandet motsvarade inte de krav som ställs på rådgivning i 8 § i förvaltningslagen eller de krav som ställs på utredning av ärenden i 31–33 §.

BJO delgav PRS sin uppfattning om det felaktiga förfarandet och uppmärksammade även PRS på att en utredningsbegäran ska formuleras tydligt och inte får innehålla vilseledande uttryck.

Klagomål nr 5 (1302/4/06*)

Iakttagandet av proportionalitetsprincipen vid bruket av tvångsmedel

Klaganden riktade i detta fall kritik mot att PRS inte hade handlat i enlighet med sina egna anvisningar, eftersom avregistreringen av bolaget inte hade använts som en sista åtgärd. Denna åtgärd kunde ha föregåtts av sådana uppmaningar som avses i aktiebolagslagen och av föreläggande av vite.

Då bolaget hade lämnat in information som hänförde sig till de två senaste räkenskapsperioderna, var det förfarande där PRS direkt hade vidtagit åtgärder för att upplösa bolaget enligt BJO:s uppfattning inte förenligt med den proportionalitetsprincip som hör samman med god förvaltning.

BJO uppmärksammade också PRS på att det upprop som kungjorts i ärendet inte var lagenligt.

Rättsmedlen i ärenden som berör registeranteckningar

Ungefär ett halvt år efter att bolaget hade avregistrerats hade PRS särskilt meddelat bolaget anvisningar om anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen (HFD).

I sitt avgörande (2233/4/03) som gällde avförande av en felaktig registeranteckning har BJO på ett allmänt plan bedömt rättsskyddssystemets ändamålsenlighet.

BJO konstaterade i detta avgörande att situationen var oklar med avseende på 21 § i grundlagen.

Eftersom införandet av en anteckning i registret kräver att ärendet utreds och att de juridiska förutsättningarna för anteckningen bedöms, kan man fråga sig huruvida avsaknaden av besvärsmöjligheter kan betraktas som en tillfredsställande lösning med avseende på individens rättsskydd, rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning.

Vid tillfället hade HFD inte ännu träffat några avgöranden gällande avsaknaden av möjligheter att besvära sig över att ett bolag har avförts ur handelsregistret. BJO konstaterade emellertid att PRS inte i detta fall hade agerat på ett sådant lagstridigt sätt att det skulle ha funnits skäl att ingripa i saken.

BJO gjorde en framställning till arbets- och näringsministeriet (ANM) om att utredningen och revideringen av rättsskyddssystemets ändamålsenlighet ska påskyndas.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 11.6.2008, dnr 1302*, 1372, 3590* och 3930/4/06 samt 2635/4/07, föredragande Riitta Länsisyrjä

ANM meddelade 16.12.2008 att ministeriet 10.9.2008 tillsatt en arbetsgrupp som bl.a. fick till uppgift att fram till slutet av januari 2009 granska rättsskyddet i anslutning till handelsregisteranteckningarna samt kartlägga ändringsbehoven. Efter att utredningen har slutförts ska man fatta beslut om fortsatta åtgärder.

Försummelse av tidsfrister och bristfällig motivering av beslut vid PRS

Efter att klaganden hos PRS hade begärt att få ta del av handlingar som gällde vissa stiftelsers verksamhet, fick klaganden beskedet att handlingarna inte är offentliga. Klaganden krävde ett motiverat beslut. Efter att ha väntat på beslutet i sju veckor vände han sig till justitieombudsmannen. Då han slutligen fick beslutet hade drygt två och en halv månader förflutit sedan han första gången bad att få ta del av handlingarna.

Enligt BJO:s avgörande är det synnerligen klandervärt att behandlingen avsevärt överskred offentlighetslagens tidsfrister. Enligt lagen ska en begäran om att få ta del av en handling behandlas utan dröjsmål, dock senast inom två veckor. Om de begärda handlingarna är många eller delvis sekretessbelagda ska ärendet avgöras inom en månad. Enligt PRS:s åsikt hade beslutet givits inom en rimlig tid, med hänsyn till anhopningen av ärenden vid stiftelseregistret. BJO kunde inte förena sig med detta, eftersom man inom laglighetskontrollen har ansett att resursbrist inte utgör ett godtagbart skäl för att avvika från lagens krav. PRS åberopade också att klaganden inom en vecka efter sin begäran muntligen hade informerats om att handlingarna var sekretessbelagda. Detta saknade enligt BJO betydelse för den rättsliga bedömningen, därför att ett skriftligt överklagbart beslut borde ha givits inom de lagstadgade tidsfristerna.

BJO kritiserade också den omständigheten att själva beslutet var bristfälligt motiverat. I motiveringen ska anges vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som tillämpats. Nu bestod motiveringen närmast av lagcitat.

BJO gav PRS en anmärkning på grund av att offentlighetslagens tidsfrist för avgörande av en dokumentbegäran hade försummats. Förfarandets klandervärdhet ökades av att det beslut som meddelats i ärendet var bristfälligt motiverat.

BJO tog inte ställning till frågan om skrivelserna är sekretessbelagda eller offentliga. Klaganden har haft möjlighet att be domstolen avgöra den saken. I detta ärende fanns det inte anledning att misstänka att PRS missbrukat sin prövningsrätt vid bedömningen av sekretessfrågan eller försummat sin skyldighet att övervaka ifrågavarande stiftelsernas verksamhet.

BJO Jukka Lindstedts beslut 4.6.2008, dnr 3541/4/06*, föredragande Mikko Sarja

PRS tilldelades en anmärkning för alltför långa behandlingstider

En person som under åren 1999 och 2000 hade lämnat in fyra patentansökningar till PRS anförde klagomål hos JO. Behandlingstiden för den första ansökan var ca 7 år 11 månader och för den andra ca 5 år. Den tredje ansökan hade behandlats i 7 år 4 månader och den fjärde 6 år 10 månader när BJO med anledning av klagomålet bad PRS:s elbyrå om utredning.

BJO konstaterade att behandlingstider på 5–8 år är helt oacceptabla. Han ansåg att PRS handlande stred mot grundlagsbestämmelsen som förpliktar myndigheterna att behandla ärenden utan dröjsmål. En omständighet som ökar klandervärdheten är att behandlingstiderna var orimligt långa i fyra ärenden som gällde samma sökande. En bidragande orsak till de långa behandlingstiderna var utan tvivel anhopningen av ärenden vid elbyrån. Inom laglighetskontrollen är den vedertagna uppfattningen att resursbrist och ärendeanhopning inte är godtagbara skäl att avvika från principerna för god förvaltning i ett enskilt ärende. BJO ansåg det vara positivt att personalen sedermera utökats.

BJO ansåg de långa behandlingstiderna vara särskilt problematiska av den anledningen att de hade negativa ekonomiska konsekvenser för sökanden. Den som söker patent måste betala en ansökningsavgift och dessutom en årsavgift för varje påbörjat år av behandlingstiden. Om årsavgiften för de tre första år är 170 euro per år hinner den på åtta år stiga till över 1 000 euro. Sökanden kan få uppskov med betalningen men betalningsskyldigheten kvarstår. Patentlagen är till råga på allt så utformad att sökanden inte får tillbaka sina årsavgifter om ansökan avslås.

BJO gav PRS en anmärkning för alltför långa behandlingstider för patentansökningar.

BJO bad arbets- och näringsministeriet före utgången av verksamhetsåret meddela i vilken riktning PRS:s behandlingstider har utvecklats efter personalökningen i början av 2007 och vilka åtgärder som eventuellt har vidtagits för att förkorta behandlingstiderna. Samtidigt bad BJO ministeriet ta ställning också till frågan om regleringen av årsavgifterna borde ses över med tanke på situationer där orsaken till överlånga behandlingstider ligger hos PRS.

BJO Jukka Lindstedts avgöranden 30.5.2008, dnr 4241/4/06*, föredragande Mikko Sarja

Ministeriet informerade för det första om de åtgärder som PRS hade vidtagit i fråga om behandlingstiderna. Ärendet gav inte i detta skede anledning till några åtgärder från BJO:s sida. Ministeriet ansåg däremot inte att det fanns anledning att ändra bestämmelserna om årsavgifter. BJO beslutade till denna del fortsätta undersöka ärendet på eget initiativ.

Församlingen gömde inte asylsökande

BJO ansåg att Åbo Mikaeliförsamlings kyrkoråd och dess kyrkoherde inte förfor emot sina tjänsteåliggganden år 2007 då församlingen erbjöd stöd och logi åt en kvinna från Iran. Kvinnan var asylsökande som hade fått avslag på sin asylanhållan.

Församlingen baserade sitt förfarande på en publikation ”Asyl i kyrkan” som utgivits av Finlands ekumeniska råd. Församlingen ansåg att Finlands evangelisk-luteranska kyrka hade bundit sig till publikationen. Kvinnan var den första person som sökte asyl i kyrkan efter det publikationen utgivits.

I de andra utlåtandena som erhölls konstaterades att publikationen inte hade bindande karaktär. BJO delade denna uppfattning.

BJO konstaterade med stöd av utredningen i ärendet att asylsökanden inte gömts utan att frågan hade skötts öppet och i förvaltningslagens anda. Enligt förvaltningslagen skall myndigheterna bistå varandra och sträva efter att främja samarbetet mellan myndigheterna. Man hade således inte förfarit oriktigt i ärendet.

BJO Jukka Lindstedts beslut 24.11.2008, dnr 2096/4/07*, 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. De biträdande justitieombudsmännen kan ha en ställföreträdare enligt vad som närmare bestäms i lagen. Angående de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för dem gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmannen. (24.8.2007/802)

Riksdagen kan, efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, av synnerligen vägande skäl befria justitieombudsmannen från uppdraget före mandattidens utgång. Beslutet skall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

48 §
Ministrarnas samt justitieombudsmannens och justitiekanslerns rätt att närvara

Ministrarna har rätt att närvara och delta i debatten i plenum även om de inte är riksdagsledamöter. En minister kan inte vara medlem i ett riksdagsutskott. En minister som enligt 59 § sköter republikens presidents uppgifter får inte samtidigt delta i riksdagsarbetet.

Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet får vara närvarande och delta i debatten i plenum när deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras initiativ behandlas.

109 §
Justitieombudsmannens uppgifter

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 §
Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt och fördelningen av uppgifter mellan dem

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 §
Justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som söker offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 §
Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtas.

113 §
Presidentens straffrättsliga ansvar

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksrätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §
Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksrätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

115 §
Inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet

En undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig kan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom
1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen;
2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, samt genom
3) en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annant riksdagsutskott.

Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

117 §
Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

LAG OM RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN
(14.3.2002/197)

1 KAP
LAGLIGHETSKONTROLL

1 §
Riksdagens justitieombudsmans övervakning

Med övervakade avses i denna lag i enlighet med 109 § 1 mom. grundlagen domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag.

Justitieombudsmannen övervakar också lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § grundlagen. Vad som nedan föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president.

2 §
Klagomål

Klagomål till justitieombudsmannen kan i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en som anser att någon övervakad i skötseln av sin uppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet.

Klagomålet bör framställas skriftligen. Av klagoskriften skall framgå klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller.

3 §
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 § (24.8.2007/804)
Bindningar

Den som valts till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen skall utan dröjsmål ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sådan näringsverksamhet och förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar som kan ha betydelse vid bedömningen av hans eller hennes verksamhet som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen.

Justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen skall under sin mandattid utan dröjsmål anmäla om ändringar i de uppgifter som avses i 1 mom.

3 KAP

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM JUSTITIEOMBUDSMANNEN SAMT DE BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN OCH STÄLLFÖRETRÄDAREN FÖR DE BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN (24.8.2007/804)

14 §
Justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens beslutanderätt

Justitieombudsmannen har ensam beslutanderätt i alla ärenden som enligt lag skall skötas av justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen beslutar också, sedan han eller hon hört de biträdande justitieombudsmännen, om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen.

De biträdande justitieombudsmännen behandlar och avgör med samma befogenheter som justitieombudsmannen de laglighetskontrollärenden som justitieombudsmannen har bestämt att de skall avgöra eller som de på eget initiativ har beslutat undersöka.

Om en biträdande justitieombudsman anser att ett ärende som han eller hon behandlar ger anledning till anmärkning till följd av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet, en medlem av statsrådet eller republikens president eller orsak att väcka åtal mot presidenten vid högsta domstolen eller vid högsta förvaltningsdomstolen eller en ledamot vid någon av dessa domstolar, skall den biträdande justitieombudsmannen överföra ärendet till att avgöras av justitieombudsmannen.

15 §
Justitieombudsmannens beslutsfattande

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgör ärendena på föredragning, om de inte i enskilda fall beslutar något annat.

16 § (24.8.2007/804)
Vikariat

Om justitieombudsmannen avlider eller avgår från sitt uppdrag under mandattiden och riksdagen inte har valt någon ny justitieombudsman, sköts justitieombudsmannens uppgifter av den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten.

Den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten sköter också justitieombudsmannens uppgifter när denne är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli.

Efter att ha mottagit grundlagsutskottets ståndpunkt väljer riksdagen justitieombudsman en ställföreträda-re för de biträdande justitieombudsmännen för en mandattid på högst fyra år.

När en biträdande justitieombudsman är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, sköts hans eller hennes uppgifter av justitieombudsmannen eller den andra biträdande justitieombudsmannen, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för kansliet, om inte justitieombudsmannen med stöd av 19 a § 1 mom. kallar ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen till uppdraget. När ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman tillämpas på honom eller henne inte

vad som i 1 och 2 mom. föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen.

17 §
Övriga uppgifter och tjänstledighet

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får inte under sin mandattid sköta någon annan offentlig tjänst. De får inte heller ha något sådant offentligt eller privat uppdrag som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt eller annars försvåra skötseln av uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman.

Om den som väljs till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman varar.

18 §
Arvoden

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får arvode för sitt uppdrag. Justitieombudsmannens arvode bestäms enligt samma grunder som avlöningen för justitiekanslern i statsrådet och biträdande justitieombudsmännens arvode enligt samma grunder som biträdande justitiekanslerns avlöning.

Står den som valts till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman i ett offentligt eller privat anställningsförhållande, skall han eller hon för sin mandattid avstå från de med detta anställningsförhållande förknippade löneförmånerna. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen skall för sin mandattid också avstå från sådana andra med anställningsförhållanden eller förtroendeuppdrag förknippade förmåner som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt.

19 §
Semester

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har var och en rätt till en och en halv månads semester.

19 a § (24.8.2007/804)
Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen kan sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, om denne är förhindrad att sköta sitt uppdrag annat än kortvarigt eller om uppdraget är obesatt. Justitieombudsmannen beslutar när ställföreträdaren skall kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter.

Vad som i denna eller in någon annan lag föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen gäller i tillämpliga delar också deras ställföreträdare när han eller hon sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman, om inte något annat föreskrivs särskilt.

4 KAP
RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI OCH NÄRMARE BESTÄMMELSER

20 §
Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som skall avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av övriga till justitieombudsmannen hörande uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 §
Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas närmare föreskrifter om fördelningen av uppgifter och om vikariearrangemangen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen, om kanslipersonalens uppgifter samt om det samarbetsförfarande som skall iakttas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen.

5 KAP
IKRAFTTRÄDELSE- OCH ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

22 §
Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 april 2002.

23 §
Övergångsbestämmelse

De som sköter uppdragen som justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän skall inom en månad från det att lagen har trätt i kraft ge en i 13 § avsedd redogörelse för sina bindningar.

LAG OM FÖRDELNINGEN AV ÅLIGGANDEN MELLAN JUSTITIEKANSLERN I STATSRÅDET OCH RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN
(21.12.1990/1224)

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, 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 samt
- barnets rättigheter.

Biträdande justitieombudsman Petri Jääskeläinen avgör ärenden, som gäller

- domstolarna och justitieförvaltningen
- fångvård och verkställighet av straff samt kriminalvård
- utlämning av förbrytare
- utsökning, konkurs och förfaranden vid betalningsoförmåga
- rättshjälp
- rättsregister och övrig registerförvaltning
- intressebevakning
- region- och lokalförvaltning
- miljöförvaltningen
- jord- och skogsbruk
- beskattning och
- tull.

Biträdande justitieombudsman Jukka Lindstedt avgör ärenden, som gäller

- polisen
- åklagarväsendet
- försvarsväsendet, gränsbevakningsväsendet och civiltjänst
- trafik och kommunikationer
- handel och industri
- dataskydd, dataförvaltning och datakommunikation
- utbildning, vetenskap och kultur
- brand- och räddningsväsendet
- sameärenden
- utlänningsärenden
- arbetsförvaltningen
- utkomstskydd för arbetslösa
- kyrkan
- valärenden
- språklagstiftningen
- Ålands självstyrelse samt
- finansförvaltningen.

BILAGA 3

UTLÅTANDEN OCH SAKKUNNIGUPPDRAG

Utlåtanden

Till Riksdagen

– om riksdagsordlistan (789/5/08)

Till justitieministeriet

– om betänkandet 2007:19 Revidering av bestämmelserna om tingsrätternas sammansättning av arbetsgruppen för tingsrätternas sammansättning (129/5/08*)

– om arbetsgruppsbetänkandet 2007:16 Utveckling av lagstiftningen om de riksomfattande datasystemen för justitieförvaltningen (179/5/08)

– om kommittébetänkandet 2008:1 Reform av jämlikhets- och jämställdhetslagstiftningen – behov och alternativ. Mellanbetänkande av jämlikhetskommissionen (617/5/08*)x

– om kommittébetänkandet 2008:3 Tillstånd till fortsatt handläggning i hovrätten av kommissionen för prövningstillstånd (2221/5/08*)

– om kommittébetänkandet 2008:2 Revidering av valsystemet för riksdagsval. Valområdeskommissionens betänkande (2844/5/08*)

– om vårdpåföljdsarbetsgruppens betänkande 2007:13 Internationell verkställighet av brottsgrundade vårdpåföljder (3489/5/07*)

– om kommittébetänkandet 2007:1 Utvecklat system med rättelseyrkande som rättsmedel. Rättelseyrkandekommissionens mellanrapport (3769/5/07*)

Till inrikesministeriet

– om utkastet till regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen; miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (asylprocedurdirektivet) (3986/5/07)

– om utredningsmannens rapport 15/2008 Utveckling av verksamheten inom migrationsförvaltningen och vid Migrationsverket (1758/5/08)

– om utkastet till regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av utlänningslagens bestämmelser om systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare (2179/5/08*)

– om utkastet till regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av passlagen och av vissa andra lagar som har samband med den (2960/5/08*)

Till social- och hälsovårdsministeriet

– om utredningen 2007:66 Omorganisering av resurserna vid de ämbetsverk och inrättningar som verkar inom social- och hälsovårdsministeriet. Utredningsmännens rapport (4011/5/07)

– om servicesedelarbetsgruppens promemoria 2008:32 Utvidgning av servicesedelns användningsområde. Promemoria av servicesedelarbetsgruppen, samt om utkastet till ny lag om servicesedlar inom social- och hälsovården (2255/5/08*)

– om slutrapporten 2008:28 Den nya hälso- och sjukvårdslagen. Promemoria av arbetsgruppen för hälso- och sjukvårdslagen (2645/5/08*)

Till försvarsministeriet

– om kommittébetänkandet 2007:1 Befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt – Bedömning av nuläge och regleringsalternativ (173/5/08*)

Till undervisningsministeriet

– om utkastet till regeringens proposition om en reform av universitetslagstiftningen (2629/5/08*)

– om utkastet till regeringens proposition om lagar om en ändring av lagen om yrkeshögskolor samt om en tillfällig ändring av densamma (3286/5/08*)

Till utrikesministeriet

– för utarbetande av Finlands fjärde periodiska rapport om verkställigheten av FN:s konvention om barnets rättigheter (59/5/08*)

– för utarbetande av Finlands fjärde periodiska rapport angående Europarådets stadga om landsdels- eller minoritetsspråk (2881/5/08)

– för utarbetande av Finlands tredje periodiska rapport angående Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (3478/5/08*)

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Grundlagsutskottet

JO *Paunio* hördes 13.2 i anslutning till valet av ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen

JO *Paunio*, BJO *Jääskeläinen* och BJO *Lindstedt* hördes 28.11 om justitieombudsmannens berättelse för år 2007

Revisionsutskottet

JO Paunio hördes 25.9 om det pågående utredningsarbetet gällande granskning av informationsstyrningens funktion inom social- och hälsovården

Försvarsutskottet

Referendarierådet Raino Marttunen hördes 9.4 om regeringens proposition RP 3/2008 rd med förslag till beredskapslag samt vissa lagar som har samband med den

BILAGA 4

STATISTISKA UPPGIFTER OM JUSTITIEOMBUDSMANNENS VERKSAMHET

Behandlade ärenden

Behandlade laglighetsövervakningsärenden			*6 234*
Ärenden som anhängiggjorts år 2008		4 107	
– klagomål till justitieombudsmannen	3 632		
– ärenden som överförts från justitiekanslern	62		
– egna initiativ	61		
– begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	33		
– övriga skrivelser	319		
Ärenden som överförts från år 2007		1 473	
Ärenden som överförts från år 2006		644	
Ärenden som överförts från år 2005		9	
Ärenden som överförts från år 2004		1	
Avgjorda ärenden			*4 114*
Klagomål		3 720	
Egna initiativ		47	
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag		33	
Övriga skrivelser		314	
Ärenden som överförts till följande år			*2 118*
Från år 2008		1 574	
Från år 2007		538	
Från år 2006		6	
Övriga behandlade ärenden			*138*
Inspektioner [1]		71	
Kansliets förvaltningsärenden		67	

[1] Inspektionsdagar 43

De avgjorda ärendena myndighetsvis

Klagomål			*3 720*
Socialmyndigheter		671	
– socialvård	367		
– socialförsäkring	304		
Polismyndigheter		582	
Fångvårdsmyndigheter		442	
Hälsovårdsmyndigheter		355	
Domstolar		233	
– allmänna domstolar	198		
– specialdomstolar	–		
– förvaltningsdomstolar	35		
Kommunala myndigheter		153	
Miljömyndigheter		147	
Arbetskraftsmyndigheter		140	
Utbildningsmyndigheter		105	
Skattemyndigheter		94	
Kommunikationsmyndigheter		89	
Åklagarmyndigheter		87	
Utsökningsmyndigheter		78	
Jord- och skogsbruksmyndigheter		76	
De högsta statsorganen		65	
Militära myndigheter		55	
Intressebevakningsmyndigheter		49	
Utlänningsmyndigheter		40	
Tullmyndigheter		32	
Kyrkliga myndigheter		19	
Offentliga rättsbiträden		8	
Övriga övervakande		172	
Enskilda som inte övervakas		28	
Egna initiativ			*47*
Fångvårdsmyndigheter		12	
Polismyndigheter		5	
Utbildningsmyndigheter		5	
Hälsovårdsmyndigheter		4	
Socialmyndigheter		4	
– socialvård	2		
– socialförsäkring	2		
Domstolar		2	
– allmänna domstolar	2		
Intressebevakningsmyndigheter		2	
Åklagarmyndigheter		2	
Kommunala myndigheter		2	
De högsta statsorganen		2	
Utlänningsmyndigheter		1	
Övriga övervakande		3	
Avgjorda ärenden sammanlagt			*3 767*

Åtgärder föranledda av avgjorda ärenden

Klagomål	*3 720*
Avgöranden som föranlett åtgärder (sammanlagt 632)	
– anmärkning	30
– meddelande	536
– framställning	15
– rättelse under behandlingstiden	51
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom (sammanlagt 2 115)	
– inget felaktigt förfarande konstaterades	548
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	1 567
Klagomålet prövades inte, eftersom (sammanlagt 973)	
– det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet	135
– det var anhängigt hos en behörig myndighet eller eftersom möjligheten att söka ändring	483
– det inte hade individualiserats	128
– det överfördes till justitiekanslern	29
– det överfördes till riksåklagaren	15
– det överfördes till någon annan myndighet	11
– över 5 år hade förflutit från händelsen	56
– det föreföll på någon annan grund	116
Egna initiativ	*47*
– åtal	–
– anmärkning	2
– meddelande	23
– framställning	8
– rättelse under behandlingstiden	2
– inget lagstridigt eller felaktigt förfarande konstaterades	4
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	5
– det föreföll på någon annan grund	3

De inkomna klagomålen myndighetsvis

Tio största ärendegrupper

Socialmyndigheter		695
– socialvård	391	
– socialförsäkring	304	
Polismyndigheter		633
Fångvårdsmyndigheter		374
Hälsovårdsmyndigheter		370
Domstolar		253
– allmänna domstolar	221	
– specialdomstolar	–	
– förvaltningsdomstolar	32	
Arbetskraftsmyndigheter		148
Kommunala myndigheter		146
Miljömyndigheter		141
Utbildningsmyndigheter		103
Skattemyndigheter		85

BILAGA 5

INSPEKTIONER

Domstolar
- Justitieförvaltningens servicecentrals kontor i Kuopio
- Kuopio förvaltningsdomstol
- Kuopio tingsrätt
- Östra Finlands hovrätt

Åklagarväsendet
- Landskapsåklagarämbetet i landskapet Åland

Polisförvaltningen
- Centralkriminalpolisens enhet på Åland
- Inrikesministeriets polisavdelning
- Polishäktet vid polisinrättningen i Esbo härad
- Rörliga polisens enhet vid Helsingfors-Vanda flygfält
- Ålands polismyndighet

Fångvården
- Brottspåföljdsverket
- Kuopio fängelse
- Kylmäkoski fängelse
- Pelso fängelse
- Placeringsenheten vid Östra Finlands regionfängelse
- Riihimäki fängelse
- S:t Michels fängelse
- Östra Finlands regionfängelse

Utsökningsväsendet
- Kuopio stads ekonomi- och skuldrådgivning
- Utsökningsverket i Norra Savolax
- Utsökningsverket i Päijänne-Tavastland

Försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet
- Centret för Militärmedicin
- Finska vikens Marinkommando
- Finska vikens sjöbevakningssektion
  - – Helsingfors gränsbevakningssektion
  - – Sveaborgs sjöbevakningsstation
- Karelens Flygflottilj
- Marinstaben
- Norra Karelens Brigad
- Norra Karelens gränsbevakningssektion
- Nylands Brigad
- Sjökrigsskolan
- Skärgårdshavets Marinkommando
- Tavastlands Regemente

Socialvården
- Antinkartano verksamhetscenter och service-boende (handikappservice) inom Satakunta specialomsorgsdistrikt
- Helsingfors Diakonissanstalt
  - – Salli, stödpunkten för bostadslösa kvinnor
  - – boendeenheten för kvinnor
  - – enheterna för barn- och familjearbete i Sockenbacka
- Helsingfors stads avdelningar i Sofielund (handikappservide)
- Kolpene servicecentral
- Matula Oy (en privat barnskyddsanstalt)
- Raumo stad:
  - – socialväsendet
  - – Kannastupa (handikappservice)
  - – Kinno internat (handikappservice)
  - – familjestödscentralen
  - – Uudenlahti ålderdomshem
- Utan stadig bostad rf:s Sällikoti
- Vuorela skolhem

Hälso- och sjukvård

Gamla Vasa sjukhus
Harjavalta sjukhus
Raumo stad:
– hälsovårdsväsendet
– hälsovårdscentralens vårdavdelningar
– missbrukarkliniken

Intressebevakning

Enheten för förmyndarverksamhet vid magistraten i Lahtis

Socialförsäkringen

Fpa:s indrivningsenhet i Lahtis
Fpa:s kretscentral för Södra Finland
Försäkringsinspektionen
Social- och hälsovårdsministeriets försäkringsavdelning

Undervisningssektorn

Bildningsavdelningen vid länsstyrelsen i Västra Finlands län
Utbildningsväsendet i Borgå stad
Åbo yrkeshögskola

Övriga inspektionsobjekt

Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet ARA
Helsingfors nödcentral
Krishanteringscentret
Landsbygdsverket
PTG-brottsunderrättelsetjänsten (polisen-tullen-gränsbevakningsväsendet) vid Helsingfors-Vanda flygfält
Räddningsinstitutet
Säkerhetsarrangemangen vid Helsingfors-Vanda flygfält
Åland:
– länsstyrelsen
– landsskapsregeringen
– diskrineringsombudsmannen

BILAGA 6

PERSONALEN VID RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI

Kanslichef
Pajuoja, Jussi, JD

Referendarieråd
Kuopus, Jorma, JD, VH
Kallio, Eero, JuK, VH
Marttunen, Raino, JuK, VH
Haapkylä, Lea, JuK, VH
Länsisyrjä, Riitta, JuK, VH

Äldre justitieombudsmannasekreterare
Åström, Henrik, JuK, VH (deltidsanställd)
Ojala, Harri, JuK, VH
Hännikäinen, Erkki, JuK
Tamminen, Mirja, JuK, VH
Tanttinen-Laakkonen, Kaija, JuK
Haapamäki, Juha, JuK, VH
Linnakangas, Aila, JuK, PK
Aantaa, Tuula, JuK, VH
Kurki-Suonio, Kirsti, JD
Stoor, Håkan, JL, VH
(tjänstledig till 30.4)
Lindström, Ulla-Maija, JuK (1.1–30.4)

Justitieombudsmannasekreterare
Muukkonen, Kari, JuK, VH
Lindström, Ulla-Maija, JuK
(tjänstledig 1.1–30.4)
Toivola, Jouni, JuK
Pölönen, Pasi, JD, VH
Verronen, Minna, JuK, VH
Pirjola, Jari, JL, FM
Rita, Anu, JuK, VH
(tjänstledig från 1.12)
Niemelä, Juha, JuK, VH
Eteläpää, Mikko, JuK, VH
Suhonen, Iisa, JuK, VH
Sarja, Mikko, JL, VH
Arjola-Sarja, Terhi, JuK, VH
Äijälä-Roudasmaa, Pirkko, JuK, VH
Holman, Kristian, AVM
Nieminen, Liisa JD, PM (till 29.2)
Myllynpää, Arja, JuK, VH (till 30.4)
Geisor-Goman, Astrid, JuK (från 16.6)
Vitie, Leena-Maija, JuK, VH (från 1.7)

Rådgivande jurister
Wirta, Pia, JuK, VH
(tjänstledig till 31.8)
Rouhiainen, Petri, JuK, VH
(tjänstledig till 31.3)
Ruuskanen, Minna, JD (från 1.9)
Romakkaniemi, Jaana, JuK, VH (till 31.8)
Aumala, Petteri, JuK, VH (till 30.11)

Informatör
Helkama, Ilta, FK
Tuomisto, Kaija, SVK

Inspektörer
Huttunen, Kari
Laakso, Reima

Notarier
Kerrman, Raili, VN
Rahko, Helena, FN
Koskiniemi, Taru, FN
Tuominen, Eeva-Maria, AVM, VN
Suutarinen, Pirkko, VN

Arkivarie
Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Registrator

Kataja, Helena
(tjänstledig från 2.5)
Karhu, Päivi (från 2.5)

Biträdande registrator

Karhu, Päivi
(tjänstledig från 2.5)
Forsell, Anu (från 2.5)

Avdelningssekreterare

Ahola, Päivi
Stern, Mervi
Forsell, Anu
(tjänstledig från 2.5)
Keinänen, Kristiina (från 2.5)

Byråsekreterare

Helin, Leena
Raahenmaa, Arja
Salminen, Virpi
Keinänen, Kristiina
(tjänstledig från 2.5)
Salminen, Sirpa
(tjänstledig 1.2–30.4 och 1.10–30.11)
Kaukolinna, Mikko
Hokkanen, Pirjo

SAKREGISTER

A

adoption 201, 202
adoptionsrådgivning 201–202
ambassad 234
anmälningsskyldighet 142
arbetarskydd 220
arbetarskyddsbrott 104
arbetarskyddsdistrikt 220
arbetsintyg 219
arbetskraftsbyrå 219–221
arbetskrafts- och näringscentral (TE-central) 220, 253–254
arbetskraftskommissionen 220
arbetslöshetskassa 220
arbetsmarknadsstöd 219
arbetsministeriet 220
arbetsoförmåga 211–212
arbetstid 220
arkivering 230
asyl 265
avbrytande av verkställighet 147, 237
avfallshantering 226, 244, 247–248
avgiftsbelagd
– kopior av en fånges permissions-ansökan 137
– telefonrådgivning 226, 261

B

barn
– barnets bästa 128, 198
– hörande av föräldrarna 174
– ordnande av dagvård 175
– erhållande av ett främmande barns sjukjournal 192
– dröjsmål vid genomförandet av en undersökning 203
barnskydd 198
behandlingstid 98, 100–101, 112, 137–138, 152, 160, 164, 173–174, 177–178, 190, 193, 203, 210–213, 219–220, 224, 230, 238–239, 244, 246, 251, 253–254, 258, 264–265
behörighet 227, 250
beläggning med fängsel 128, 131
bemötandet av kunder 172
besiktning av fordon 259
besittningsrätt 250
beskattning 237, 241
beslutsfattande 173, 177, 196, 220, 258, 262
besvär 101, 215, 219, 229
besvärsanvisning 165
besvärsförbud 208
besök under särskilt övervakade förhållanden 126–127
betalningsförbindelse 172
betalningsplan 148
betalningsstörning 224
biblioteksväsendet
– användningsförbud 230
bilbeskattning 160–162
biträde 134–135, 139
blodgivning 194
boende 226
bostadsbidrag 211
brottsanmälan 112, 117, 230
byggande 243–244, 249–251
se även markanvändning och byggande

C

centralkriminalpolisen (CKP) 123

D

dagpenning 220
dagvård 175, 200
dataskydd 191
delgivning 119, 171, 212
demonstration 121
disciplinärt förfarande 138–139, 142, 230
diskriminering 194
disponibla medel 168, 172
doktorsavhandling 229
dokumentbegäran 119, 176, 196, 198, 208, 213, 253, 264
domstol 199
dödsfall i häkte 186

E

efterlysning 102, 117
egendom
– innehav 133, 138
– registrering 164
elektronisk kommunikation 99, 178
elev 229
enskild väg 253
e-post 233
EU-medborgarskap 183
EU-ärende 233

F

fastighetsförrättningsavgift 255
Folkpensionsanstalten (Fpa) 211–213, 215–216, 219
Fordonsförvaltningscentralen (AKE) 238, 258–259
fotografering 192
fredsbevarare 154
frihetsberövande 115, 126, 232
frontmannatecken 156
fånge
– verkställighet av fängelsestraff 103
– öppnande av brev 115, 126, 134–135
– granskning av brev 129
– läsning av brev 129
– avgifter för telefonsamtal 131
– rätt till utomhusvistelse 131
– permission 137
– återkallelse av studietillstånd 138
– avbrytande av verkställigheten 138
– klädsel 144
– resekostnader för en fånge som friges 145
– normalitetsprincipen 144
– familjebesök 232
fångsjukhuset 139
fångvård 143
färdtjänst 174, 211
företagsdatasystemet (FODS) 262
förfarandet för bedömning av miljökonsekvenser 244–245
förfrågan 98, 178, 220
förhör 117
förpassning 102
församling 265
förskoleundervisning 157
försvarsmakten
– lättnader i tjänst 152
– lagring av sprängämnen 155
– tjänsteduglighet 158
försäkringsanstalt 211, 213
försäkringsdomstolen 101, 210, 213
förundersökning 104, 111–113, 119, 123, 133, 136, 143
förvaltningsbeslut 138, 247
förvaltningsdomstol 98, 170, 174

G

god vård 183–184
gottgörelseavgift 211
gripande 114, 164
gränsbevakningsväsendet 152, 166
gäldenär 146–148

H

handelsregistret 262–264
handikapp 201, 258
handikappservice 174
handling 248
se även offentlighet
Helsingforsregionens student-bostadsstiftelse (Hoas) 224
hemvård 184
hittegods 122
hovrätt 100
husrannsakan 116
huvudman 205–207
Huvudstadsregionens samarbets-delegation (SAD) 258
hyrläkare 186
häkte 102, 114–115, 126, 128–129, 133–134, 138
häktning 102
hälsoinspektör 244
hälso- och sjukvård 133, 140, 152, 183
hälsorisk 244
hörande 136, 138, 140, 148–149, 158, 174, 188, 198, 207, 220, 230, 237, 239, 249, 262

I

indrivning 255
se även återindrivning
informationsförmedling 111, 191
informationsläckage 111, 118
informationssystem 215, 219, 263
inlösningsersättning 244
innehav
– av egendom 133, 138
integritetsskydd 140–141, 192
intern kontroll 229
Internet 232, 234, 253, 263
invandrare 220
isolering 133, 138, 140

J

jakt 122
jakt och viltvård 254
jord- och skogsbruksministeriet (JSM) 253
jorddomstol 253
jämställdhet 141, 182, 194, 219, 262
jämställdhetsprincipen 213
jäv 230, 253

K

klagan 208
kommunalförvaltning 250–251
kommunikationshemlighet 119
kommunärende 183, 224–227, 244, 247–250, 253
konsumenttvistnämnden 101
kontakter 198
kroppsbesiktning 166
kroppsvisitation 138
kundinformation 219
kvarstad 116
köptjänst 201
körförbud 121
körkortsintyg 183
körtillstånd 162

L

lantbruksstöd 254
Luftfartsförvaltningen 258
läkarutlåtande 140
läkemedel 115, 140–141, 188, 196
länsstyrelse 193, 232

M

magistrat 207–208, 232
markanvändning och byggande 244, 248
se även byggande
markpolitiskt program 249
marktäktstillstånd 250
medborgarskap 164–165
medlemsavgift 220
mervärdesskatt 97
Migrationsverket (Migri) 164–165
miljö 250
miljö- och hälsoskydd 244
miljötillstånd 244, 246
miljövård 250
minderårig 120
missbrukarvård 185
mobbning 229
motivering 104, 113, 138, 161, 171, 193, 213, 229, 237, 240, 246, 264
målsägande 123
målsägandebrott 97

N

narkotikatest 188
noggrannhet 123, 152, 164–165, 184, 192, 198, 211–213, 219, 262
nämndeman 253
nödcentralsverket 232

O

offentlighet 111, 208, 226, 244, 251, 264
offentlig uppgift 254, 258
offentlig upphandling 227
ombud 114–115, 126
omhändertagande av barn 198
omhändertagande av egendom 121

omvandlingsstraff 99
opartiskhet 224, 246

P

parkeringsövervakning 226
part 226, 232
pass 120
Patent- och registerstyrelsen (PRS) 262–265
Patientförsäkringscentralen 193
patientjournal 140, 188–192
patientsäkerhet 139
pension 172
pensionsanstalt 211, 215
pensionstagare 213
personaldimensionering 139, 175
personlig frihet 144
personuppgifter 113, 177, 192
polisen 81, 104, 164–165, 230, 232
patient 152, 182–185, 187–189, 191–193, 196
polisbrott 105, 117–118
polishäkte 119, 115
posten 260
preskription 148
privatlivsskydd 192, 216
proportionalitetsprincipen 264
protokoll 119
psykiatrisk sjukhusvård 188, 190
påminnelse 201

R

registrering 112, 114–117, 164, 198, 219
registrering av fordon 258
rehabilitering 211
religionsfrihet 192, 229, 238
revision 234
rovdjur 122
Rundradion Ab (YLE) 258
rådet för utbildningsutvärdering 229
rådgivning 123, 148, 196, 212, 226, 241, 263
se även serviceprincipen och telefonrådgivning
rådgivningsskyldighet 226
rätt att få del av en handling 177
rätt att få uppgifter 188, 190, 193, 226
rättegång 97
rättelseförfarande 138, 244, 258
rättsmedel 148, 264
Rättsskyddscentralen för hälsovården (TEO) 193
rörelsefrihet 120
rösträtt 254
se även valfrågor

S

samtycke 202, 250
sekretess 208
sekretessplikt 191–192, 198
serviceprincipen 196, 213
se även rådgivning och telefonrådgivning
sjukdagpenning 212
sjukförsäkring 187, 213
sjuktransport 141, 189
självbestämmanderätt 141, 188
självkriminaliseringsskydd 105
sjöfart 258
skadestånd 224, 244
skatteansvar 239
skattelättnad 240
skjutvapen 120
skola 229
skyddspolisen 123
skyldighet att betala kyrkoskatt
– en fysisk person 238
– en sammanslutning 238
specialiserad sjukvård 182, 191, 196
språkbruk 117
språktillägg 232
språkärende 115, 130, 191, 206, 232–234, 253
statskontoret 211
straffanspråk 123
strafforder 99
Studenternas hälsovårdsstiftelse (SHVS) 196
studerande 229
studiestöd 213
stöd för närståendevård 173
stöd för privat vård av barn 212
säkerhet 155
säkerhetskontroll 114
säkringsåtgärd 138

T

tagande i förvar 165
tandvård 182
telefonrådgivning 226, 232, 261
se även rådgivning och serviceprincipen
telefonsamtal
– förvägrande av rätt att använda telefon 165
– begränsning av telefonanvändning 188
teleövervakning 81
tidsfrist 119, 176, 198, 215, 264
tillgänglighet 260
tillitsskydd 142
tingsrätt 81, 97, 99–100, 102, 232
tjänstebrott 143
tjänsteförhållande 230
tjänsteutnämning 123
tolkning 166
trafikförsäkring 213
Trafikförsäkringscentralen 211
trafikövervakning 232
tvångsmedel 262, 264

U

universitet 229
uppförande 229
Utbildningsstyrelsen (UBS) 229–230
utkomstskydd för arbetslösa 219
utkomststöd 168–172
utlåtande 199, 233
se förteckningen över utlåtanden (bilaga 4)
utlänning 130, 164–166
Utlänningsverket
se Migrationsverket
utnämningsmemorandum 123
utredning av dödsorsak 193–194
utrikesförvaltning 234
utrikesministeriet (UM) 166
utvisning ur landet 165
utövande av offentlig makt 186

V

val av hyresgäster 224–225
valfrågor 154
se även rösträtt
verkställighet 170
visum 166
vite 149
vittne 117
vård av utvecklingsstörda 174
vård utom hemmet 198
vårdbidrag 211
vårdbidrag för pensionstagare 213
vårdgaranti 182
vårdnad om barn 199
vårdnadshavare 177
vårdplan 183, 198
vägnämnd 253

Y

yrkesutbildning 229
yttrandefrihet 192

Å

åklagare 104–105
Åland 233
åtalsrätt 104
återbrytning 99
återindrivning 171–172, 213
se även indrivning
åtgärdstillstånd 249

Ä

äktenskap 127
äldreomsorg 194
ändamålsenlighetskrav 148
ändringssökande 111, 120, 158, 215, 219, 229

Ö

övervakning 220, 244, 250
övervakning av berusade 186

ISSN 0356-3006
Tryckeri: Yliopistopaino, Helsingfors 2009
Layout: Matti Sipiläinen / Meizo
Brytning: Päivi Ahola och Virpi Salminen

RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

FI - 00102 Riksdagen
telefon (09) * 4321
telefax (09) 432 2268
ombudsman@riksdagen.fi
http://www.ombudsman.fi