



riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2009

riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2009

TILL RIKSDAGEN

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

Juris licentiat *Riitta-Leena Paunio* fungerade som riksdagens justitieombudsman under hela verksamhetsåret 2009. Undertecknad, juris doktor, vicehäradshövding *Petri Jääskeläinen* fungerade under hela året som biträdande justitieombudsman. Som andra biträdande justitieombudsman fungerade juris doktor, vicehäradshövding *Jukka Lindstedt* fram till 30.9.2009 och från och med 1.10.2009 juris doktor *Jussi Pajujoja*.

Justitieombudsman Paunio var tjänstledig från tjänsten som kanslichef för riksdagens justitieombudsmans kansli. Biträdande justitieombudsman Jääskeläinen var tjänstledig från sin tjänst som statsåklagare vid Riksåklagarämbetet, Lindstedt var tjänstledig från sin tjänst som lagstiftningsråd vid justitieministeriet och Pajujoja från tjänsten som biträdande avdelningschef vid justitieministeriet.

Justitieombudsman Paunios mandatperiod löpte ut 31.12.2009 och riksdagen valde undertecknad till ny justitieombudsman för fyraårsperioden 1.1.2010–31.12.2013. Därför är det min uppgift att överlämna berättelsen för år 2009 till riksdagen. Berättelsen har emellertid utarbetats i samarbete med Paunio.

Berättelsen motsvarar till sin struktur berättelsen för år 2008. Den innehåller anföranden av dem som fungerade som justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän vid utgången av verksamhetsåret, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen under år 2009 och avsnitt som gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, justitieombudsmannens särskilda uppgifter samt laglighetskontrollen inom olika sektorer.

I enlighet med 109 § 2 mom. i grundlagen överlämnar jag vördsamt berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet år 2009 till riksdagen.

Helsingfors den 19 april 2010

Justitieombudsman *Petri Jääskeläinen*

Kanslichef *Päivi Romanov*

INNEHÅLL

Till riksdagen	3	2.10 Kansliet	40
1. JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN HAR ORDET	15	2.11 Justitieombudsmannaskulpturen	41
Riitta-Leena Paunio		3. DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	42
Mot ett bättre skydd för de grundläggande rättigheterna	15	3.1 Tilldragelser som berörde de mänskliga rättigheterna	42
Petri Jääskeläinen		3.2 Ställningstaganden av organ som utövar tillsyn över de mänskliga rättigheterna	44
Principerna för behandlingen av klagomål	18	3.2.1 Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen 2009	45
Jussi Pajuojä		Ärenden som avslutats genom förlikning	47
Polishäktena under förändring	23	Klagomål som avvisats såsom uppenbart ogundade genom kammarbeslut	48
2. JUSTITIEOMBUDSMANNA-INSTITUTIONEN ÅR 2009	28	Andra ärenden som avgjorts genom kammarbeslut	48
2.1 Uppgifter och arbetsfördelning	28	Domar gällande den brottsmisstänktes rättigheter och en rättvis rättegång	50
2.2 Värderingar och målsättningar för verksamheten vid JO:s kansli	29	Dom gällande yttrandefriheten	51
2.3 Verksamhetsmetoder och tyngdpunktsområden	31	Nya kommunicerade klagomål	51
2.4 Reformprojekt	32	3.3 Justitieombudsmannens iakttagelser	52
2.5 Klagomål och övriga laglighetskontrollärenden	32	3.3.1 De grundläggande och mänskliga rättigheterna inom laglighetskontrollen	52
Inkomna och avgjorda laglighetsövervakningsärenden	33	3.3.2 Jämlikhet 6 §	52
Avgjorda klagomål	35	Diskrimineringsförbudet	53
2.6 Åtgärder	36	Barns rätt till jämlikt bemötande	54
2.7 Inspektioner	36	3.3.3 Rätten till liv, personlig frihet och integritet 7 §	54
2.8 Nationellt och internationellt samarbete	38	Personlig integritet och trygghet	55
Tilldragelser inom landet	38	Förbud mot behandling som kränker människovärdet	57
Internationella kontakter	39	3.3.4 Den straffrättsliga legalitetsprincipen 8 §	57
2.9 Serviceverksamhet	39	3.3.5 Rörelsefrihet 9 §	58
Kundbetjäning	39		
Informationsförmedling	39		

3.3.6	Skydd för privatlivet 10 §	58	Motivering av beslut	80
	Hemfridsskyddet	58	Korrekt behandling av ärenden	81
	Familjelivsskyddet	59	Övriga förutsättningar för god förvaltning	84
	Skyddet för förtroliga meddelanden	59	Straffprocessuella rättsskyddsgarantier	85
	Skyddet för privatliv och personuppgifter	60	Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet	85
3.3.7	Religions- och samvetsfrihet 11 §	62	Tjänstemäns uppträdande	86
3.3.8	Yttrandefrihet och offentlighet 12 §	63		
	Yttrandefrihet	63		
	Offentlighet	64		
3.3.9	Mötes- och föreningsfrihet 13 §	65	3.4 Brister och förbättringar i realiseringen av de grundläggande rättigheterna	87
3.3.10	Rösträtt och rätt till inflytande 14 §	65	3.4.1 Utvecklingen har inte alltid varit tillräcklig	87
3.3.11	Egendomsskydd 15 §	65	3.4.2 Exempel på utveckling till det bättre	89
	Myndighetsåtgärder som riktar sig mot fordon	65	Teletvångsmedel	90
3.3.12	Kulturella rättigheter 16 §	66	Domstolarna och justitieförvaltningen	90
3.3.13	Rätt till eget språk och egen kultur 17 §	66	Åklagarväsendet	90
	Service på nationalspråken	67	Polisen	90
	Service på andra språk än nationalspråken	68	Fångvården	90
3.3.14	Näringsfrihet och rätt till arbete 18 §	68	Utsökning	91
3.3.15	Rätt till social trygghet 19 §	68	Försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet	91
	Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg	68	Tullen	92
	Rätten till grundläggande försörjning	69	Utlänningsärenden	92
	Rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster	69	Socialvården	92
	Rätten till en bostad	71	Sjuk- och hälsovård	93
3.3.16	Ansvar för miljön 20 §	71	Socialförsäkring	93
3.3.17	Rättsskydd 21 §	72	Arbetskraft och arbetslöshetsskydd	93
	Rådgivnings- och serviceskyldigheten	72	Språkfrågor	94
	Rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel	74	Beskattning	94
	Rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål	75	Miljöfrågor	94
	Behandlingens offentlighet	78	Jord- och skogsbruk	94
	Hörande av parterna	79	Kommunikation	95
			Kyrkliga ärenden	95
			Övrigt	95

4. TELETVÅNGSMEDEL OCH ANDRA HEMLIGA METODER FÖR INHÄMTANDE AV INFORMATION	96	4.3 Täckoperationer, bevisprovokation genom köp och förhindrande av att informationshämtning avslöjas	107
4.1 Hemliga metoder för inhämtande av information	96	4.3.1 Övervakning	108
4.2 Teletvångsmedel	96	4.3.2 Uppgifter om övervakningen	109
4.2.1 Laglighetskontrollen av teletvångsmedel	96	4.3.3 Bedömning	109
4.2.2 Teletvångsmedlens särdrag	97	4.3.4 Satsningar på intern övervakning behövs	112
4.2.3 Beslut om användning av tvångsmedel	98	5. LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN ENLIGT SAKOMRÅDEN	113
4.2.4 Avgöranden om teletvångsmedel	98	5.1 Domstolarna och justitieförvaltningen	113
Meddelande om att tvångsmedel används	98	5.1.1 Lagstiftningsreformer	113
Föremålet för teknisk avlyssning	99	Utlåtanden	114
Befogenheterna är avgörande för optisk övervakning	100	5.1.2 Laglighetskontroll	115
4.2.5 Inspektioner	101	5.1.3 Inspektioner	117
4.2.6 Övervakningsuppgifter	101	5.1.4 Avgöranden	117
Teleavlyssning enligt tvångsmedelslagen	101	Statsrådets behörighet att fatta beslut om tingsrättsnätverket på förordningsnivå	117
Teleövervakning enligt tvångsmedelslagen	102	Domarförslagsnämndes förfarande	118
Fördelningen av teleavlyssning och teleövervakning mellan olika brottstyper	102	Behandlingen av ett brottmål inom stängda dörrar och motiveringen av beslutet om rättegångens offentlighet	121
Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen	103	Tingsrättens sekretessbeslut i ett ärende som gällde brott mot liv saknade motivering	123
Teleövervakning enligt tullagen	103	HFD:s beslut var bristfälligt motiverat	124
Teknisk avlyssning och optisk observation	103	Notariernas rätt till semester och rätt att anföra klagomål	124
Förkastade ansökningar	103	Beslut om överföring av ärenden bör fattas skriftligen	125
Underrättelse om användningen av tvångsmedel	103	Ärendenas behandlingsordning vid hovrätten	125
Bedömning av teletvångsmedlens betydelse	104	En häktning överskred den föreskrivna tidsfristen	126
Avlyssningsförbud och överskottsinformation	104	5.2 Åklagarväsendet	127
4.2.7 Utvärdering	105	5.2.1 Verksamhetsmiljön	127
4.2.8 Avslutningsvis	106	5.2.2 Laglighetskontroll	127

5.2.3	Inspektioner	128	Behandling av kvinnliga fångar samt deras förhållanden	153
5.2.4	Avgöranden	129	Villkorlig frigivning	154
	Häktning överskred den utsatta tiden	129	Övervakade besök i ett slutet fängelse	155
	Preskription av åtalsrätt	129	Fångarnas rätt att träffa varandra	155
	En åklagares kontakter med ett vittne före rättegången	130	Tiden för disciplinär behandling ska avräknas från straffet	156
	Åtalsprövning på basis av bristfällig förundersökning	131	Felaktigt disciplinbeslut	157
	En åklagare hade inte gjort bisyssloanmälan	131	Grunderna för befrielse från sysselsättningsplikt	158
	Beslut om begränsning av förundersökning saknade motivering	131	Larmsystem i slutna fängelser	158
	Användning av uttryck som kan tolkas som hot under vittnesförhör	132	Fångars samtal till övervakningsmyndigheter	159
			Fångars möjlighet att sköta sin handhygien	159
5.3	Polisen	133	Användning av egna kläder i Sjukhuset för fångar	160
5.3.1	Verksamhetsmiljön	133	5.4.3 Övriga avgöranden	160
	Reformen av polisorganisationen	133	Upprätthållande av anstaltsordningen och behandlingen av fångar	160
	Allmänna utvecklingstrender	133	Övervakning av korrespondens och samtal	164
	Totalrevidering av förundersöknings-, tvångsmedels- och polislagen	134	Rättssäkerhet och god förvaltning	165
5.3.2	Laglighetskontroll	135	Hantering av handlingar och protokollföring av ärenden	168
5.3.3	Inspektioner	136	Hälso- och sjukvård	169
5.3.4	Avgöranden	137	Kontakter utanför fängelse	171
	Dröjsmål vid förundersökningar	138	Övriga fall	173
	Förfarandet vid förundersökning	139		
	Husrannsakan och kvarstad	140	5.5 Utsökning och förfaranden vid betalningsoförmåga	177
	Frihetsberövanden och de frihetsberövades förhållanden	142	5.5.1 Ändringar i lagstiftningen	177
	Skjutvapenärenden	144	5.5.2 Laglighetskontroll	177
	Övriga fall	145	Indrivning av offentligrättsliga avgifter	178
	Offentlighet och information	147	Utmätningsskyldighet	178
5.4	Fångvården	149	Rådgivningsskyldighet	178
5.4.1	Inspektioner	149	Beslutsförfarande	178
5.4.2	Framställningar och egna initiativ	150	Skuldrådgivning	179
	Fångar utsattes för lagstridiga inspektionsåtgärder	151	5.5.3 Avgöranden	179
	Kameraövervakning av fångar	151	Indrivning av en kommunal avgift som påförts ett barn	179
	Regionala skillnader i anstalts-placering av kvinnliga fångar	152		

Korrekt identifiering av en gäldenär	179	Tullstyrelsens beslut med anledning av ett skadeståndsyrkande och en förvaltningsklagan	197
Felaktigt förfarande i ett säkrings- åtgärds- och utsökningsärende	180	Vikten av noggrannhet i samband med tullens kroppsvisitationer	197
Fotografering av en utsöknings- gäldenärs bostad för försäljning	180		
Meddelande om medellös- hetshinder vid utsökning	181	5.8 Utlänningsärenden	199
Förvaltningsklagan vid utsökning	182	5.8.1 Verksamhetsmiljön	199
Dröjsmål vid skuldrådgivning	182	5.8.2 Laglighetskontroll	199
		5.8.3 Inspektioner	200
5.6 Militära ärenden och försvarsförvaltningen	184	5.8.4 Avgöranden	200
5.6.1 Verksamhetsmiljön	184	Utlänningspolisens felaktiga lagtolkning	200
5.6.2 Laglighetskontroll	185	Migri rättade sig inte efter HFD:s avgörande	200
5.6.3 Inspektioner	186	Övervakningen av en försvars- enhet sköttes på ett lagstridigt sätt	201
5.6.4 Avgöranden gällande försvarsmakten	187	För invandrarkvinnor får reserveras särskilda simhallstider	201
Uppbåd i församlingslokaler	187	Asylsökande kan inte dömas för riksgränsbrott	202
Ändamålsenlighet vid utnämningsprövning	188		
Ärenden som prövats på eget initiativ	189	5.9 Socialvård	203
Övriga avgöranden	189	5.9.1 Lagstiftningsprojekt och -ändringar	203
5.6.5 Avgöranden gällande gränsbevakningsväsendet	190	5.9.2 Laglighetskontroll enligt sakområden	204
Jämlikt bemötande av medborgare vid gränskontroll	190	Utkomststöd	204
Lagstridigt förordnande om besiktning	191	Handikappservice	209
		Äldreomsorg	211
5.7 Tullen	192	Stöd för närståendevård	212
5.7.1 Bilbeskattning	192	Dagvård	212
5.7.2 Inspektioner	193	Missbrukarvård	213
5.7.3 Avgöranden	193	Vård av utvecklingsstörda	213
Tidsfristen för inlämnande av Intrastat-anmälningar	193	5.9.3 Övriga avgöranden	215
Föreskrifter om behörighets- vilkoren för vissa tjänster saknades	194	Tidsfristerna i offentlighetslagen	215
Betalningen av en rättegångs- kostnadsfordran fördröjdes	195	Omsorgsfull hantering av sekretessbelagda handlingar	215
Undersökningsledaren försummade att besvara en dokumentbegäran	195	Socialvårdstjänster under semester tid	216
Undersökningsledarens förfarande vid en förundersökning	196	5.9.4 Inspektioner	216

5.10 Hälso- och sjukvård	218	5.11.4 Avgöranden	240
5.10.1 Laglighetskontroll	218	Fasthållande av barn i familjehem	240
5.10.2 Framställningar	218	Polisens handräckning till ett familjehem	241
Begränsning av patientens självbestämmanderätt vid vården av somatiska sjukdomar	219	Drogtest i en barnskyddsanstalt kan inte baseras på samtycke	242
Beslut om vårbegränsningar	219	5.12 Intressebevakning	243
Mentalvårdstjänster för unga	219	5.12.1 Ändringar i lagstiftningen	243
Utlämnandet av läkarutlåtanden till FPA	220	5.12.2 Laglighetskontroll	243
Utdelningen av vårdtillbehör	220	5.12.3 Avgöranden	244
Medicinsk rehabilitering för barn med hjärnskador	221	En magistrat försummade övervakningen av en intressebevakares jäv	244
Hyr läkare	221	En socialvårdsenhet ska göra anmälan om intressebevakning	245
5.10.3 Inspektioner	222	Sedvanliga gåvor av huvudmannens medel	246
Verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukhusvård	222	Strykning av anteckning om intressebevakning ur registret över förmynderskapsärenden	246
Jourenheter	224	5.13 Socialförsäkring	248
5.10.4 Avgöranden	224	5.13.1 Verksamhetsmiljön	248
Tillräcklig hälso- och sjukvårdsservice	224	SATA-kommittén	248
Rätten till god vård	225	Sökande av ändring i ärenden som gäller social trygghet	248
Rätten till information och självbestämmanderätten	228	5.13.2 Laglighetskontroll	250
Patientjournaler	229	Långa behandlingstider utgjorde fortfarande ett problem	250
Sekretessplikten och privatlivsskyddet	232	Tillbörligt förfarande, serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten	252
Kraven på god förvaltning	233	5.13.3 Inspektioner	254
5.11 Barns rättigheter	236	Internationella ärenden	254
5.11.1 Verksamhetsmiljön och ändringar i lagstiftningen	236	Rehabiliteringsärenden	255
5.11.2 Laglighetskontrollärenden	236	5.13.4 Avgöranden	256
Barnskydd	237	Besvärnämnden för social trygghet behandlade vissa besvär i strid med lag	256
Vårdnad om barn och umgängesrätt	238	Hade behandlingen vid försäkringsdomstolen skett vid en opartisk sammansättning?	257
Hälsovård, rehabilitering och medicinsk undersökning av barn	239		
Underhåll av barn, dagvård och intressebevakning	239		
Polisen	240		
5.11.3 Inspektioner	240		

5.14 Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa	258	5.16.3 Inspektioner	272
5.14.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	258	5.16.4 Avgöranden	272
5.14.2 Laglighetskontroll	259	Skolbespisningen i Varkaus var underdimensionerad	272
5.14.3 Avgöranden	259	En lärare handlade felaktigt vid disciplineringen av en elev	273
Behandlingstiden för förmånsansökningar förlängdes vid arbetslöshetskassorna	259	Undervisningsarrangemangen kränkte barnets jämlikhet	273
Ansökningarna ökade också hos FPA	260	Oredigt förfarande vid tilldelandet av en anmärkning	274
Behandlingstiden för besvär följdes upp	260	Professorer utnämndes felaktigt utan ansökningsförfarande	275
Mellersta Finlands arbetarskyddsdistrikt kritiserades för dröjsmål vid behandlingen av arbetarskyddsärenden	261	Övriga avgöranden	275
FPA:s rätt att erhålla information bör preciseras	262	5.17 Språkärenden	276
Övriga avgöranden	263	5.17.1 Laglighetskontroll	276
5.15 Allmänna kommunärenden	264	5.17.2 Avgöranden	277
5.15.1 Kommunalförvaltningens grunder	264	ANM kränkte den språkliga jämlikheten	277
5.15.2 Laglighetskontroll	264	IM bröt mot språklagen i samband med nödmeddelanden	277
5.15.3 Avgöranden	266	Tingsrättens kompletteringsuppmaning stred mot språklagen	278
Endast kommunala tjänsteinnehavare får sköta kommunal parkeringsövervakning	266	Kommunen ska ordna dagvård på barnets modersmål	278
Yttrandefriheten begränsades på ett allmänt torgområde	266	Övriga avgöranden	278
En person på ett äldreboende kunde inte utnyttja sin rösträtt	267	5.18 Beskattning	280
En stads ledning handlade lagstridigt	267	5.18.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	280
En kommuns lagstridiga kvittning	268	5.18.2 Laglighetskontroll	280
En kommun handlade lagstridigt i samband med överklagandet av en liten upphandling	268	5.18.3 Avgöranden	281
En kommunal taxa innehöll felaktiga bestämmelser om mervärdesskatt	269	Spärrmarkeringskunders hemkommun röjs	281
5.16 Utbildningssektorn	271	Rättsläget i fråga om kvittning av skatteåterbäring var delvis otillfredsställande	283
5.16.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	271	Verkställandet av efterbeskattning och behandlingen av rättelseyrkanden fördröjdes	284
5.16.2 Laglighetskontroll	272	Skattestyrelsen uppfyllde inte sin utredningsskyldighet på ett tillbörligt sätt	285

5.19 Miljöärenden	287		
5.19.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	287	Säkerhetskontroll av resgods som transporteras i lastrum	304
5.19.2 Laglighetskontroll	287	Utveckling av bestämmelserna om taxitillstånd	304
5.19.3 Avgöranden	288	En tv-avgiftskontrollants uppträdande	305
Dröjsmål med behandling av en miljötillståndsansökan	288	Försunna klagomålshandlingar	306
Massförsäljning av fastigheter	289	5.22 Kyrkliga ärenden	307
Sanitära olägenheter i rehabiliteringshem	290	5.22.1 Laglighetsövervakningen av religionssamfunden	307
Markning av boträd för kungsörn	291	5.22.2 Klagomål	307
Jäv för en kommuningenjör	292	5.22.3 Inspektioner	307
En byggnadsinspektörs lagstridiga förfarande	293	5.22.4 Avgöranden	307
Felaktigt förfarande då en gatuplan godkändes	293	Adresserad utdelning bästa modellen	307
Rätten att ta del av fullmäktiges protokoll	294	Biskopsmötets ställnings- tagande i kvinnoprästfrågan	308
Information om en myndighets handlingar	294	Sändning av gudstjänster på webben	309
5.20 Jord- och skogsbruk	295	5.23 Övriga ärenden	310
5.20.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	295	5.23.1 Avgöranden	310
5.20.2 Laglighetskontroll	296	Regler för köp av alkohol på webben och övervakningen av denna handel	310
5.20.3 Inspektioner	297	Samtalsförmedling till fängelser via utomstående företag	311
5.20.4 Avgöranden	297	BILAGOR	315
Betalningsställen för fiske- avgiftersamt serviceavgifter	297	Bilaga 1	315
En kommunveterinär var jävig	299	Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)	315
En verksamhetsledares språkbruk	299	Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)	317
5.21 Kommunikationer	300	Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224)	321
5.21.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	300	Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)	322
5.21.2 Laglighetskontroll	301	Bilaga 2	323
5.21.3 Avgöranden	301	Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän	323
Digitala televisionssändningar	301		
Flygplatsernas säkerhetskontroller	302		

Bilaga 3	324
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	324
Utlåtanden	324
Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	326
Övriga sakkunniguppdrag	326
Bilaga 4	327
Statistiska uppgifter om justitie- ombudsmannens verksamhet	327
Behandlade ärenden	327
De avgjorda ärendena myndighetsvis	328
Åtgärder föranledda av avgjorda ärenden	330
De inkomna klagomålen myndighetsvis	331
Bilaga 5	332
Inspektioner	332
Bilaga 6	334
Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli	334
Sakregister	336
Använda förkortningar	340
Foton	340

1. Justitieombudsmännen har ordet

RIITTA-LEENA PAUNIO

MOT ETT BÄTTRE SKYDD FÖR DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA

En av de viktigaste uppgifterna för riksdagens justitieombudsman (JO) är att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna (i det följande "grundläggande rättigheter") tillgodoses vid skötseln av offentliga uppdrag. I skrivande stund, dvs. i början av februari 2010, är det 90 år sedan JO inledde sin laglighetskontroll i det självständiga Finland. Inom ramen för sin verksamhet har JO från första början prövat klagomål och utrett ärenden på eget initiativ samt inspekterat olika ämbetsverk och inrättningar. JO granskar hur de offentliga uppdragen utförs och rapporterar om detta till riksdagen. JO strävar också efter att utveckla förvaltningen med hjälp av framställningar, initiativ, anmärkningar och vägledande uttalanden.

JO:s berättelse för år 2009 innehåller än en gång ett stort antal iakttagelser som gäller myndigheters och tjänstemäns lagstridiga förfaranden, fel och försummelser – av både mindre och större betydelse. Berättelsen innehåller också en redogörelse för sådana brister i skyddet för de grundläggande rättigheterna som påtalats av justitieombudsmännen eller de internationella tillsynsorganen för mänskliga rättigheter. Trots att vissa brister och missförhållanden förekommer, vilar rättsskyddet i Finland på en stabil grund. Förvaltningen fungerar i huvudsak väl, den sociala tryggheten är god, tjänstemannakåren är inte korrupt och de grundläggande rättigheterna åtnjuter ett starkt skydd.



Under de senaste årtiondena har det skett avsevärda förbättringar i fråga om den enskilda individens grundläggande rättigheter. Rättsordningen erbjuder ett mer omfattande rättsskydd än tidigare genom att var och en har rätt att få en domstolsprövning av ärenden som gäller hans eller hennes rättigheter samt rätt att söka ändring enligt vad som föreskrivs i lag. Vidare får de grundläggande rättigheterna för personer som är intagna i olika anstalter inte begränsas utan laglig grund. Vid sidan av det nationella rättsskyddet har det också blivit möjligt för enskilda att anföra klagomål hos internationella tillsynsorgan. Tillsynen över att de internationella konventionerna iaktas är omfattande och grundlig. Trots denna positiva utveckling tillgodoses de grundläggande rättigheterna emellertid ännu inte fullt ut i Finland.

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) meddelade förra året nästan 30 domar som gällde Finland, där det konstaterades att den finska staten hade kränkt sådana rättigheter som tryggas i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Största delen av dessa domar gällde oskäligt långa rättegångar. Finska staten åtog sig eller förpliktades att betala ersättningar på nästan 400 000 euro med anledning av de kränkningar av de mänskliga rättigheterna som Europadomstolen fastställde i sina domar. Dessa domar behandlas mer detaljerat i det avsnitt som gäller de grundläggande rättigheterna på s. 44.

Långa rättegångar är emellertid inte det enda problem som hänför sig till de grundläggande rättigheterna i vårt land. För de allmänna domstolarnas del har i synnerhet brottmålsrättegångarnas längd ofta uppmärksamats, senast i grundlagsutskottets betänkande angående berättelsen om regeringens åtgärder under år 2008 (GrUB 1/2010 rd). Dessutom har man redan under flera års tid, dock utan några betydande resultat, uppmärksammat att ändringssökandet i ärenden som gäller sociala förmåner tagit oskäligt lång tid vid besvärnsnämnden för social trygghet och försäkringsdomstolen. Oskäliga dröjsmål förekommer också inom förvaltningen. Bland annat har det förekommit lagstridiga dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om utkomststöd. Ett flertal exempel på detta finns också i denna berättelse. I detta sammanhang bör noteras att utkomststödet är den förmån som i sista hand ska trygga individens rätt till oundgänglig försörjning.

De internationella tillsynsorganen har i sina rapporter och rekommendationer även uppmärksammat flera andra problem i vårt land, bl.a. fattigdomen och utslagningen, alkohol- och narkotikabruk, de mentala problemen, de utdragna vårdnadstvisterna, det ökade antalet barn som placerats i vård utom hemmet samt våldet mot kvinnor. Tillsynsorganen har också granskat nivån hos de förmåner som ska trygga den grundläggande försörjningen. T.ex. den europeiska kommittén för sociala rättigheter har konstaterat att denna förmånsnivå är låg i Finland.

Den kritik som Europadomstolen och de övriga internationella tillsynsorganen har riktat mot Finland på grund

av kränkningar av de mänskliga rättigheterna kommer inte som någon överraskning. Man har länge känt till problemen och även vidtagit olika åtgärder för att lösa dem, dock utan framgång. Också de högsta laglighetsövervakarna har under flera års tid uppmärksammat många missförhållanden, bl.a. de ovan nämnda dröjsmålen inom förvaltningen och vid domstolarna, familjevåldet, avsaknaden av lagstiftning som berättigar till begränsning av individens självbestämmanderätt inom social- och hälsovården, fängelseceller utan toalett och förvaringen av rannsakningsfångar i polishäkten.

Man bör alltså finna bättre metoder för att garantera medborgarna de grundläggande rättigheter som stadfästs i grundlagen. Lagstiftningsreformer, tilldelning av ekonomiska resurser samt en grundlags- och konventionsvänlig lagtolkning kommer även i framtiden att vara centrala metoder för att uppnå detta mål. Men samtidigt behövs också nya metoder.

Sådana metoder är bl.a. att gottgöra rättighetskränkningar på det nationella planet, vilket jag även framhållit i mitt anförande i JO:s berättelse för år 2005, samt att utarbeta en nationell strategi för de mänskliga rättigheterna, som jag beskrivit i mitt anförande i berättelsen för år 2006.

Enligt min mening utgör statsrådets redogörelse för politiken om de mänskliga rättigheterna ett god redskap då det gäller att följa upp läget för de grundläggande rättigheterna. Redogörelsen, som utvecklats gynnsamt under de senaste åren, är dessutom en nödvändig förutsättning för att läget ska kunna utvärderas. Den redogörelse som gavs år 2009, och som nu för andra gången även innehåller en omfattande översikt över rättighetsläget i Finland, är för närvarande under behandling vid riksdagen. I redogörelsen har man uppmärksammat många centrala rättighetsproblem och även redogjort för den kritik som på det internationella planet riktats mot Finland i detta avseende.

Efter det att redogörelsen utvärderats av riksdagen bör man enligt min uppfattning utarbeta en långsiktig handlingsplan för hur de centrala problem som hänför sig till de grundläggande rättigheterna ska lösas. Jag har

behandlat denna fråga bl.a. i mitt ovan nämnda anförande år 2006. Statsrådet bör i regeringsprogrammet dra upp riktlinjerna för politiken för de grundläggande rättigheterna och fastställa prioriteringarna när det gäller att åtgärda problemen. Därefter ska dessa riktlinjer iaktas systematiskt under vederbörlig tillsyn. Man bör även komma i håg att många av de problem som gäller de grundläggande rättigheterna orsakar betydande kostnader för samhället. Jag har med stor tillfredsställelse noterat att utrikesutskottet i sitt betänkande angående statsrådets redogörelse om politiken för de mänskliga rättigheterna (SRR 1/2010 rd) har ansett det viktigt att en sådan handlingsplan utarbetas.

För det andra vill jag återkomma till min uppfattning om att kränkningar av de grundläggande rättigheterna ska gottgöras. Jag anser att det är viktigt att människor inte ska behöva vända sig till internationella tillsynsorgan för att få rättighetskränkningar prövade, avgjorda eller gottgjorda. De klagomål som anförs hos de internationella tillsynsorganen skulle troligen minska i antal om kränkningarna till fullo kunde gottgöras på det nationella planet. De första stegen i denna riktning togs då det enligt lagen blev möjligt att erhålla gottgörelse för dröjsmål vid rättegången vid allmänna domstolar. I övrigt är ärendet ännu under beredning.

En tredje metod för att förbättra skyddet för de grundläggande rättigheterna är att målmedvetet utveckla tillsynen över dem. Denna tillsyn har visserligen prioriterats i JO:s verksamhet, men jag anser att det även finns anledning att utreda frågan närmare.

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen fördes inte någon ingående diskussion om hur tillsynen ska ordnas, varken i fråga om tillsynsbehovet eller -möjligheterna. Grundlagsutskottet konstaterade att det inte då fanns anledning att lägga fram förslag på nya institutioner för tillsyn, utöver de högsta laglighetsövervakarna. Utskottet ansåg att tillsynen över att grundlagen iaktas är en fråga som inte bara gäller de grundläggande fri- och rättigheterna utan statsförfattningen som helhet, en fråga som då utreddes separat med anledning av ett uttalande som riksdagen gjort hösten 1992. Mig veterligen föranledde denna utredning dock inga fortsatta åtgärder.

Enligt min uppfattning är det klart att det behövs en oberoende tillsyn över att de grundläggande rättigheterna respekteras. Såsom jag ovan konstaterat, har tillsynen aldrig varit föremål för en övergripande granskning, vilket även gäller de högsta laglighetsövervakarnas roll i detta sammanhang. Utgående från mina erfarenheter anser jag att det finns goda skäl att göra en utvärdering av hur tillsynen över de grundläggande rättigheterna fungerar i vårt land. I detta sammanhang vore det också motiverat att granska de institutionella lösningarna och den interna tillsynen inom förvaltningen. Samtidigt borde man också utreda vad som kan åstadkommas genom fostran och utbildning i rättighetsfrågor.

Den arbetsgrupp som justitieministeriet tillsatt för att bereda inrättandet av en nationell institution för de mänskliga rättigheterna torde ännu under våren föreslå att denna institution ska inrättas i anslutning till JO-kansliet. Vid riksdagsbehandlingen av politiken för de mänskliga rättigheterna framhöll både utrikesutskottet och grundlagsutskottet att det är angeläget att institutionen inrättas i rask takt. En utredning pågår även om hur den nationella tillsyn som vissa internationella konventioner förutsätter ska ordnas. Den internationella utvecklingen kommer sannolikt i framtiden att medföra ännu fler sådana tillsynsförpliktelser. Inom det internationella systemet för uppföljning av de mänskliga rättigheterna anses det väsentligt att man på det nationella planet stärker skyddet för rättigheterna och tillsynen över dem samt utser ett särskilt, oavhängigt tillsynsorgan med erkänd sakkunskap och tillräcklig kontakt med medborgarsamhället.

Jag anser att det finns skäl att granska innehållet och strukturerna för tillsynen över de grundläggande rättigheterna på ett mer allmänt och övergripande plan än vad som är fallet i de arbetsgrupper som för närvarande dryftar frågan. Samtidigt borde man ta ställning till hur de utmaningar som den internationella utvecklingen medför ska bemötas i framtiden. Man kan givetvis utveckla de nuvarande strukturerna på basis av enskilda behov som uppstår. Jag anser dock att det nu vore dags för en övergripande granskning av behoven inom tillsynen över de grundläggande rättigheterna i vårt land.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

PRINCIPERNA FÖR BEHANDLINGEN AV KLAGOMÅL

Behandlingen av klagomål är justitieombudsmannens centralaste verksamhetsform. Därutöver tar justitieombudsmannen även ärenden till behandling på eget initiativ. Dessutom utför justitieombudsmannen inspektioner av olika ämbetsverk och inrättningar. Det stora antalet klagomål har emellertid inneburit att justitieombudsmannen inte kunnat avsätta så mycket tid för behandlingen av ärenden på eget initiativ eller för inspektioner. Antalet klagomål har nästan fördubblats under den senaste tioårsperioden. Medan justitieombudsmannen år 2001 fick ta emot ca 2 400 klagomål, inkom det under verksamhetsåret 2009 ca 4 400 klagomål. Samtidigt har också justitieombudsmannens övriga uppgifter t.ex. inom det internationella samarbetet ökat.

Vid justitieombudsmannens kansli har man redan under flera års tid haft som en målsättning att behandlingstiden för klagomål ska vara högst ett år. Man har försökt nå detta mål genom att effektivisera processen för behandlingen av klagomål på flera sätt. Tack vare detta lyckades man, trots att antalet klagomål ökade, även under verksamhetsåret avgöra en aning fler klagomål än vad som inkom. Man har också något lyckats förbättra ålderstrukturen hos de anhängiga klagomålen, men den eftersträlvade behandlingstiden har inte ännu nåtts. Med tanke på genomslagskraften i justitieombudsmannens verksamhet skulle det vara viktigt att justitieombudsmannen även kunde ta fler ärenden till prövning på eget initiativ och utföra fler inspektioner. Om antalet klagomål fortsätter att öka, såsom det verkar göra, kan uppnåendet av dessa mål fjärra sig.

Man kan naturligtvis försöka nå de nämnda målen genom att justitieombudsmannens kansli tilldelas utökade resurser då antalet klagomål ökar. Detta är kanhända dock inte möjligt av ekonomiska skäl och enligt min åsikt är det inte heller ändamålsenligt. Enligt min uppfattning skulle det nämligen med den nuvarande personalmängden vara möjligt att behandla även ett större antal klagomål och utöka antalet ärenden som be-



handlas på eget initiativ. Detta skulle dock kräva att justitieombudsmannen ges större prövningsrätt vid behandlingen av klagomål.

Som jämförelse kan man konstatera att personalmängden vid justitieombudsmannens kansli i Sverige är ungefär densamma som i Finland, medan antalet klagomål i Sverige är ungefär dubbelt så stort som i Finland. Detta möjliggörs uttryckligen av att justitieombudsmannen i Sverige har större prövningsrätt vid undersökningen av klagomål än vad som är fallet i Finland. I Finland ska justitieombudsmannen enligt lagen alltid pröva ett klagomål om "det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet". I Sverige har justitieombudsmannens skyldighet att undersöka klagomål inte definierats på samma sätt, utan justitieombudsmannen har möjlighet att från fall till fall pröva hur ett enskilt klagomål ska behandlas.

Förfarandet vid undersökningen av klagomål

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan klagomål i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en

som anser att en övervakad har förfarit lagstridigt vid skötseln av sina uppgifter. Klagomålet ska framställas skriftligen. Klagoskriften ska innefatta klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller. Formkraven för klagomålen är således mycket vagt formulerade. Om ett klagomål t.ex. är bristfälligt specificerat, ger man klaganden anvisningar om komplettering av klagomålet och sänder samtidigt denne broschyren "Klaga hos JO?" som beskriver justitieombudsmannens uppgifter och behörighet samt hur man anför klagomål.

Varje klagomål genomgår åtminstone en summarisk undersökning vid justitieombudsmannens kansli. Till de inledande åtgärderna vid behandlingen av ett klagomål hör att utreda vad klagomålet gäller, huruvida ärendet hör till justitieombudsmannens behörighet, huruvida justitieombudsmannen eller justitiekanslern redan tidigare har undersökt samma ärende eller huruvida ärendet som bäst är under utredning hos justitiekanslern eller anhängigt hos en behörig myndighet. Dessutom undersöker man om det är möjligt att utnyttja ordinarie rättsmedel i ärendet.

Justitieombudsmannen ingriper i allmänhet inte i ärenden som är anhängiga hos en myndighet. Till justitieombudsmannens uppgifter hör nämligen inte att påverka hur en myndighet ska avgöra ett ärende som är under behandling hos den. Ifall det är möjligt att använda ordinarie rättsmedel i ärendet ska parten utnyttja dessa rättsmedel, eftersom justitieombudsmannen i motsats till besvärsorganen inte kan ändra eller upphäva en myndighets beslut. Om det ännu finns tillgängliga rättsmedel, ges klaganden således anvisningar om hur denne kan utnyttja dessa rättsmedel. Om klagomål däremot har anförts på grund av att ärendets behandling har fördröjts, kan justitieombudsmannen naturligtvis ingripa i saken trots att ärendet fortfarande är under behandling.

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman undersöker justitieombudsmannen inte klagomål som gäller ärenden som är äldre än fem år, om det inte finns särskilda skäl att undersöka klagomålet. Detta krav på särskilda skäl har i praktiken tolkats strikt, eftersom det ofta är både svårt och oändamålsenligt att undersöka gamla ärenden.

Om det av någon av de ovan nämnda orsakerna inte finns anledning att fortsätta med undersökningen av klagomålet informeras klaganden om saken i ett svar som i allmänhet ges inom en vecka. Om det däremot inte finns några sådana orsaker och det finns anledning att misstänka lagstridigt förfarande hos den övervakade, inleds den egentliga undersökningen av klagomålet. Det innebär att man undersöker fakta i ärendet samt utreder och bedömer de juridiska frågor som hänför sig till ärendet. Detta kräver att man skaffar behövlig dokumentation och begär en utredning om handlingarna av den myndighet eller tjänsteman som klagomålet riktar sig mot, samt ett utlåtande om de juridiska grunderna för avgörandet eller förfarandet. Dokumentationen och den övriga preliminära utredningen skaffas ofta genom att de berörda aktörerna kontaktas per telefon eller e-post.

Om ärendet ger anledning till kritik mot den övervakades förfarande, ska denne ges tillfälle att bli hörd. I detta fall ska klagomålsskrivelsen jämte bilagor sändas till den övervakade, så att denne får exakt information om de omständigheter som är föremål för utredning och som kan föranleda kritik. Då myndigheten har lämnat in sin utredning och sitt utlåtande, sänds dessa vid behov till klaganden för kännedom och för avgivande av ett eventuellt bemötande. Utredningar och bemötanden kan inhämtas flera gånger. Då ärendet är klart för avgörande avgörs det i enlighet med den prioriteringsordning som bestäms på basis av när ärendet inkommit eller på basis av en eventuell grund för brådskande behandling.

Grunder för undersökning av klagomål

Undersökningen av klagomål och undersökningens omfattning ska enligt min uppfattning bedömas på följande grunder:

1. Kan justitieombudsmannen hjälpa?

Om ett fel eller en brist i en myndighets verksamhet ännu kan åtgärdas och justitieombudsmannen kan påverka saken, vidtar justitieombudsmannen behövliga åtgärder i ärendet oberoende av hur allvarligt felet

är. Det kan t.ex. vara fråga om att en myndighet inte har besvarat klagandens brev som innefattar en begäran om rådgivning eller som berör utträttandet av ärenden. Det kan också vara fråga om att myndigheten inte har fattat ett erforderligt förvaltningsbeslut i klagandens ärende eller om att det finns ett sådant skrivfel eller sakfel i myndighetens avgörande som kan korrigeras genom myndighetens självrättelse. I dylika fall kan det slutresultat som klaganden eftersträvar ibland nås redan genom att någon vid justitieombudsmannens kansli kontaktar den berörda myndigheten.

Tyvärr är det dock relativt ofta så att det inte längre är möjligt att åtgärda det misstänkta fel som framgår av klagomålet, även om man skulle kunna påvisa felet i samband med undersökningen av klagomålet. Detta är fallet t.ex. då det myndighetsförfarande som innefattat ett fel redan har lett till ett lagakraftvunnet avgörande som inte längre kan överklagas med ordinarie rättsmedel, men felet å andra sidan inte är så allvarligt att det kan utgöra en grund för att beslutet återbryts eller undanröjs med hjälp av s.k. extraordinarie rättsmedel.

2. Behövs justitieombudsmannens handledning eller framställning i ärendet?

Även om justitieombudsmannen inte kan hjälpa klaganden att nå det slutresultat denne önskar, kan det ibland finnas skäl att ge myndigheten handledning med tanke på framtiden. Det kan vara fråga om att myndigheten uppmärksammas på det felaktiga förfarandet, så att motsvarande fel inte upprepas. Också i det fall att myndighetens förfarande inte är felaktigt, kan det finnas skäl för justitieombudsmannen att uppmärksamma den övervakade på sådana aspekter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom kan klagomålet avslöja brister i lagstiftningen, varvid det kan finnas skäl att undersöka ärendet med avseende på en eventuell framställning om lagändringar. Ifall myndighetens felaktiga förfarande har orsakat klaganden skada, olägenhet eller förtret, kan det därutöver finnas skäl att undersöka klagomålet med tanke på en eventuell framställning om gottgörelse.

Å andra sidan är det också möjligt att felet redan kan ha korrigerats genom myndighetens egna åtgärder eller genom besvärsorganets åtgärder eller avgörande. Ifall det t.ex. skett ett fel vid hörandet av en aktör kanske besvärsorganet redan har hört den berörda aktören och felet därmed har korrigerats. Det är även möjligt att myndigheten redan är väl medveten om felet och att det därför inte heller finns anledning att undersöka klagomålet med tanke på att myndigheten skulle behöva ges handledning om saken.

3. Behövs justitieombudsmannens kritik?

Trots att justitieombudsmannen inte kan hjälpa klaganden att nå det slutresultat denne önskar, och även om det inte verkar finnas anledning för justitieombudsmannen att ge handledning eller göra en framställning i ärendet, kan det finnas skäl för justitieombudsmannen att undersöka klagomålet för att framföra kritik mot myndigheten. Detta är fallet då det lagstridiga förfarandet eller den försummelse av en skyldighet som avses i klagomålet inte kan anses vara av ringa betydelse. Det är även i detta fall möjligt att felet har korrigerats vid besvärsorganet. Besvärsorganet bedömer emellertid inte hur klandervärt den tjänsteman som ansvarar för felet har handlat i tjänstemannarättsligt eller straffrättsligt avseende, utan detta hör till justitieombudsmannens uppgifter.

För att justitieombudsmannen ska kunna rikta kritik mot en tjänstemans eller myndighets förfarande, ska tjänstemannen eller myndigheten enligt lagen om riksdagens justitieombudsman ges tillfälle att bli hörd. Det faktum att det finns anledning att kritisera förfarandet leder därför automatiskt till att klagomålet blir föremål för undersökning och till att myndigheten blir hörd.

4. Behövs justitieombudsmannens undersökning och ställningstagande av andra skäl?

I vissa fall kan det finnas anledning att undersöka ett klagomål trots att ingen av de ovan nämnda grunderna verkar föreligga och klagomålet således uppenbar-

ligen inte skulle föranleda några åtgärder från justitieombudsmannens sida. Det faktum att justitieombudsmannen undersöker ärendet kan nämligen också vara av betydelse i sig. Detta kan vara fallet t.ex. då ärendet av någon orsak är synnerligen viktigt för klaganden.

Det kan även med tanke på förtroendet för myndigheternas verksamhet finnas skäl för justitieombudsmannen att undersöka grunderna för en myndighets förfarande eller avgörande. En sådan situation kan föreligga om ärendet till sin natur är sådant att det med fog har kunnat väcka misstroende hos klaganden. Det kan också var fråga om ett mer allmänt legitimeringsbehov, t.ex. då ett kontroversiellt ärende har uppmärksamats i offentligheten.

Regleringen gällande undersökningen av klagomål

Enligt min uppfattning borde det inte finnas en sådan schablonmässig tröskel för undersökningen av klagomål som innebär att ett klagomål alltid ska undersökas då det "finns anledning att misstänka" lagstridigt förfarande i ärendet. Man borde utgående från de ovan nämnda grunderna på ett mer analytiskt plan kunna bedöma huruvida det finns skäl för undersökningen av ett klagomål. Om ingen av de ovan nämnda grunderna föreligger, är det i allmänhet varken med tanke på justitieombudsmannens uppgifter eller med tanke på verksamhetens genomslagskraft ändamålsenligt att en fullskalig undersökning av klagomålet utförs. En schablonmässig tröskel är också vilseledande med tanke på att det kan finnas anledning att pröva ett klagomål trots att det inte finns skäl att misstänka något lagstridigt förfarande i ärendet. Detta är fallet i synnerhet då en myndighets avgörande eller förfarande i och för sig varit lagenligt, men något annat avgörande eller förfarande skulle ha varit att föredra med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I den gällande bestämmelsen om undersökningen av klagomål har man inte heller tagit hänsyn till det misstänkta lagstridiga förfarandets art eller betydelse. Uttrycket "lagstridigt förfarande" låter allvarligt, men i själva verket kan det t.ex. vara fråga om ett processuellt fel som inte längre

kan åtgärdas och som är betydelselöst med tanke på slutresultatet i ärendet.

Om ingen av de grunder som presenterats under den förra rubriken föreligger i fråga om ett enskilt klagomål, borde klagomålet kunna undersökas i snävare omfattning. Detta gäller alltså sådana situationer där justitieombudsmannen inte kan erbjuda någon hjälp, då justitieombudsmannens handledning eller framställning inte behövs, då det inte finns skäl för justitieombudsmannen att framföra någon kritik och då det inte heller finns några andra skäl för justitieombudsmannen att undersöka ärendet.

Man bör även minnas att inga klagomål helt och hållet avisas, utan att varje klagomål undersöks med avseende på de ovan nämnda utgångspunkterna. Omfattningen av denna preliminära undersökning varierar beroende på ärendets natur. Också klagandens personliga förhållanden kan inverka på undersökningen. Ifall det är fråga om en person som hör till en utsatt kategori, t.ex. en person som är intagen i en sluten anstalt och som själv kan ha svårt att utreda sitt ärende och framföra det i sitt klagomål, kan man på tjänstens vägnar utföra en mer omfattande undersökning av ärendet. Undersökningen av olika frågor som hör till ett och samma klagomål kan också variera i omfattning. Ett klagomål innefattar nämligen ofta flera frågor, av vilka somliga kan föranleda en fullskalig undersökning, medan andra frågor, som med avseende på de ovan nämnda grunderna saknar betydelse, ägnas mindre uppmärksamhet.

Med anledning av varje klagomål utarbetas ett svar som innefattar en redogörelse för hur ärendet har bedömts. Justitieombudsmannens avgöranden vinner inte laga kraft. Om klaganden är missnöjd med svaret kan han eller hon således alltid precisera sitt klagomål och lägga fram nya grunder som stöd för det.

Enligt min uppfattning borde justitieombudsmannen från fall till fall kunna pröva i hur stor omfattning och hur ingående ett klagomål ska undersökas. För närvarande har flera myndigheter anförtratts motsvarande prövningsrätt. Enligt förundersökningslagen ska t.ex. polisen utföra en förundersökning när det "finns skäl att misstänka" att ett brott har begåtts. Tröskeln för in-

ledandet av en förundersökning motsvarar i språkligt avseende den nuvarande tröskeln för undersökningen av klagomål. Åklagaren kan emellertid på framställning av polisen besluta att en förundersökning inte ska utföras eller att den ska avbrytas. Förundersökningen kan begränsas av samma orsaker med stöd av vilka åklagaren kan meddela åtalseftergift. Till dessa orsaker hör t.ex. att det misstänkta brottet är obetydligt samt vissa andra grunder som gör att det inte är ändamålsenligt att fortsätta med straffprocessen.

Undersökningen av klagomål borde fogas till de uppgifter som anförtrots justitieombudsmannen i 109 § i grundlagen. Däremot borde det inte finnas någon schablonmässig tröskel för undersökningen av klagomål, utan varje klagomål borde undersökas i den omfattning och så ingående som justitieombudsmannen i varje enskilt fall anser det vara motiverat med tanke på iakttagandet av lagen, individens rättsskydd samt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Denna prövning skulle kunna utföras utgående från de ovan nämnda grunderna och med beaktande av justitieombudsmannens eventuella slutliga åtgärd (som innebär att JO meddelar sin uppfattning i handledande eller klandrande syfte, gör en framställning, ger en anmärkning eller väcker åtal).

Även grundlagsutskottet har i sitt betänkande angående justitieombudsmannens berättelse för år 2008 konstaterat att justitieombudsmannen bör ha möjlighet att förskjuta tyngdpunkten i sin verksamhet mot sådana ärenden där klagandens rättsskydd eller andra aspekter som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kräver en snabb och effektiv behandling. Enligt grundlagsutskottets uppfattning hindrar inte de gällande bestämmelserna i lagen om riksdagens justitieombudsman att justitieombudsmannen utför en mer omfattande prövning i anslutning till undersökningen av klagomål. De gällande bestämmelserna hindrar inte heller en viss höjning av tröskeln för att ett klagomål ska undersökas.

Jag anser att dessa ställningstaganden är synnerligen välkomna. Ännu bättre skulle det emellertid vara ifall man kunde föreskriva om justitieombudsmannens prövningsrätt i lag. Denna fråga begrundas för närvarande i en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet.

Varje klagomål är viktigt

Jag har alltid betonat att det inte finns några onödiga klagomål. Klagomålen är oundgängliga källor till information för justitieombudsmannen. Det är uttryckligen via klagomålen som justitieombudsmannen får information om lagstridiga förfaranden och om sådana brister som förekommer i lagstiftningen eller vid tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Detta betyder emellertid inte att det varje gång då det finns skäl att misstänka att det förekommit lagstridigt förfarande finns anledning att undersöka klagomålet i den omfattning och så ingående som det är möjligt inom klagomålsförfarandet.

Jag har ovan presenterat de grunder i ljuset av vilka undersökningen av klagomålen enligt min uppfattning borde bedömas. Då någon av dessa grunder föreligger bör också mindre ärenden undersökas. I de fall där justitieombudsmannens åtgärder är påkallade är det enligt min åsikt väsentligt att klagomålet kan undersökas och avgöras snabbt. Detta är möjligt ifall justitieombudsmannen kan utföra en snävare undersökning av andra klagomål. Jag anser att en sådan flexibel undersökning av klagomålen som ger rum för prövning från justitieombudsmannens sida inte skulle försvaga utan tvärtom stärka och försnabba tillsynen över att lagen följs och främja rättsskyddet samt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

JUSSI PAJUOJA

POLISHÄKTENA UNDER FÖRÄNDRING

Bland de aktörer som övervakar och inspekterar slutna anstalter i Finland finns det bara en utomstående aktör som inte hör till förvaltningsorganisationen, dvs. justitieombudsmannen. Laglighetskontrollen av slutna anstalter har uttryckligen koncentrerats till justitieombudsmannen. Justitiekanslern har redan år 1933 befriats från övervakningen av bl.a. fängelser, polishäkten och mentalsjukhus.

Under de två senaste årtiondena har laglighetskontrollen fördjupats och utvidgats väsentligt. I och med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995 fick justitieombudsmannen till uppgift att främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. När det gäller tillsynen över slutna anstalter innebär detta att man utöver övervakningen av att lagarna följs har fäst allt större vikt vid att de intagna behandlas på ett människovärdigt sätt samt vid att förhållandena vid anstalterna är ändamålsenliga.

Å andra sidan har också lagstiftningen förnyats. Det omfattande lagpaket som innefattade fängelselagen, häktninglagen och lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen trädde i kraft 1.10.2006. Dessa lagar innehåller detaljerade föreskrifter om de krav som ställs på verksamheten. Den tidigare splittrade regleringen har således ersatts av detaljerade författningar som skapar tydliga spelregler inom denna sektor. För laglighetskontrollens del kan man därmed konstatera att det finns förutsättningar för en effektiv tillsyn. Vari ligger då problemet för polishäktenas del?

Ökade internationella krav

I och med att Finland anslöt sig till Europarådet utökades tillsynen över slutna anstalter med den tillsyn som utövas av Europarådets kommitté mot tortyr (CPT), som är ett oberoende internationellt tillsynsorgan. CPT



har utfört inspektioner i Finland under åren 1992, 1998, 2003 och 2008. I samband med sina besök har CPT utfört oanmälda inspektioner i alla slags slutna anstalter.

När det gäller polishäktena har CPT upprepade gånger konstaterat att polishäkten inte lämpar sig för förvaring av personer i över fyra dygn. CPT:s ställningstaganden har undan för undan blivit mer kritiska också när det gäller förhållandena i polishäktena. År 1992 konstaterade CPT att förhållandena i polishäktena var goda med tanke på kortvarig förvaring, medan CPT i samband med sitt senaste besök bara betraktade förhållandena som godtagbara på ett generellt plan.

En annan internationell bokstavskombination som är av betydelse är OPCAT. Vid utrikesministeriet pågår för närvarande förberedelserna för ratificeringen av det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ratificeringen av protokollet kräver även att ett nationellt tillsynsorgan inrättas i Finland. Tillsynsorganet ska bl.a. inspektera sådana utrymmen där frihetsberövade personer hålls i förvar. Denna uppgift medför också nya internationella rapporteringsskyldigheter och kräver att inspektionsverksamheten utvidgas och utvecklas samt att mångprofessionell sakkunskap utnyttjas vid inspektionerna.

OPCAT-beredningen pågår ännu, men det torde vara klart att justitieombudsmannen kommer att utses till nationellt tillsynsorgan. Vid justitieombudsmannens kansli har man redan räknat med de nya uppgifterna. Man har t.ex. utfört fler oanmälda inspektioner än förut i polishäkten. För att antalet inspektioner ska kunna utökas har även allt fler inspektioner utförts av föredragande, på förordnande av justitieombudsmannen. Dessutom har man strävat efter att förskjuta perspektivet vid inspektionerna från ett allmänt perspektiv till ett innehållsfokuserat och problemcentrerat perspektiv.

Centraliseringen av polisverksamheten och de gamla polisstationerna

Under de senaste åren har verksamhetsstrategin inom polisverksamheten innefattat centrering på det regionala planet. Vid ingången av år 2009 fanns det 24 polisinsrättningar på fastlandet. Minskningen av antalet polisinsrättningar överensstämmer med den långsiktiga utvecklingstrend som också gäller för polishäktenas del. Polishäktena koncentreras till de enheter som har jour dygnet runt och en tillräckligt stor kundkrets, dvs. i praktiken till de största städerna.

Polishäktena påverkas förutom av den regionala centreringsen även av två andra utvecklingsfaktorer. Den ena faktorn hänför sig till byggnadsbeståndet, dvs. till polisstationernas infrastruktur. Största delen av polisstationerna uppfördes inom ramen för ämbetshusbygget på 1970- och 1980-talet. Detta betyder att byggnaderna redan med tanke på sin ålder är i behov av sanering. Dessutom finns det anledning att se över byggnadernas framtida användningsändamål. I samband med saneringen av byggnaderna bör man alltså samtidigt bedöma vilken verksamhet det är ändamålsenligt att bedriva i dem.

För polishäktenas del är den centrala frågan vilka kategorier av personer som i framtiden kommer att hållas i förvar i polishäktena. Det är klart att en del personkategorier är sådana som både för närvarande och i fortsättningen entydigt ska hållas i förvar hos polisen. Till dessa kategorier hör t.ex. personer som gripits och anhållits för brott, personer som tagits i förvar för skyddande av hemfriden eller den offentliga friden samt perso-

ner som tagits i förvar på grund av hot om brott eller störningar. Dessa kategorier utgör polisens primära klientel. Till sitt antal utgör de personer som hör till dessa kategorier emellertid bara knappt en tredjedel av alla personer som årligen hålls i förvar i polishäktena.

Den andra frågan är hur förvaringen av de kategorier av personer som inte primärt hör till polisens ansvarsområde ska ordnas i fortsättningen. Till dessa personkategorier hör häktade och utlänningar som tagits i förvar. Den svåraste frågan är dock kanhända hur man ska hantera berusade personer. Hör dessa personer till polisens ansvarsområde eller inte?

Berusade som tagits i förvar

I de finska polishäktena hålls årligen nästan 150 000 personer i förvar, vilket i genomsnitt motsvarar 400 personer per dag. Av dessa har 90 000–100 000 personer tagits i förvar på grund av berusning.

Förvaringen av berusade har sedan gammalt hört till polisens uppgifter, eftersom berusning på en allmän plats var en straffbar gärning ända fram till 1960-talet. Sedan år 1968 har berusning emellertid inte varit straffbart, men förvaringen av berusade har ändå hört till polisens uppgifter.

Lagen om behandlingen av berusade trädde i kraft år 1973. Enligt denna lag ska polisen föra en berusad person till en tillnyktringsstation eller till någon annan vårdplats. I polisens förvaringslokaler ska i princip bara sådana berusade som betar sig våldsamt eller som är kända för att vara våldsamma placeras.

Hittills har tillnyktringsstationerna emellertid inte fått någon stor genomslagskraft. Särskilda tillnyktringsstationer finns bara i ett fåtal städer. I vissa städer fungerar tillnyktringsstationerna i anslutning till polisens förvaringslokaler eller i polisens utrymmen. På grund av att det finns så få tillnyktringsstationer placeras berusade dock i allmänhet i polisens häkteslokaler.

Eftersom många polisstationer saknar jour dygnet runt, kan man ibland bli tvungen att transportera berusade långa sträckor till närmaste förvaringslokal. Om den be-

rusade inte uppför sig våldsamt eller orsakar fara för sin familj eller för andra personer som bor tillsammans med honom eller henne, strävar polisen emellertid i första hand efter att föra hem den berusade.

En arbetsgrupp som tillsatts av inrikesministeriet kartlade behovet av tillnyktringsstationer år 2004. Arbetsgruppen konstaterade att det i Finland skulle behövas 20–25 tillnyktringsstationer med jour dygnet runt. Enligt arbetsgruppen behövs det minst fem sjukskötare och fem väktare för att man ska kunna upprätthålla verksamheten vid en tillnyktringsstation. Därutöver behövs även en deltidсанställd läkare och eventuellt också en socialarbetare. I detta fall skulle tillnyktringsstationen kunna betjäna samhället dygnet runt.

Arbetsgruppen lade fram tre alternativa förslag till hur nätverket av tillnyktringsstationer kunde byggas upp. Den dyraste lösningen innebär att man inrättar särskilda tillnyktringsstationer som inte fungerar i anslutning till andra aktörer. Enligt de två andra modellerna ska tillnyktringsstationerna inrättas i anslutning till polisinsrättningar eller sjukhus. Vid polisinsrättningarna skulle det finnas väktare bland den nuvarande personalen, men därutöver måste behovet av sjukvårdstjänster tillgodoses. Bland sjukhuspersonalen skulle det däremot färdigt finnas sjukvårdare, läkare och vaktmästare eller väktare.

Frågan om tillnyktringsstationerna aktualiserades på nytt då lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen stiftades. Riksdagen krävde att social- och hälsovårdssektorn i samarbete med polisen ska utreda möjligheterna att utveckla tillnyktringsstationsverksamheten.

För detta utredningsarbete tillsatte inrikesministeriet 3.11.2009 en arbetsgrupp vars mandattid går ut 31.12.2010. Arbetsgruppen har till uppgift att göra en heltäckande kartläggning av de ansvars-, behörighets- och resursfrågor som hänför sig till gripandet, transporten, förvaringen och vården av berusade. Dessutom ska arbetsgruppen lägga fram förslag till hur verksamheten kan ordnas på ett ändamålsenligt sätt.

Arbetsgruppen ska bl.a. utreda vilka verksamhetsmodeller som tillämpas på det internationella planet samt

klarlägga praxisen inom närområdena, i synnerhet i de andra nordiska länderna. Arbetsgruppen ska även ta ställning till vem som ska svara för kostnaderna för verksamheten och till hur kostnaderna ska fördelas mellan de olika aktörerna. Dessutom ska arbetsgruppen ta ställning till de olika organisationsmodellerna.

I skrivande stund har arbetsgruppen inte ännu slutfört sitt arbete. Det är emellertid klart att de alternativ som presenterats ovan kan innebära att det kommer att ske mycket stora förändringar i de nuvarande polishäktenas verksamhet. Detta är fallet i synnerhet om man beslutar sig för att tillnyktringsstationerna ska inrättas i anslutning till sjukhusen eller i form av fristående enheter. För polishäktenas del skulle detta innebära att två tredjedelar av deras årliga klientel placeras på annat håll.

Till laglighetsövervakarens uppgifter hör inte att ta ställning till vilket av de föreslagna alternativen som borde väljas. Justitieombudsmannen kan emellertid uppmärksamma de organ som svarar för lagberedningen på brister som observerats i lagstiftningen. I detta fall har lagen om behandlingen av berusade i 37 års tid gett en felaktig bild av verkligheten. Enligt lagen ska nämligen en berusad person i första hand föras till en tillnyktringsstation eller till någon annan vårdplats. I praktiken placeras den berusade dock vanligtvis i polishäktet. Man borde alltså så fort som möjligt antingen ändra lagen så att den överensstämmer med verkligheten eller omforma verkligheten så att den överensstämmer med lagen.

Placeringen och behandlingen av häktade

Ett av syftena med häktningsslagen är att förkorta den tid häktade hålls i förvar i polishäktet. Placeringen av en häktad i polishäktet sker med stöd av domstolens beslut. Den häktade får emellertid inte hållas i polishäktet längre än fyra veckor, om det inte finns särskilt vägande skäl till detta. I jämförelse med den internationella praxisen är även detta en mycket lång tid.

Den fråga som berör förvaringen av häktade i polishäktet är som bäst under behandling. Justitieministeriet

har tillsatt en arbetsgrupp, vars mandatperiod löper ut våren 2010, som har till uppgift att kartlägga med vilka metoder man kan minska antalet häktade som hålls i förvar hos polisen. Arbetsgruppen ska också utreda hur förhållandena för häktade som hålls i polisens förvaringsutrymmen kunde förbättras, t.ex. genom att de häktade ges möjligheter till utomhusvistelse och annan verksamhet samt erbjuds tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster.

För de häktades del är det primära problemet emellertid den långa tid de hålls i förvar i polishäktet. Den genomsnittliga förvaringstiden är ungefär två veckor, men det förekommer årligen drygt 200 fall där förvaringstiden överskrider en månad. Polishäkterna har dock inte planerats för sådan långvarig förvaring och förhållandena i dem är bristfälliga i jämförelse med förhållandena i egentliga häkten.

Det faktum att häktade placeras i polishäktet är även av principiell betydelse. På det internationella planet ställs det nämligen krav på att en brottsmisstänkt inte ska hållas i förvar hos den myndighet som utreder brottet. Med hjälp av detta krav strävar man efter att förhindra bruk av osakliga utredningsmetoder och påtryckningar. Detta krav avspeglas också i den upprepade kritik som CPT riktat mot Finland.

En flyttning av de häktade från polishäkterna skulle emellertid ha en överraskande stor betydelse. Även om bara drygt 2 000 häktade årligen placeras i polisens förvaringslokaler, svarar de häktade för en stor del av den dagliga belägningsgraden i polishäkterna eftersom förvaringstiderna är långa. I polishäkterna vistas dagligen ca hundra häktade. Medan det för de berusades del är fråga om ett stort klientel men en snabb omsättning, är det fråga om motsatt situation för de häktades del.

Av häktningsslagens premisser och av de internationella kraven följer att den tid som en häktad får hållas i förvar i polishäktet ytterligare borde förkortas. Detta skulle även medföra en minskning av det dagliga genomsnittsantalet häktade som hålls i förvar i polishäkterna.

En säkerhetsventil när det gäller utlännningar som tagits i förvar

År 2009 hölls över 1 200 utlännningar i förvar i polis-häkterna. Största delen av dessa utlännningar var sådana asylsökande som fått ett negativt asylbeslut och som därmed skulle avvisas. I vissa fall tas utlännningar även i förvar i samband med asylutredningen och i samband med utredningen av förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet. Därutöver kan också personer som av andra anledningar ska utvisas ur landet hållas i förvar i polishäktet.

Ett beslut om att en utlännning tas i förvar ska fattas av en polisman som hör till befälet eller av en tjänsteman vid gränsbevakningsväsendet. Beslutet om tagande i förvar ska behandlas vid tingsrätten inom fyra dygn. Därefter ska beslutet förnyas vid domstolen med två veckors mellanrum.

Utgångspunkten är att utlännningen ska flyttas till den förvarsenhet som fungerar i anslutning till mottagningscentralen i Helsingfors senast fyra dygn efter att ha tagits i förvar av polisen eller senast två dygn efter att ha tagits i förvar av en gränsbevakningsman. Verksamheten vid förvarsenheten regleras i lagen om bemötande av utlännningar som tagits i förvar och om förvarsenheter. Denna lag innehåller detaljerade föreskrifter om rättigheterna för utlännningar som tagits i förvar och om tillgodoseendet av deras grundläggande behov. Utlännningar som tagits i förvar kan emellertid i exceptionella fall – då förvarsenheten är fullbelagd – även under en längre tid hållas i förvar i polisens häkteslokaler.

Efter att en utlännning tagits i förvar ska denne alltså i regel snabbt flyttas till förvarsenheten. Problemet är dock att den nuvarande förvarsenhetens kapacitet inte räcker till. Ifall enhetens utrymmen utvidgas eller enheternas antal utökas, kunde också sådana utlännningar som tagits i förvar för en längre tid flyttas bort från polishäkterna.

Är kritiken mot polishäktena befogad?

Det väsentliga i kritiken mot polishäktena är att häktena och verksamheten vid dem anses ha många olika brister. När det gäller förvaringen av berusade är det fråga om brister vid tillgodoseendet av sådana behov som hänför sig till social- och hälsovården. Polishäktet är bara en förvarings- och tillnyktringsplats som i allmänhet inte erbjuder några möjligheter till vård.

När det gäller häktade utgörs problemet dels av de principiella frågorna, dels av det faktum att polishäktena inte har planerats för långtidsförvaring. För häktade har det uppförts häkten, där dessa ska placeras så snabbt som möjligt. Utgångspunkten är densamma när det gäller utlänningar som tagits i förvar, dvs. att dessa så snabbt som möjligt ska flyttas från polishäktet till förvarsenheten.

Vilka personer skulle då bli kvar i polishäktena? Ifall de ovan beskrivna reformprojekten genomförs i sin mest omfattande form, skulle bara polisens primära klienter placeras i polishäktena. Till dessa hör närmast personer som gripits med stöd av polislagen – fränsett berusade – samt personer som gripits eller anhållits med stöd av tvångsmedels- eller förundersökningslagen.

Då man begrundar vilka reformer och byggprojekt som under de senaste årtiondena genomförts t.ex. inom fångvården, kan man konstatera att utvecklingen för polishäktenas del har varit långsam. Sådana reformer som har inletts för flera decennier sedan – såsom omorganiseringen av förvaringen av berusade – har avstannat redan i begynnelsekedet. Därför är det bra att stora reformprojekt för närvarande är under beredning inom detta område. Nu är tiden inne för nytänkande, vilket det verkligen finns behov av.

2. Justitieombudsmanna- institutionen år 2009

När det gäller laglighetskontrollen var år 2009 ett märkesår både på det nationella och på det internationella planet. Justitieombudsmannainstitutionen härstammar från Sverige, där tjänsten som Riksdagens justitieombudsman inrättades år 1809. Samma år inledde prokuratoren, dvs. den nuvarande justitiekanslern i statsrådet, sin verksamhet i Finland. Under det gångna året uppmärksammade således båda dessa institutioner sin 200-åriga verksamhet.

Vid Finlands riksdag inledde JO sin verksamhet år 1920. Institutionen är den nästäldsta i sitt slag i hela världen. I mitten av 1900-talet spred sig JO-institutionen till de övriga nordiska länderna. Danmark fick en JO år 1955 och Norge år 1962. I dessa länder har JO emellertid mer begränsade befogenheter än i Sverige och Finland. Institutionen spreds senare till andra länder, i första hand enligt dansk modell.

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

2.1 UPPGIFTER OCH ARBETSFÖRDELNING

JO är landets högsta laglighetsövervakare som utses av riksdagen. JO övervakar att de 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 övervakningsbehörighet omfattar domstolar, myndigheter och tjänstemän samt övriga personer och sammanslutningar som sköter offentliga uppgifter. JO är däremot inte behörig att granska riksdagens lagstiftningsarbete eller riksdagsmännens verksamhet och in-

te heller de tjänsteåtgärder som vidtas av justitiekanslern i statsrådet.

De högsta laglighetsövervakarna, dvs. justitieombudsmannen (JO) och justitiekanslern (JK), har nästan samma behörighet. I allmänhet sammanfaller deras behörighet. Det är t.ex. bara JO eller JK som kan besluta att en domare ska åtalas för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen. Det enda undantaget utgörs av tillsynen över advokater, som endast hör till JK:s behörighet.

Vid arbetsfördelningen mellan JO och JK har JO fått till uppgift att behandla de ärenden som gäller fängelser och andra slutna anstalter där personer tas in mot sin vilja samt ärenden som gäller sådant frihetsberövande som avses i tvångsmedelslagen. JO behandlar också ärenden som gäller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, fredsbevararpersonalen och militära rättegångar.

JO har en oberoende ställning och står utanför den traditionella tredelningen av statsmakten – dvs. den lagstiftande makten, den verkställande makten och domsmakten. Myndigheter och andra aktörer som sköter offentliga uppgifter är skyldiga att ge JO all den information som behövs för laglighetskontrollen. Syftet med laglighetskontrollen är bl.a. att säkerställa att rättsskyddsmekanismerna och de interna kontrollmekanismerna inom olika förvaltningssektorer fungerar klanderfritt.

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

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



JO-kansliets ledning och personal i olika sammansättningar dryftade under året kansliets värden. Värdena utkristalliserades som rättvisa, människonärhet och ansvarsfullhet.

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

JO Paunio behandlade ärenden som gäller principiella frågor, statsrådet och de andra högsta statsorganen. Därutöver behandlade JO Paunio enligt den gällande arbetsfördelningen bl.a. ärenden som gäller socialvård och hälso- och sjukvård samt ärenden som gäller social trygghet på ett mer allmänt plan. Dessutom behandlade JO Paunio de ärenden som gäller barnets rättigheter. BJO Jääskeläinen behandlade bl.a. ärenden som gäller domstolar, fångvård, utsökning, miljö- och lokalförvaltning samt beskattning. BJO Lindstedt behandlade å sin sida ärenden som gäller po-

lisen, åklagarväsendet, försvarsmakten och utbildningssektorn samt ärenden som gäller utlännings- och språkfrågor. Efter att Lindstedts mandatperiod löpte ut (30.9.2009) har BJO Pajuoja svarat för dessa ärenden. En redogörelse för den detaljerade arbetsfördelningen finns i bilaga 2.

2.2

VÄRDERINGAR OCH MÅLSÄTTNINGAR FÖR VERKSAMHETEN VID JO:S KANSLI

Laglighetskontrollen i Finland har med tiden förändrats i flera avseenden. JO:s åklagarroll har trätt i bakgrunden och JO har fått en mer framträdande roll när det gäller att utveckla myndighetsverksamheten. JO har koncentrerat sig på att inom ramen för laglighetskontrollen styra och ställa krav på gott förvaltningsförfarande.

VÄRDERINGAR OCH MÅLSÄTTNINGARNA FÖR JO:S LAGLIGHETSKONTROLL

VÄRDERINGAR

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

MÅLSÄTTNINGAR

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

Uppgifter

JO:s kärnuppgift är att övervaka och främja lagligheten och tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta sker genom att JO behandlar klagomål och undersöker ärenden på eget initiativ. Till JO:s särskilda uppgifter hör att utöva tillsyn över förhållandena för och bemötandet av 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 ut-

övar 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 brådskanie 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.

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

De uppgifter som föreskrivits för JO skapar också grunden för de värderingar och målsättningar som berör laglighetskontrollen. Målsättningarna för JO:s kansli fastställdes år 2008 och ett projekt för fastställande av kansliets värderingar inleddes år 2009. Inom ramen för detta projekt definierade man inledningsvis kansliets centrala värderingar och granskade dem ur kundernas, myndigheternas, riksdagens och personalens synvinkel samt med avseende på ledningen av verksamheten. Detta projekt fortgår under år 2010. Värderingarnas implementering utgör temat för det innevarande året, då man t.ex. behandlar frågan om i vilka sammanhang och på vilket sätt värderingarna i praktiken ska yppa sig.

En kortfattad redogörelse för värderingarna och målsättningarna för verksamheten vid JO:s kansli finns på föregående sidan.

2.3 VERKSAMHETSMETODER OCH TYNGDPUNKTSOMRÅDEN

Bland JO:s uppgifter och verksamhetsformer står undersökningen av klagomål i centrum. Enligt den gällande lagen är JO 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 missförhållanden som JO observerat.

Enligt lagen ska JO 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. JO inspekterar också andra inrättningar, i synnerhet verksamhetsenheter som hör till social- och hälsovårdssektorn.

Vid laglighetskontrollen aktualiseras de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna såväl då JO avgör enskilda klagomål som vid planeringen av inspektioner och valet av ärenden som JO tar till prövning på eget initiativ. I berättelsen finns ett särskilt avsnitt där det framgår hurdana frågor som uppmärksammas i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under år 2009 samt hurdana ställningstaganden dessa frågor gett anledning till (se s. 42).

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 hemfridskyddet. 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 det avsnitt som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (se s. 96).

Betoningen av de grundläggande fri- och rättigheterna har även i övrigt påverkat inriktningen av JO:s verksamhet. JO har inte enbart till uppgift att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, utan JO ska också aktivt främja respekten för dem. I detta syfte för JO bl.a. diskussioner med centrala medborgarorganisationer. JO tar också i samband med inspektioner och på eget initiativ upp sådana frågor av allmän betydelse som är ömtåliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna koncentrerade sig JO år 2009 särskilt på offentligheten. Innebörden av detta tema presenteras närmare i avsnittet om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

2.4 REFORMPROJEKT

Under verksamhetsåret pågick två projekt som under de närmaste åren troligtvis kommer att inverka på JO:s verksamhet.

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 30.4.2010.

Under sommaren 2009 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp för att förbereda grundandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter. Arbetsgruppen har till uppgift att utreda möjligheterna att inrätta en sådan institution för mänskliga rättigheter som är förenlig med de s.k. Parisprinciperna. Vid beredningen

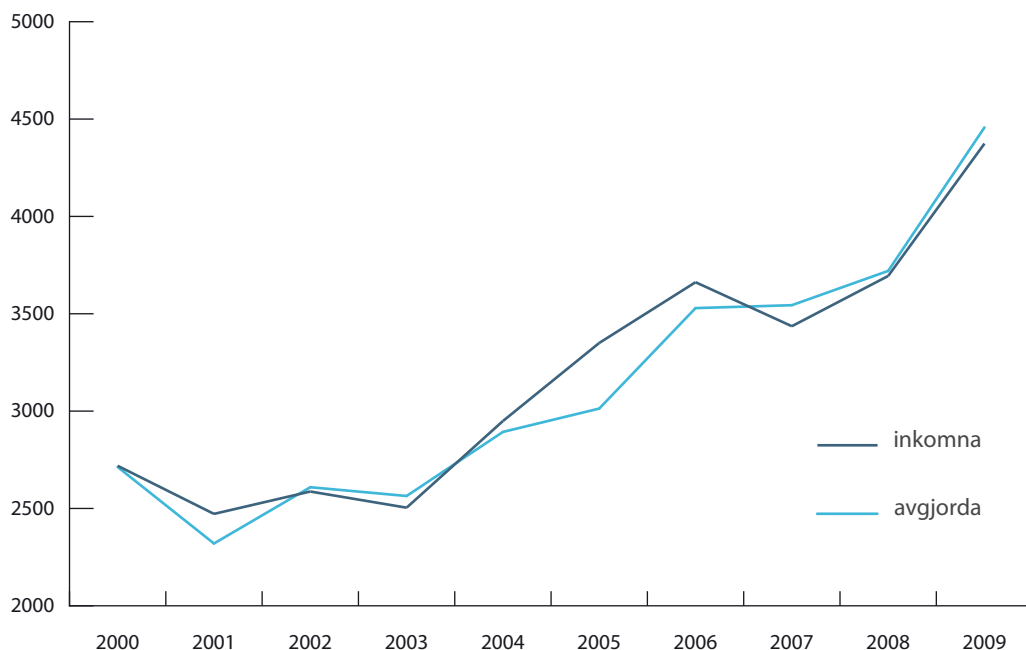
utgår man från att institutionen ska finnas i anslutning till JO:s kansli. Institutionen för mänskliga rättigheter ska bl.a. ha till uppgift att främja de mänskliga rättigheterna, övervaka harmoniseringen av lagstiftningen och de internationella förpliktelserna om mänskliga rättigheter, främja spridningen 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.

Dessutom har arbetsgruppen till uppgift att utreda om de högsta laglighetsövervakarna, dvs. riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, kunde ges utvidgad prövningsrätt när det gäller undersökningen av klagomål och om klagomålets preskriptionstid kunde förkortas. Arbetsgruppen ska utarbeta behövliga förslag till ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman och lagen om justitiekanslern i statsrådet. Arbetsgruppens mandatperiod löper ut 30.6.2010.

2.5 KLAGOMÅL OCH ÖVRIGA LAGLIGHETSKONTROLLÄRENDEN

Antalet klagomål har ökat kraftigt under det senaste årtiondet. Under verksamhetsåret inkom ett rekordstort antal klagomål och antalet avgjorda klagomål var också större än någonsin förut. Jämfört med år 2008 ökade klagomålen med 18 % (3 694–4 373). Antalet avgjorda klagomål ökade ännu mera, dvs. med 20 % (3 720–4 458).

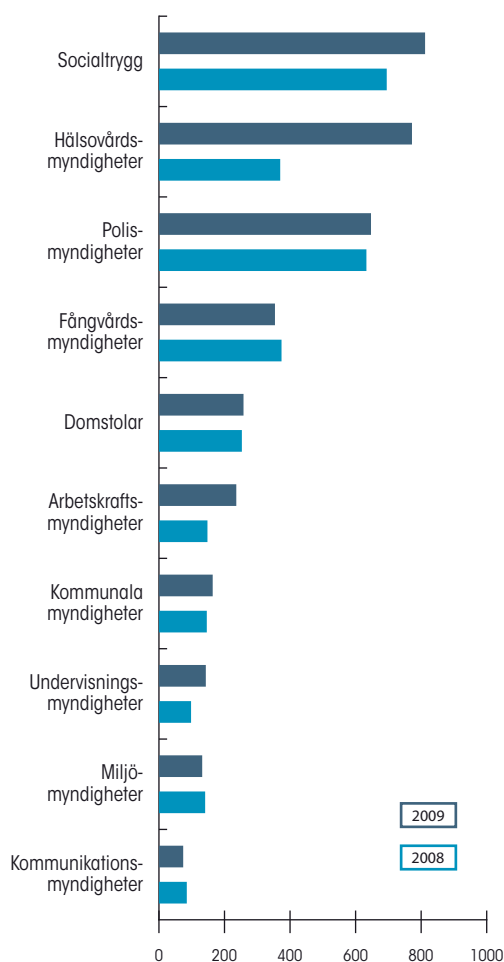
Under de senaste åren har antalet klagomål också ökat på grund av den ökade elektroniska kommunikationen. Antalet klagomål som inkommit på traditionellt sätt, dvs. sänts per brev eller per telefax eller lämnats in personligen, har gradvis minskat, medan de klagomål som sänts in per e-post har ökat kraftigt i antal. År 2009 inkom ca 55 % av klagomålen i elektronisk form. Verksamhetsåret var det första år under vilket den övervägande delen av klagomålen inkom i form av e-postmeddelanden. År 2008 utgjorde e-postklagomålen 43 % av alla klagomål.

*Inkomna och avgjorda klagomål åren 2000–2009*

Inkomna och avgjorda laglighetsövervakningsärenden

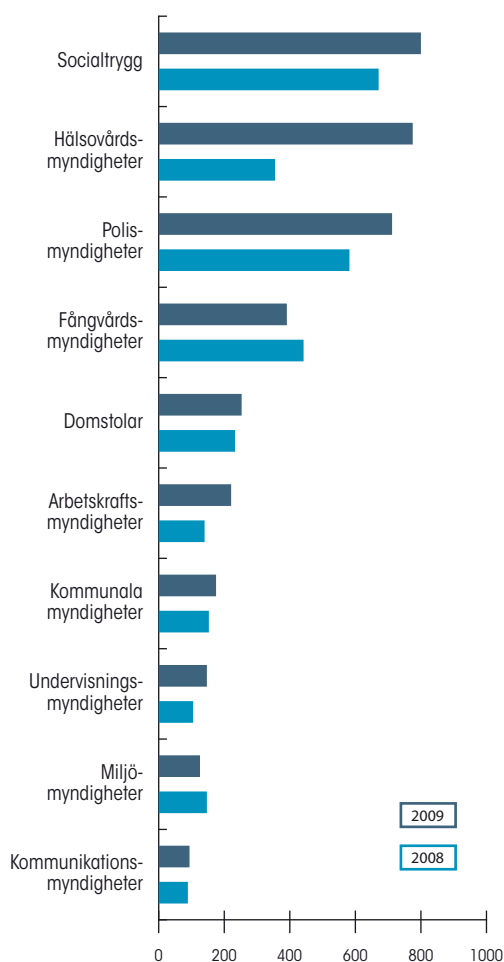
Till laglighetskontrollen hänförs utöver klagomålen även övriga skrivelser och ärenden som JO tagit till prövning på eget initiativ. Skrivelserna utgörs i allmänhet av förfrågningar eller medborgarbrev som är ospecificerade till sitt innehåll eller som faller utanför JO:s övervakningsbehörighet. Dessa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

	inkomna	avgjorda	2008	2009
Klagomål			3 632 3 720	4 346 4 458
Överförs från justitiekanslern			62	27
Egna initiativ			61 47	72 80
Utlåtanden och sakkunniguppdrag			33 33	49 47
Övriga skrivelser			319 314	322 318
Sammanlagt			4 107 4 114	4 816 4 903



De tio största målgrupperna för inkomna klagomål under åren 2008 och 2009

År 2009 riktade sig 83 % av klagomålen mot de tio största målgrupperna för inkomna klagomål. Socialvårdsmyndigheterna utgjorde fortsättningsvis den största målgruppen, som i denna statistik omfattar både socialvårds- och socialförsäkringsmyndigheter. När det gäller denna målgrupp ökade särskilt de klagomål som gällde socialvården, medan de klagomål som gällde socialförsäkring höll sig på samma nivå som förut. Den näst största målgruppen för klagomålen år 2009 var hälso- och sjukvården. Inom denna målgrupp var det ett enda ärende som orsakade största delen av



De tio största målgrupperna för avgjorda klagomål under åren 2008 och 2009

den kvantitativa ökningen av klagomålen. JO fick nämligen ta emot 345 klagomål som gällde Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts planer på att lägga ner Västra Nylands sjukhus i Ekenäs. Dessa klagomål gällde i synnerhet tryggheten av den svenskspråkiga servicen. En noggrannare redogörelse för detta ärende finns i det avsnitt som berör hälso- och sjukvården, på s. 218.

När det gäller antalet klagomål som anfördes mot polisen, fångvården och domstolarna, som också hör till de stora målgrupperna, skedde det inga betydande för-

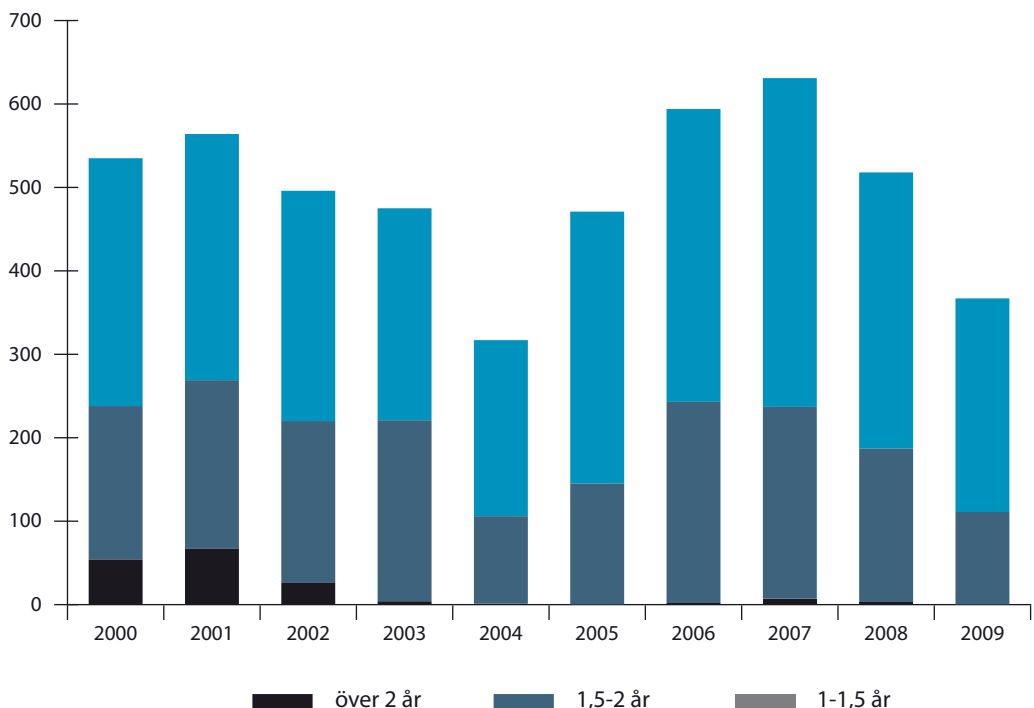
ändringar under verksamhetsåret. Däremot skedde en avsevärd ökning av antalet klagomål som riktade sig mot Arbetskraftsmyndigheterna. Det var framför allt fråga om en ökning av klagomålen mot arbetslöshetskassorna. Dessa klagomål behandlas i avsnittet gällande Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa, på s. 258. I bilaga 4 finns uppgifter om antalet klagomål som anfördes mot de tio största målgrupperna.

Avgjorda klagomål

De inkomna och de avgjorda klagomålen fördelade sig på samma sätt mellan de olika målgrupperna. Även när det gäller avgjorda klagomål riktade sig således 83 % av klagomålen mot de tio största målgrupperna. Gruppernas storleksordning var också densamma. I bilaga 4 finns detaljerade uppgifter om antalet avgöranden per målgrupp.

Det är naturligt att det finns en korrelation mellan antalet inkomna och antalet avgjorda klagomål. Utgångspunkten är att tyngdpunkterna för verksamheten bestäms på basis av omfattningen och arten av de ärenden som är föremål för behandling. Resurserna ska således inriktas i enlighet med den rådande samhällssituationen. I detta sammanhang ska man särskilt beakta verksamhetens genomslagskraft, rättsskyddet och kraven på god förvaltning. Dessutom ska man ta hänsyn till utsatta grupper i samhället.

Vidare har man vid JO:s kansli uppställt som mål att klagomålenas behandlingstid ska vara högst ett år. Under de senaste åren har man så småningom närmat sig detta mål. Då situationen i början av årtiondet var sådan att 50–60 över två år gamla klagomål överfördes till följande år fanns det inga sådana ärenden alls i slutet av år 2009. Antalet klagomål som varit under behandling i mer än ett och ett halvt år eller i mer än ett år hade likaså minskat. Till följande år överfördes



Antalet över ett år gamla ärenden under behandling vid utgången av året

vid utgången av år 2009 något fler än 100 klagomål som varit under behandling i mer än ett och ett halvt år och ca 250 klagomål som varit under behandling i mer än ett år.

Den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden som hörde samman med laglighetskontrollen var vid årets slut 6,1 månader. Behandlingstiden hade således förkortats jämfört med året innan, då den genomsnittliga behandlingstiden var 7,0 månader.

2.6 ÅTGÄRDER

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

Den allvarligaste åtgärden innebär att JO förordnar att tjänsteåtal ska väckas. JO behöver emellertid inte förordna att åtal ska väckas trots att den övervakade har agerat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter, om JO anser att en anmärkning är en tillräcklig åtgärd. JO kan också meddela sin uppfattning om det lagenliga förfarandet eller uppmärksamma den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. JO kan meddela sin uppfattning antingen i kritisk uppfattning 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 2009 vidtog JO åtgärder i sammanlagt 791 ärenden, vilket motsvarade ca 17 % av alla avgöranden som gällde klagomål och ärenden som JO tagit till prövning på eget initiativ (sammanlagt 4 538).

I 13 % av fallen (603) uppdagades inget felaktigt förfarande och i 38 % av fallen (1 742) konstaterades det att det inte fanns anledning att misstänka något felaktigt förfarande. I 31 % av fallen togs klagomålet inte till prövning (1 400).

Den allmänaste orsaken till att klagomålet inte togs till prövning utgjordes av att ärendet var under behandling hos en behörig myndighet. Laglighetsövervakaren befattar sig nämligen vanligtvis inte med ärenden som är under behandling hos en besvärinstans eller hos någon annan myndighet. Antalet inledda ärenden som inte togs till prövning (911) motsvarade 20 % av alla avgjorda klagomål. Till de ärenden som inte tas till prövning hör också sådana ärenden som inte omfattas av JO:s behörighet samt i regel också sådana ärenden som är över fem år gamla.

Då de klagomål som inte togs till prövning utelämnas ur granskningen, motsvarade åtgärdsavgörandena 25 % av de klagomål som togs till prövning.

Under verksamhetsåret utfärdades inga förordnanden om att tjänsteåtal skulle väckas. JO gav 39 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 680 fall. I 33 fall gjordes en rättelse i ärendet medan det var under behandling. I 37 fall klassificerades avgörandena som framställningar, även om också andra avgöranden innefattade sådana ställningstaganden angående utveckling av förvaltningen som påminde om framställningar.

2.7 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret inspekterade JO 57 inrättningar (71 året innan). En förteckning över alla inspektioner finns i bilaga 5. Inspektionerna beskrivs närmare i samband med de avsnitt som gäller de olika sakområdena.

ÅTGÄRDER FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER		Åtgärd						Det totala antalet avgjorda ärenden	% -andel*
		Åtal	Anmärkning	Meddelande	Framställning	Röttelse	Sammanlagt		
Myndighet	Polismyndigheter		5	134	1	3	143	723	19,8
	Socialtrygg		1	124	3	11	139	806	17,2
	- socialvård		1	89	2	6	98	474	
	- socialförsäkring			35	1	5	41	332	
	Fångvårdsmyndigheter		7	99	11	2	119	400	29,7
	Hälsovårdsmyndigheter		9	66	6	3	84	785	10,7
	Arbetskraftsmyndigheter		1	70	1	3	75	227	33,0
	Miljömyndigheter		4	26	2	1	33	127	26,0
	Undervisningsmyndigheter			29		4	33	150	22,0
	Övriga övervakade			15	5	5	25	159	15,7
	Domstolar			22	1		23	255	9,0
	- allmänna domstolar			21	1		22	227	
	- specialdomstolar								
	- förvaltningsdomstolar			1			1	28	
	Kommunala myndigheter		2	18			20	177	11,3
	Utsökningsmyndigheter			15		1	16	93	17,2
	Kommunikationsmyndigheter			11	2	3	16	100	16,0
	Militära myndigheter		1	12		2	15	62	24,2
	Jord- och skogsbruksmyndigheter			8	1	1	10	62	16,1
	Tullmyndigheter		2	7	1		10	38	26,3
	Åklagarmyndigheter			7			7	64	11,0
	Skattemyndigheter		1	4	1		6	90	6,7
	Utlänningsmyndigheter		1	4	1		6	74	8,1
	Intressebevakningsmyndigheter		1	4			5	44	11,4
	De högsta statsorganen			2	1		3	60	5,0
	Kyrkliga myndigheter			3			3	24	12,5
	Enskilda som inte övervakas							11	
	Offentliga råtsbiträden							7	
	Sammanlagt		35	680	37	39	791	4 538	17,4

* Åtgärdsavgörandenas procentuella andel av avgörandena i respektive kategori av ärenden



Vid kansliets 89-årsseminarium i februari diskuterades JO:s verksamhet och kommunikation tillsammans med representanter för medierna. Redaktionschef Minna Holopainen från FNB (till vänster), ledarskribent Marjut Lindberg från Helsingin Sanomat och kriminalreporter Rami Mäkinen från Ilta-Sanomat.

Av inspektionerna utfördes två tredjedelar under ledning av justitieombudsmannen eller någon av de biträdande justitieombudsmännen och en tredjedel genomfördes av föredragandena. Fem oanmälda inspektioner utfördes i fängelser och polishäkten. I en av inspektionerna deltog Norges justitieombudsman Arne Fliflet, som gjorde sig förtrogen med Finlands justitieombudsmans fängelseinspektionsverksamhet.

Beväringar och personer som är intagna i slutna anstalter ges alltid i samband med inspektionerna tillfälle att föra förtroliga samtal med JO eller JO:s medarbetare. JO inspekterar också t.ex. skolhem, anstalter för utvecklingsstörda och andra inrättningar som hör till social- och hälsovårdssektorn.

I samband med inspektionerna uppdagas ofta missförhållanden som JO senare undersöker på eget initiativ. Inspektionerna har också en förebyggande funktion.

2.8

NATIONELLT OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE

Tilldragelser inom landet

Justitieombudsmannainstitutionens 89-årsseminarium ordnades 12.2.2009. Temat för seminariet var justitieombudsmannens verksamhet och kommunikation ur mediernas synvinkel. Redaktionschef Minna

Holopainen (FNB), nyhetsbyråchef Timo Huovinen (YLE Nyheter), ledarskribent Marjut Lindberg (Helsingin Sanomat) och kriminalreporter Rami Mäkinen (Oikeus-toimittajat ry) höll inledningsanföranden i egenskap av representanter för medierna.

JO:s berättelse för år 2008 överlämnades till riksdagens talman 28.5.2009 och riksdagens grundlagsutskott gästade kansliet 3.6.2009.

Under verksamhetsåret medverkade justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och kansliets personal i ett flertal evenemang inom landet, bl.a. genom att hålla inledningsanföranden. JO Paunio höll t.ex. 6.11.2009 ett festtal med temat språkliga rättigheter vid Svenska dagens huvudfest i Jakobstad.

Internationella kontakter

JO Paunio var fram till juni 2009 medlem i direktionen för det internationella justitieombudsmannainstitutet International Ombudsman Institute (IOI). Hon deltog i konferensen för IOI:s europeiska sektion i Wien 26–27.2.2009. IOI:s nionde världskonferens och Sveriges justitieombudsmans 200-årsjubileumsfest ordnades i Stockholm 9–12.6.2009. I detta evenemang deltog JO Paunio, BJO Jääskeläinen, BJO Lindstedt, kanslichef Pajujoja och äldre JO-sekreterare Stoor.

Kansliet besöktes under verksamhetsåret av flera olika länders justitieombudsmän: Sozar Subari från Georgien och Armen Harutyunyan från Armenien 15.5.2009, Yang-sun Chou från Taiwan 4.6.2009, Javier Moctezuma från Mexico 15.6.2009, Sayera Rashidova från Uzbekistan 22–23.10.2009 samt övervakningsminister Yufu Li från Kina 9.11.2009.

Direktören för EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) Morten Kjaerum besökte kansliet 2.10.2009 och EU:s ombudsman Nikiforos Diamandouros gästade kansliet 28.10.2009.

Kansliet besöktes dessutom av delegationer bl.a. från Turkiet, Libyen, Angola, Ryssland, Argentina och Kirgisien.

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 2 700 kundsamtal och ca 160 kundbesök.

Kansliets registratur tar emot klagomålen och svarar på förfrågningar angående dem samt tar emot dokumentbeställningar. Vid registraturen fick man ta emot ca 2 900 telefonsamtal. Kundbesöken uppgick till ca 300 och dokumentbeställningarna till ca 350. Forskare betjänas i första hand av arkivarien.

Informationsförmedling

JO informerar också medierna om sådana avgöranden som är av allmänt intresse. År 2009 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 290 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.

man.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 2009 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 notariater, en arkivarie, en registrator, en biträdande registrator, tre avdelningssekreterare och fem byråsekreterare. En förteckning över personalen finns i bilaga 6.

Under verksamhetsåret övergick JO:s kansli i likhet med riksdagen till det nya lönesystemet.

En del av personalen deltog i en studieresa till Bryssel 29–31.3.2009, där de bl.a. bekantade sig med Europeiska ombudsmannens sekretariat samt med parlamentet och kommissionen.

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 13 gånger under verksamhetsåret.



Till JO-institutionens 90-årsjubileum som firades 2009 formgav skulptören Hannu Siren ombudsmannaskulpturen "Allt".



Ombudsmannaskulpturen tillverkas i en silverserie och en bronsserie. Till skulpturen hör en skinnpåse som Hannu Siren designat tillsammans med Ilkka Niskala, som också tillverkat den.

2.11 JUSTITIEOMBUDS- MANNASKULPTUREN

År 2009 hade det förlöpt 90 år sedan justitieombudsmannainstitutionen inrättades i Finland genom regeringsformen år 1919. Med anledning av jubileumsåret beställdes en justitieombudsmannaskulptur av skulptören Hannu Siren. Skulpturen är tillverkad i ett begränsat antal exemplar och används som en utmärkelse. Hos Rahapaja Oy framställdes 20 exemplar av skulpturen i silver och 150 exemplar i brons. Skulpturens klot är 44 mm i diameter och cirkelns storlek är 4 mm x 4 mm x 80 mm.

Skulpturen bär namnet "Kaikki" ("Allt"). Man kan föreställa sig att dess formspråk ger uttryck för växelverkan mellan individen och samhället, för de mänskliga rättigheternas universella natur eller för individens människovärde som justitieombudsmannen är avsedd att skydda.

Skulpturen kan tilldelas en finsk eller utländsk person, myndighet eller sammanslutning som på ett förtjänstfullt sätt har främjat lagligheten och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Skulpturen i silver är avsedd som utmärkelse för exceptionellt betydelsefull verksamhet.

Vid JO:s kansli förs en förteckning över dem som tilldelats en skulptur.

3. De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

I detta avsnitt sammanställs de viktigaste iakttagelser som JO inom ramen för laglighetskontrollen gjort i fråga om tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under verksamhetsåret.

Med grundläggande fri- och rättigheter avses de fri- och rättigheter som enligt 2 kap. i grundlagen (GL) 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 fri- och rättigheterna och de internationella mänskliga rättigheterna kompletterar varandra och bildar tillsammans ett rättsligt skyddssystem i Finland.

De grundläggande fri- och rättigheter som fastställdes i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 och som togs in i den dåvarande regeringsformen överfördes med oförändrat innehåll till den GL som trädde i kraft 1.3.2000. De internationella förpliktelser angående de mänskliga rättigheterna som är bindande för Finland har i stort sett bibehållits oförändrade under den tid den nya GL varit gällande. När det gäller tolkningen och tillämpningen av förpliktelserna angående de mänskliga rättigheterna finns det emellertid skäl att ta hänsyn till rättspraxisen vid de organ som utövar tillsyn över dessa rättigheter. Rättspraxisen avspeglar nämligen de mänskliga rättigheternas närmare innehåll och den förändring som med tiden sker i fråga om deras tolkning.

Översikten inleds med ett sammandrag av de internationella händelser som berörde de mänskliga rättigheterna under verksamhetsåret. Kapitlet består huvudsakligen av en genomgång av 2009 års JO-avgöranden där en eller flera grundläggande fri- och rättigheter eller mänskliga rättigheter uppmärksammas.

3.1

TILLDRAGELSER SOM BERÖRDE DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Inom Europeiska unionens (EU) rättssystem har uppfattningen om de grundläggande rättigheternas betydelse förändrats under de senaste åren. Det nyaste reformfördraget som modifierar EU:s fördrag, det s.k. *Lissabonfördraget*, undertecknades 13.12.2007 och trädde i kraft 1.12.2009.

I och med godkännandet av Lissabonfördraget blev EU en juridisk person och kan ansluta sig t.ex. till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna). Syftet med Lissabonfördraget är att förenkla och klargöra beslutsfattandet inom unionen. Genom fördraget 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 rättigheter som unionens organ ska respektera. Stadgan om de grundläggande rättigheterna är bindande också i medlemsstaterna då de tillämpar EU-rätten. I och med fördraget ökar öppenheten vid beslutsfattandet. Europeiska unionens råd, som består av en minister från varje medlemsstat, håller i fortsättningen möten som är öppna för allmänheten då rådet behandlar och fattar beslut om lagförslag.

EU:s byrå för grundläggande rättigheter som är belägen i Wien inledde sin verksamhet 1.3.2007. Byrån koncentrerar sig på de grundläggande rättigheterna

inom EU-rättens område. Byrån fungerar också 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 sådan insamling, analys och förmedling av information som avses i förordningen om inrättande av byrån, samt upprätta rapporter och ge utlåtanden. Byrån för grundläggande rättigheter fokuserar bl.a. på ärenden som gäller rasism och diskriminering, barns rättigheter samt asylsökande och invandrare.

Principerna och målen för Finlands människorättspolitik framgår av Statsrådets redogörelse om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna (SRR 7/2009 rd). Redogörelsen gavs till riksdagen 3.9.2009. I redogörelsen behandlas både Finlands internationella verksamhet för främjande av de mänskliga rättigheterna och frågan om hur de centrala mänskliga rättigheterna har tillgodosetts i Finland. I Finlands människorättspolitik utgår man från att de mänskliga rättigheterna är universella, odelbara och beroende av varandra. Till de centrala inslagen i människorättspolitiken hör också att främja de kollektiva rättigheterna samt att motarbeta diskriminering. Människorättspolitiken bedrivs öppet och i mån av möjlighet i samarbete med andra aktörer. Enligt redogörelsen betraktar regeringen Finlands människorättspolitik som ett medel för att skapa en rättvisare och tryggare värld, där människovärdet åtnjuter större respekt än förut.

Under hösten 2009 hörde utrikesutskottet och social- och hälsovårdsutskottet JO med anledning av redogörelsen. I sina yttranden uppmärksammade JO bl.a. att det allmänna ska ha en långsiktig strategi för att kunna trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Statsrådet kunde t.ex. i regeringsprogrammet eller på något annat bindande sätt fastställa riktlinjer för politiken för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänsk-

liga rättigheterna, dvs. bedöma vilka delområden som betraktas som särskilt viktiga och brådskande utvecklingsobjekt. Därefter borde dessa riktlinjer iakttas systematiskt och under övervakning. Samtidigt skulle statsmakten förbinda sig att tilldela tillräckliga resurser för fullföljandet av programmet.

För det andra uppmärksammade JO statens ersättningsansvar när det gäller sådana skador som orsakas av utövningen av offentlig makt, dvs. statens ansvar för gottgörelse av kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Finlands rättssystem erbjuder nämligen inte för närvarande ett tillräckligt effektivt rättsskydd i sådana situationer, trots att det allmännas ansvar för gottgörelse av kränkningar av de mänskliga rättigheterna anses utgöra en väsentlig del av tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i landet.

Utrikesutskottet ansåg i sitt betänkande (UtUB 1/2010) att en *nationell handlingsplan* för hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ska tillgodoses i Finland skulle utgöra en naturlig uppföljning till redogörelsen. Enligt utskottet kunde en nationell handlingsplan sammanställas i början av nästa regeringsperiod, i anslutning till regeringsprogrammet. *Regeringsprogrammet kunde innehålla en allmän strategi för politiken för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna*, som sedan konkretiseras i ett särskilt handlingsprogram. Samtidigt skulle man också förbinda sig att avsätta tillräckliga resurser för handlingsprogrammets koordinering och verkställighet. Redogörelsens behandling fortgår vid riksdagen under år 2010.

Europarådets ministerkommitté har tillsatt en kommitté för att överväga utarbetandet av en konvention om bekämpande av våld mot kvinnor i nära relationer. Kommittén fortsätter med sitt arbete under år 2010. Också Finland deltar i kommitténs verksamhet.

Under verksamhetsåret medverkade Finland också i den arbetsgrupp som utreder möjligheterna att utarbeta ett fakultativt protokoll till *FN:s konvention om barnets rättigheter*. Rådet för mänskliga rättigheter kommer under våren 2010 att fatta beslut om arbetsgruppens fortsatta mandatperiod.

Den arbetsgrupp som har till uppgift att utreda förutsättningarna för ratificering av *Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel* fortsatte likaså med sitt arbete under verksamhetsåret. Arbetsgruppen, som tillsatts av utrikesministeriet (UM), svarar också för den fortsatta utredningen av förutsättningarna för ratificering av det fakultativa protokollet till konventionen om barnens rättigheter som gäller handel med barn, barnprostitution och barnpornografi.

I december 2009 ratificerades *Europarådets konvention om skydd av de mänskliga rättigheterna och människans värdighet inom biologi och medicin* samt de tilläggsprotokoll till konventionen som gäller förbud mot kloning av människor och transplantation av organ och vävnader av mänskligt ursprung.

Den arbetsgrupp som UM tillsatt redan i september 2006 för att utreda förutsättningarna för ratificering av *det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT)* fortsatte med sitt arbete under verksamhetsåret. I arbetsgruppen medverkar också en representant för JO:s kansli. I samband med ärendets beredning har det föreslagits att riksdagens justitieombudsman ska fungera som ett sådant nationellt tillsynsorgan som avses i protokollet. Arbetsgruppens mandatperiod har förlängts till 31.3.2010 och i skrivande stund har den inte ännu slutfört sitt arbete. Eftersom ratificeringen av det fakultativa protokollet har dragit ut på tiden kan Finlands justitieombudsman beklagligtvis inte ännu delta i Europarådets och EU:s gemensamma projekt European NPM som inleddes 1.1.2010. Inom ramen för detta projekt kan man bl.a. delta i inspektioner som utförs av de aktörer som utsetts till nationella OPCAT-tillsynsmyndigheter i olika stater samt diskutera och utbyta erfarenheter om god tillsynspraxis.

3.2

STÄLLNINGSTAGANDEN AV ORGAN SOM UTÖVAR TILLSYN ÖVER DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) överlämnade i januari 2009 sin berättelse om inspektionsbesöket i Finland 20–30.4.2008 till Finlands regering. Kommitténs observationer har refererats i JO:s berättelse för år 2008. Kommittén uppmärksammade redan i den rapport som gavs omedelbart efter inspektionsbesöket tre missförhållanden, nämligen förvaringen av häktade i polisens lokaler, användningen av s.k. baljceller i Helsingfors fängelse samt isoleringspraxisen vid Gamla Vasa psykiatiska sjukhus.

Finlands regering gav 17.6.2009 sitt svar med anledning av rapporten. I februari 2009 tillsattes en arbetsgrupp för att utreda hur man kan minska antalet häktade som hålls i förvar vid polisinsirättningarna. Arbetsgruppen har också till uppgift att utreda hur förhållandena för häktade som hålls i förvar hos polisen kunde förbättras, bl.a. genom att de häktade ges möjligheter till utomhusvistelse och annan verksamhet samt erbjuds tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster.

När det gäller förvarsenheter för utlännningar konstaterade regeringen i sitt svar med anledning av CPT:s rapport att inrikesministeriet (IM) har börjat förhandla med myndigheter inom olika förvaltningsområden för att inleda planeringen av en annan förvarsenhet. Vid förvarsenheten i Krämerstskog har man anställt en tredje hälsovårdare och gett nyanlända möjligheter att genomgå en hälsokontroll så snart som möjligt efter ankomsten. Man har också vidtagit åtgärder för att ordna psykologmottagning vid enheten och strävar efter att personer som hålls isolerade dagligen ska besökas av en hälsovårdare.

I fråga om fängelserna framställde CPT önskemål om att Finland ska utrusta cellerna med sanitetsutrymmen betydligt snabbare än vad som planerats, dvs. redan före år 2015. I början av år 2009 var ännu 508 baljceller i bruk vid fängelserna. Under våren 2009 togs

dock sammanlagt 117 baljceller ur bruk i fängelserna i Konnunsuo och Kervo. Antalet baljceller kommer ytterligare att minska år 2011, då Konnunsuo fängelse läggs ner och totalrenoveringen av fängelserna i Kuopio och S:t Michel slutförs. Därefter kommer det ännu att finnas baljceller i fängelserna i Tavastehus och Helsingfors. Regeringen uppgav i sitt svar med anledning av CPT:s rapport att man utreder möjligheterna att totalrenovera dessa fängelser och avskaffa baljcellerna. På avdelningen för mödrar och barn vid Tavastehus fängelse avskaffades baljcellerna i samband med den renovering som utfördes vid årsskiftet 2009–2010.

Kommittén uppmärksammade också förhållandena på den psykiatriska avdelningen vid Vanda fängelse. Kommittén rekommenderade anställning av tilläggspersonal samt utökad närvaro av en specialistsjukskötare på avdelningen. Regeringen konstaterade i sitt svar att man utreder huruvida avdelningen kunde omvandlas till ett psykiatriskt sjukhus med verksamhet dygnet runt.

Beträffande psykiatriska vårdinrättningar rekommenderade CPT att det vid bedömningen av huruvida en patient ska tas in för vård mot sin vilja och vid bedömningen av eventuell fortsatt vård ska finnas tillgång till ett ställningstagande av en psykiater som inte har anknytning till det sjukhus där patienten vårdas. I sitt svar till CPT konstaterade regeringen att det för att en patient ska kunna tas in för vård mot sin vilja krävs att fyra läkare bedömer att villkoren för sådan vård är uppfyllda. I den nationella planen för mentalvårds- och missbruksarbete har det föreslagits att man inom den psykiatriska sjukhusvården ska utarbeta en sådan praxis där en bedömning också begärs av en utomstående sakkunnig. Därigenom kan man nämligen öka förtroendet för besluten och göra beslutsfattandet öppnare samt förbättra patienternas rättsskydd. Behovet av författningsändringar ska bedömas i anslutning till reformen av mentalvårdslagen.

Europarådets organ mot korruption GRECO (Group of States against Corruption) utvärderade 3.12.2009 de åtgärder Finland vidtagit för att följa rekommendationerna om öppenhet i fråga om partifinansieringen samt kriminalisering av mutor. GRECO hade redan i december 2007 utfärdat åtgärdsrekommendationer för Finland beträffande dessa frågor.

GRECO konstaterade att den nya lagstiftning som införts i Finland förbättrar både insynen och tillsynen i samband med kandidatfinansieringen. GRECO ansåg att dess rekommendationer hade följts för kandidaternas del och noterade att man håller på att bereda liknande lagstiftning också för partifinansieringens del. GRECO konstaterade vidare att Finland även har vidtagit åtgärder med anledning av rekommendationerna om kriminalisering av mutor och att de finska myndigheterna tydligt strävar efter att efterfölja dessa rekommendationer. Finland kommer att avge en rapport om de fortsatta åtgärderna senast 30.6.2011.

3.2.1 KLAGOMÅL MOT FINLAND SOM BEHANDLADES VID EUROPADOMSTOLEN 2009

År 2009 registrerades sammanlagt 489 nya klagomål mot Finland vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen), vilket var betydligt fler än åren innan (276 och 268). Vid utgången av året fanns det 222 klagomål som väntade på att bli avgjorda vid kommittésammansättning och 140 klagomål som skulle avgöras vid kammarsammansättning. Dessutom hade domstolen begärt ett bemötande av regeringen med anledning av 46 klagomål. Under verksamhetsåret var således 408 klagomål som berörde Finland under behandling vid Europadomstolen (286 året innan).

Största delen av de klagomål som anförs hos Europadomstolen tas emellertid inte till prövning. Domstolen avisar ärenden genom s.k. kommittébeslut (som meddelas av tre domare). Sådana beslut delges inte svarandestaten, utan endast klaganden informeras om saken per brev. Ärendet föranleder därmed inga åtgärder för statens del. Sammanlagt 342 ärenden som gällde Finland avvisades eller ströks från domstolens agenda under år 2009 (461 året innan), 304 av dem genom kommittébeslut (241 året innan) och 38 genom kammarsbeslut (13 året innan).

I kammarsammansättning (som består av 7 domare) fattar Europadomstolen beslut om huruvida ett klagomål uppfyller villkoren för att ärendet ska tas till prövning. Domstolen kan också fastställa en förlikning,

varvid klagomålet stryks från domstolens agenda. Slutliga domar meddelas alltid av en kammarsammansättning eller av domstolens stora kammarsammansättning (som består av 17 domare). Genom sina domar avgör Europadomstolen ärenden som gäller påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt fastställer förlikningar.

Finland har inte ratificerat det tilläggsprotokoll till konventionen om de mänskliga rättigheterna som bl.a. skulle göra det möjligt för domstolen att i vissa situationer avkunna domar också i kommittésammansättning.

Under verksamhetsåret meddelade Europadomstolen 29 domar som berörde Finland, dvs. betydligt fler än året innan (9). I alla dessa domar förutom i en konstaterades kränkningar av sådana rättigheter som tryggas i konventionen om de mänskliga rättigheterna. Undantaget utgjordes av ett ärende där Europadomstolen redan tidigare hade konstaterat att det förekommit en kränkning av de mänskliga rättigheterna, men där frågan om statens ersättningsansvar behandlades för sig. Med anledning av dessa domar ålades Finlands regering att betala ersättningar till ett belopp av sammanlagt 204 000 euro (117 000 euro på grund av rättegångens längd och totalt 87 000 euro på grund av övriga kränkningar av de mänskliga rättigheterna).

Utöver dessa domar meddelade Europadomstolen även 38 kommittébeslut (13 år 2008). Av dessa beslut fattades 28 efter att klaganden och regeringen ingått förlikning (i 14 av fallen medgav regeringen att det skett kränkningar av de mänskliga rättigheterna). I samband med de ärenden där förlikning ingåtts betalade regeringen ersättningar till ett belopp av sammanlagt 182 000 euro. Av detta belopp utgjordes största delen, dvs. 155 000 euro, av ersättningar för att rättegången hade räckt oskäligt länge.

I fem beslut som fattades vid kammarsammansättning avvisades klagomålen såsom uppenbart ogrundade och i tre fall avvisades klagomålen på grund av att nationella rättsmedel inte hade utnyttjats. Ett klagomål ströks från agendan på grund av att klagomålet hade återkallats, ett på grund av klagandens passivitet och ett på grund av att situationen hade korrigerats genom extraordinärt ändringssökande på det nationella planet.

De sammanlagt 67 ärenden som avgjordes vid kammarsammansättning (domar och beslut), där domstolen fastställde förlikningar eller konstaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna, medförde en rekordstor ersättningsskyldighet på 385 000 euro för finska staten (ca 165 000 euro år 2008).

Vidare begärdes det från Finland 228 interimistiska förordnanden av Europadomstolen i utlänningsärenden, vilket var exceptionellt. Yrkanden som gäller saksättgärder hänför sig i allmänhet till sådana situationer där den som ska avvisas ur landet begär att avvisningen ska skjutas upp tills Europadomstolen har avgjort det klagomål som samtidigt anføres över avvisningen. Europadomstolen avgjorde 220 av dessa ärenden och meddelade interimistiska förordnanden i 139 fall. I 80 fall meddelade domstolen inget interimistiskt förordnande och i ett fall avisades begäran på grund av att den framställts alltför sent. I 20 fall undanröjde Europadomstolen sitt tidigare positiva beslut.

Vid utgången av år 2009 hade Europadomstolen meddelat sammanlagt 128 domar som berörde Finland. Därutöver hade 54 klagomål avgjorts (genom ett beslut eller en dom) till följd av en förlikning eller en ensidig deklaration från regeringens sida. Antalet fällande domar mot Finland har varit stort. Under perioden 1.11.1998–31.12.2009 meddelade Europadomstolen 99 fällande domar mot Finland, medan bara 54 fällande domar meddelades mot de övriga nordiska länderna tillsammans. År 2009 meddelades 28 fällande domar mot Finland, medan Sverige och Norge bara meddelades tre fällande domar var. För vardera landets del konstaterades i en av dessa domar en överträdelse av konventionen om de mänskliga rättigheterna. Mot Danmark meddelade Europadomstolen tre domar och fastställde i var och en av dem kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

En betydande del av de fällande domarna mot Finland har gällt rättegångens oskäliga längd. På denna punkt har dock rättsläget vid våra allmänna domstolar förbättrats i och med att möjligheten att anföra s.k. dröjsmålsbesvär infördes och lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång trädde i kraft 1.1.2010. Många av de domar som meddelats mot Finland har dock även gällt andra frågor än behandlingstiderna.

Ärenden som avslutats genom förlikning

I de ärenden som avslutats genom förlikning (28 ärenden) hade klaganden återkallat klagomålet hos Europadomstolen på grund av att finska staten erbjudit sig att betala gottgörelse till klaganden samt ersättning för

dennes rättegångskostnader. I en del av dessa ärenden gav regeringen också en ensidig deklaration där regeringen medgav att det skett en kränkning av de mänskliga rättigheterna (dessa ärenden är markerade med * i tabellen). De flesta ärenden som avslutades genom förlikning gällde rättegångens oskäliga längd, men förlikning träffades även i vissa andra ärenden.

Viikanoja (6.1.2009)*	förvaltningsprocess	11 år	8 000 €
Flemming (6.1.2009)	civilprocess		2 000 €
Urmäs (6.1.2009)	civilprocess		2 200 €
Kossila (6.1.2009)	civilprocess		1 800 €
Retva (6.1.2009)	civilprocess		2 200 €
Lehtonen (6.1.2009)*	civilprocess	nästan 14 år	1 700 €
Nevala (20.1.2009)	straffprocess	ca 6 år och 6 månader	2 600 €
Lehtonen (17.3.2009)	straffprocess	nästan 10 år	9 500 €
Loukola (19.5.2009)	straffprocess	över 10 år	10 500 €
Vuori (19.5.2009)	straffprocess	över 10 år	10 500 €
Molander (6.10.2009)*	straffprocess	9 år och 3 månader	6 000 €
Niemelä (17.11.2009)	straff- och civilprocess	över 10 år	13 000 €
Helin (3.11.2009)	straffprocess		8 500 €
Siitonen (6.10.2009)*	straffprocess	ca 8 år	9 900 €
S. (6.10.2009)*	straffprocess		3 150 €
Liebkind (6.10.2009)*	straffprocess	ca 10 år	6 000 €
Landgren (17.11.2009)*	straffprocess	ca 10 år	6 400 €
Lindholm och Venäläinen (1.12.2009)*	straffprocess	ca 6 år och 6 månader	5 700 €
Sormunen (9.6.2009)	civilprocess		13 500 €
Sormunen (9.6.2009)	civilprocess		13 500 €
Manner (23.6.2009)*	civilprocess	7 år och 3 månader	4 300 €
Liuksila (16.6.2009)*	civilprocess	9 år och 11 månader	8 000 €
Tossavainen (5.5.2009)	förvaltningsprocess		3 800 €
Oinaala (7.4.2009)*	förvaltningsprocess		4 500 €
Manninen (5.5.2009)	förvaltningsprocess		3 300 €

Förlikningar i ärenden gällande rättegångens längd

Tarpeenniemi (5.5.2009)	Hovrättens sällning	6 000 €
Jokinen (1.9.2009)*	Hemfridskyddet vid tillhandahållandet av handräckning till en stämman	13 650 €
Aura (20.10.2009)*	Öppnandet av ett brev vid ett sjukhus utan att mottagaren var närvarande	7 500 €

Förlikningar i ärenden gällande andra frågor än rättegångens längd

Klagomål som avisats såsom uppenbart ogrundade genom kammarbeslut

I fallet *Ahlskog Nr 2* (6.10.2009) konstaterades det att staten inte bar ansvaret för att civilprocessen hade pågått i ca 7 år och 2 månader. Klaganden hade nämligen genom sina egna åtgärder fördröjt rättsprocessen, t.ex. genom att upprepade gånger anhålla om uppskov och genom att lämna in brottsanmälningar gällande domarna.

I fallet *Mbengeh* (24.3.2009) avisade Europadomstolen klagomålet i ett ärende där en utlänning som bott länge i Finland och bildat familj här hade utvisats till sitt ursprungsland efter att ha gjort sig skyldig till ett narkotikabrott. Utlänningen skulle få återvända till Finland först fem år efter utvisningsbeslutet. Utlänningen hade en tioårig son i Finland och även i övrigt starka band till Finland. Europadomstolen har emellertid i sin rättspraxis godkänt att staterna på det nationella planet förhåller sig strikt till spridning av narkotika.

I fallet *Huhtanen* (13.10.2009) uppmärksammades arbetslöshetsnämndens opartiskhet i ett ärende som gällde arbetslöshetsdagpenning för en av nämndens anställda som sagt upp sig. Den anställda hade motiverat sin uppsägning med arbetsplatsens dåliga atmosfär och med arbetsplatsmobbing. Klagomålet gällde påstådd partiskhet hos de instanser som behandlat ärendet och avsaknaden av möjligheter att yttra sig om allt rättegångsmaterial. Europadomstolen avisade emellertid klagomålet såsom uppenbart ogrundat.

I beslutet *Lappalainen* (20.1.2009) sköt Europadomstolen upp frågan om rättegångens längd i ett skadeståndsärende för att senare behandla frågan i sin dom (domen meddelades 3.11.2009), men avvisade klagomålet som uppenbart ogrundat till den del det gällde yttrandefriheten. Det var fråga om högsta domstolens (HD) avgörande HD 2005:136, där HD enligt Europadomstolens uppfattning med fog hade konstaterat att det allmänna intressen som hänförde sig till publiceringen av information om en offentlig rättegång i det aktuella fallet vägde tyngre än klagandens privatlivsskydd. (I detta fall hela klagandens hela namn nämns i en tidningsartikel där det framgick att klaganden gjort sig skyldig till ett grovt våldsbrott.)

Andra ärenden som avgjorts genom kammarbeslut

Ett ärende som gällde övergångsbestämmelsen i lagen angående införande av lagen om faderskap ströks från Europadomstolens agenda på grund av klagandens passivitet, då denne inte hade besvarat Europadomstolens brev (*Parviainen* 20.1.2009). Flera andra klagomål som gällde samma frågeställning väntar ännu på att bli avgjorda vid Europadomstolen. Ett ärende som gällde skatteförhöjning ströks från agendan på grund av att klaganden själv hade återkallat klagomålet (*Granath* 20.1.2009).

Fallet *Parviainen* (17.11.2009) ströks från Europadomstolens agenda på grund av att högsta förvaltningsdomstolen (HFD) hade återbrutit försäkringsdomstolens dom i ett rehabiliteringsstödsärende med hänvisning till processuella fel och återförvisat ärendet till

ny behandling efter att klagomål anförts hos Europadomstolen.

I fallet *Janatuinen* (20.1.2009) var det fråga om teleavlyssning av en misstänkt persons hustru. Europadomstolen avvisade emellertid detta klagomål på grund av att nationella rättsmedel inte hade utnyttjats i ärendet. Klagandes fru hade nämligen inte framställt ersättnings- eller straffyrkanden hos domstolen utan endast anfört klagomål hos JO (200/4/01). I fallet *Raninen* (17.2.2009) var det likaså fråga om att nationella rättsmedel inte hade utnyttjats. I detta fall borde klaganden, som sedermera dömdes för mord, ha överkla-

gat förlängningen av häktningen för att kunna anföra klagomål över saken hos Europadomstolen.

I fallet *Leino* (24.3.2009) hade klaganden däremot inte utnyttjat sin rätt att besvära sig över Folkpensionsanstaltens (FPA) beslut om att utbetalningen av ålderspension skulle upphöra. Därmed kunde klagomål inte heller anföras hos Europadomstolen. I klagomålet uppmärksammades också motiveringen till det beslut som försäkringsdomstolen senare hade meddelat i ärendet. Till denna del konstaterades klagomålet vara uppenbart ogrundat.

Kukkonen Nr 2 (13.1.2009)	förvaltningsprocess	6 år och 3 månader	4 140 €
Kaura (23.6.2009)	förvaltningsprocess	4 år och 7 månader	5 915 €
G. (27.1.2009)	civilprocess	4 år och 9 månader	4 000 €
Lappalainen (3.11.2009)	civilprocess	6 år och 1 månad	3 500 €
Petikon Oy och Parviainen (27.1.2009)	civilprocess	12 år och 1 månad	9 000 €
Horsti (10.11.2009)	civilprocess	över 6 år	1 100 €
Jaanti (10.11.2009)	straffprocess	6 år och 7 månader	2 500 €
Taavitsainen (8.12.2009)	straffprocess	7 år och 8 månader	7 305 €
Manninen (14.4.2009)	straffprocess	7 år och 10 månader	4 000 €
Aiminen (15.9.2009)	straffprocess	6 år och 8 månader	5 000 €
Knaster (22.9.2009)	straffprocess	över 9 år	3 500 €
Petroff (3.11.2009)	straffprocess	9 år	5 000 €
Nieminen (3.11.2009)	straffprocess	6 år	3 500 €
Landgren (10.11.2009)	straffprocess	6 år och 1 månad	3 000 €
Vienonen m.fl. (24.3.2009)	civilprocess	11 år och 6 månad	23 800 €
Toive Lehtinen Nr 2 (31.3.2009)	civilprocess	9 år och 11 månader	5 000 €
Oy Hopotihoi Suomen Lelukumariit Toy & Hobby Ltd och Matti Kangasluoma (22.9.2009)	civilprocess	8 år och 3 månader	5 000 €

Domar gällande rättegångens oskäligen längd

Domar gällande den brottsmisstänktes rättigheter och en rättvis rättegång

I Europadomstolens dom i fallet *Sorvisto* (13.1.2009) var det fråga om oskäliga behandlingstider för ett brottmål (9 år och 8 månader) och ett civilmål som fortfarande var under behandling (14,5 år då Europadomstolen meddelade sin dom). I detta ärende uppmärksammade man också att den nationella lagstiftningen inte erbjöd effektiva rättsmedel i dröjsmålssituationer (artikel 6 och 13 i konventionen om de mänskliga rättigheterna). I domen konstaterades det vidare att också artikel 8 i konventionen om de mänskliga rättigheterna hade kränkts i och med att advokatens kontor blivit föremål för husrannsakan och ett dokument beslagtogs. Europadomstolen ansåg att regleringen av advokatsekretessens omfattning och innebörd var otydlig i Finland. Domstolen noterade även att det inte fanns någon oberoende processuell tillsyn över inledandet av husrannsakan. Enligt Europadomstolen bör det finnas tydliga och detaljerade bestämmelser om saken, som ger garantier mot missbruk och godtycke. På grund av otydligheterna i den nationella lagen hade klaganden enligt Europadomstolens uppfattning inte åtnjutit sådant minimiskydd som var och en enligt rättsstatsprincipen är berättigad till i ett demokratiskt samhälle.

I fallet *Natunen* (31.3.2009) hade det förekommit en kränkning av den åtalades rättigheter (artikel 6 i konventionen om de mänskliga rättigheterna), eftersom polisen i enlighet med den dåvarande lagen hade beslutat förstöra teleavlyssningsupptagningar redan under förundersökningen. De krav som ställs i artikel 6.1 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna uppfylls inte ifall den myndighet som undersöker ärendet, antingen ensam eller tillsammans med åklagaren, avgör vilket förundersökningsmaterial som är relevant i ärendet. Även i fallet *Janatuinen* (8.12.2009) konstaterades en kränkning av den åtalades rättigheter, eftersom polisen hade förstört en del av teleavlyssningsupptagningarna på grund av att de betraktades som irrelevanta med avseende på ärendet.

I fallet *Vilén* (17.2.2009) var det fråga om huruvida parternas jämlikhet hade kränkts vid rättegången på grund av att de läkarutlåtanden som tillställts domstolen inte hade delgetts parterna. Det väsentliga inne-

hållet i sakkunnigläkarnas utlåtanden hade dock inkluderats i det utlåtande som FPA gett till prövningsnämnden, vilket klaganden hade haft möjlighet att anmärka på. Det faktum att klaganden inte hade getts möjligheter att bedöma behovet av att lämna in anmärkningar angående de dokument som hörde till rättegångshandlingarna stred emellertid mot artikel 6 i konventionen om de mänskliga rättigheterna.

I fallet *Martinen* (21.4.2009) hade klaganden i egenkap av gäldenär vid vite avkrävt uppgifter om sin förmögenhet i samband med utskökningsutredningen, trots att denne vid en pågående förundersökning samtidigt var misstänkt för att ha gett felaktiga uppgifter om sin förmögenhet vid tidigare utredningar och i samband med ett konkursärende. HD hade i sitt avgörande 2002:116 godkänt detta förfarande, men Europadomstolen ansåg att det var fråga om en kränkning av skyddet mot självkriminalisering. Med anledning av denna dom blev HD sedermera tvungen att återbryta sitt prejudikat HD 2009:27 som likaså gällde självkriminaliseringsskyddet. Detta prejudikat hade meddelats några dagar innan domen i fallet *Martinen* meddelades. HD avgjorde därefter ärendet genom sitt nya prejudikat HD 2009:80.

HD:s linje (HD 2004:94) aktualiserades också i fallet *Kari-Pekka Pietiläinen* (22.9.2009). I detta fall hade behandlingen av de besvär som anförts av en åtalad som personligen inkallats till hovrättens sammanträde avskrivits på grund av den åtalades frånvaro, trots att den åtalades rättegångsbiträde var närvarande vid sammanträdet. HD ansåg att detta förfarande var förenligt med 26 kap. 20 § 1 mom. i rättegångsbalken och ansåg inte att avskrivningen av ärendet stod i strid med artikel 6.3 punkt c i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Europadomstolen intog emellertid motsatt ståndpunkt och konstaterade att avskrivningen av ett ärende i denna situation var en mycket sträng påföljd.

Förbudet mot dubbel bestraffning (ne bis in idem) aktualiserades i fallet *Ruotsalainen* (16.6.2009). Europadomstolen ansåg att en person som i sin dieselbil tankat bränsle som beskattas lindrigare än dieselolja blev föremål för dubbel bestraffning då denne dels hade fått böter för gärningen och dels hade påförts tredubbel bränsleavgift med stöd av bränsleavgiftslagen. Eu-

ropadomstolen ansåg att också den sist nämnda påföljden, som på det nationella planet betraktas som en administrativ åtgärd, är ett sådant straff som avses i artikel 6 i konventionen om de mänskliga rättigheterna. De omständigheter som utgjorde grund för de nämnda förfarandena skiljde sig inte heller nämnvärt från varandra, utan Europadomstolen betraktade dem huvudsakligen som identiska med avseende på artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen.

Fallet *R.H.* (2.6.2009) gällde hovrättens sållningsförfarande i ett brottmål. Hovrätten hade utan att ordna muntlig förhandling i ärendet och utan att i större omfattning ha undersökt ärendet vidmakthållit tingsrättens dom. Europadomstolen ansåg emellertid att frågan om den muntliga bevisningens tillförlitlighet inte kunde avgöras vid hovrätten då hovrätten inte hade gjort någon direkt bedömning av ändringssökandens och målsägandenas personliga utsagor.

I fallet *A.L.* (27.1.2009) hade klagandens dom angående sexuellt utnyttjande av barn grundat sig på indirekt bevisning, dvs. på utsagor av barnets mor och den expertläkare som intervjuat barnet. Bevisningsförfarandet innefattade inte tillräckliga garantier med tanke på den åtalades rättigheter, eftersom denne varken under förundersökningen eller under rättegången hade fått något tillfälle att ställa frågor till barnet. I fallet *D.* (7.7.2009) var det fråga om ett motsvarande kontradiktoriskt fel vid en brottmålsrättegång, eftersom domen i ett brottmål som gällde sexuellt utnyttjande av ett litet barn huvudsakligen grundade sig på barnets utsaga, trots att barnet varken hade hörts vid förundersökningen eller vid domstolen och den åtalade inte hade getts något tillfälle att ställa frågor till barnet i samband med läkarundersökningarna.

Dom gällande yttrandefriheten

I fallet *Eerikäinen m.fl.* (10.2.2009) konstaterades en kränkning av yttrandefriheten. HD hade i sitt avgörande HD 2001:96 förpliktat en reporter som skrivit en artikel om ett brottmål gällande grovt bedrägeri samt tidningens chefredaktör och utgivare att betala ersättning för kränkning av den åtalades privatliv. Europadomstolen ansåg emellertid att beskrivningen av händelseför-

loppet och citaten var hämtade ur den offentliggjorda åtalsskriften. Detta hade HD inte tagit ställning till. I ljuset av HD:s avgörande blev det inte heller klart vilken betydelse domstolen hade gett publiceringen av ett fotografi av den åtalade i förhållande till publiceringen av dennes namn. Europadomstolen ansåg att det missbruk av allmänna medel som artikeln handlade om var en fråga av samhällsrelig betydelse och att det därför var motiverat att främja den allmänna debatten om saken. Enligt Europadomstolens uppfattning hade HD inte i sin motivering uppgett tillräckliga skäl till begränsningen av klagandenas yttrandefrihet.

Nya kommunicerade klagomål

Under verksamhetsåret inhämtades regeringens svar med anledning av 38 nya klagomål. Antalet nya klagomål var fortfarande mycket högt, även om det inte uppgick till rekordnivån året innan (69 kommunicerade nya klagomål).

En del av de nya delgivna klagomålen hann Europadomstolen avgöra redan under år 2009, antingen till följd av att regeringen på det ovan beskrivna sättet hade ingått en sådan förlikning som innebar att ärendets behandling avslutades eller genom att domstolen snabbt avgjorde ärendet i en dom. Av de nya klagomålen var 15 fortfarande under behandling vid utgången av året. Dessa klagomål gällde förutom påståenden om oskäligen behandlingstider för straff-, civil- och förvaltningsprocesser (6 fall) även försummelser av att tillställa parterna dokumentation (2 fall).

I klagomålen aktualiserades också husrannsakan och frågan om huruvida de därmed anknutna rättsmedlen är förenliga med Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, tillgodoseendet av yttrandefriheten, tillgodoseendet av självkriminaliseringskyddet i en sådan situation där det var fråga om både utredningsutredning och ekonomiska brott, iakttagandet av förbudet mot dubbel kriminalisering vid skatteförhöjningsförfarandet och i samband med ett brottmål som gällde ekonomiska brott, tvångsmedicinering samt sådana begränsningar av rörelsefriheten som grundade sig på lagen om hemkommun.

3.3

JUSTITIEOMBUDSMANNENS
IAKTTAGELSER

3.3.1

DE GRUNDLÄGGANDE
OCH MÄNSKLIGA
RÄTTIGHETERNA INOM
LAGLIGHETSKONTROLLEN

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

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

3.3.2

JÄMLIKHET 6 §

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

ning till huruvida det föreligger sådana allmänt godtagbara grunder som i enskilda fall berättigar till särbehandling av vissa människor eller människogrupper. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna betonades det allmännas skyldighet att främja den faktiska jämlikheten i samhället. I de klagomål som anförs hos JO återopps ofta jämlikhetssynpunkter.

För *patienternas* del tillgodosågs inte jämlikheten i alla situationer när det gällde tillgången till vårdartiklar och vårdredskap, eftersom kommunerna tillämpade olika praxis i samband med beviljandet och distribueringen av vårdartiklar och vårdredskap. Förfarandena i kommunerna varierade också när det gällde möjligheterna att söka ändring i besluten. Dessutom tog vissa kommuner ut en avgift för hemtransport av vårdartiklar och vårdmaterial, vilket likaså försatte medborgarna i en ojämlig situation. De var även oklart hur rätten att söka ändring i beslut om patientavgifter tillgodosågs (1860/2/07). Ett brott mot GL:s diskrimineringsförbud förekom också vid ett sjukhus där chefsöverläkarens anvisning om begränsning av vården och om vård i livets slutskede innehöll ett omnämnande av att "t.ex. gravt handikappade i allmänhet inte ges intensivvård" (3624/4/07).

När det gällde jämlikheten mellan barnen på ett daghem konstaterades det att den faktiska jämlikheten skulle främjas av att barn med mjölkallergi skulle få en ersättande produkt som måltidsdryck istället för mjölk. Tillhandahållandet av en ersättande produkt vid sidan av vatten skulle nämligen ge barn med mjölkallergi en möjlighet att få välja sin måltidsdryck på samma sätt som andra barn. Ett sådant förfarande skulle enligt JO:s uppfattning vara förenligt med strävandena efter faktisk jämlikhet och innebära att barnens faktiska jämlikhet tillgodoses bättre än för närvarande vid daghemsmåltiderna (3722/4/07).

Vidare konstaterades det att *länsstyrelserna* tillämpade olika praxis vid beräkandet av arbetserfarenheten hos personer som ansökte om taxistillstånd. Enligt BJO var detta inte tillfredsställande med tanke på en jämlik behandling av sökandena. Det kunde också förekomma variationer inom ett och samma län. Betydelser av att sökandena bedöms jämlikt accentuerades

av att det var fråga om en sådan rättighet att utöva en näring som – även om det krävs tillstånd för näringen – hör till de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i 18 § i GL (2844/4/07*).

I ett ärende som gällde den ansvarige föreståndaren för ett serveringsställe och dennes ställföreträdare konstaterades det att alkohollagen inte innehöll några föreskrifter om hur lång den tid är som ska beaktas när det gäller att pröva huruvida en persons tidigare uppträdande kan eller får inverka på bedömningen av dennes lämplighet för uppgiften. Tolkningspraxisen varierade vid olika länsstyrelser. Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral (STTV) och social- och hälsovårdsministeriets (SHM) tolkningar avvek också från varandra. BJO konstaterade att situationen inte är tillfredsställande med avseende på jämlikheten mellan dem som söker arbete som föreståndare för ett serveringsställe eller som ställföreträdare för föreståndaren (1901/4/07*).

En *kommuns* beslut om att ersätta klientavgifterna för veteraner konstaterades vara förenligt med de lösningar som omfattats i lagstiftningen på riksplanet. Även den praxis som innebar att avgifterna för veteranernas makar ersattes verkade stöda den målsättning som fastställts i lagstiftningen angående rehabiliteringen för veteraner. Eftersom kommunfullmäktiges beslut gav rum för tolkning försvårades emellertid bedömningen av huruvida kommunens olika myndigheter hade brukat sin prövningsrätt på ett lagenligt sätt. Man bör ta hänsyn till att ett beslut om att klientavgifterna inom hälso- och sjukvården ersätts för vissa grupper också påverkar jämlikheten mellan kommuninvånarna. Ett beslut som gäller denna fråga borde därför innehålla entydiga uppgifter om vilka grupper och vilka avgifter beslutet gäller (236/4/08).

När det gällde en jämlik behandling av *fångar* konstaterade man att det ska finnas godtagbara grunder som beror på omständigheterna i fängelset för att fängelserna ska få tillämpa olika regler för besök (3016*, 3042 och 3044/4/07*).

Inom Östra Finlands regionfängelse fanns det inga möjligheter för kvinnliga fångar att avtjäna sitt straff vid en öppen anstalt. Med tanke på jämlikheten är det

emellertid oförsvarbart att boendeorten är avgörande för huruvida en kvinna som avtjänar ett kort straff eller ett omvandlingsstraff i praktiken har möjlighet att bli placerad vid en öppen anstalt eller inte (324/4/08*).

Enligt fängelselagen har en fånge rätt att hålla kontakt med yttervärlden per telefon. Eftersom hörselskadade fångar inte kan utnyttja denna möjlighet med hjälp av en korttelefon, ansåg BJO att det är önskvärt och motiverat att man vid prövningen av huruvida en fånge ska beviljas tillstånd till elektronisk kommunikation ska ta hänsyn till hörselskadan som en grund för beviljande av tillståndet (1607, 1608 och 1954/4/08).

I ett fall hade en *riksdagsledamot* som saknade resedokument fått tillstånd att resa ut ur landet. Det normala förfarandet vid gränskontrollen innebär att en persons utresa ur landet förhindras ifall personen har bristfälliga resedokument. I motsvarande fall skulle en "vanlig" medborgare således ha hindrats resa ut ur landet på grund av avsaknaden av resedokument. De omständigheter som åberopades vid utredningen av klagomålet var inte tillräckliga för att motivera en avvikelse från den normala praxisen vid gränskontrollen och de var inte heller objektivt sett hållbara. Detta förfarande kunde således kritiserars ur jämlikhetsynvinkel (564/4/07*).

I ett annat fall hade besvärsmännen för social trygghet informerat om en ledigförklarad tjänst bara på sin egen anslagstavla. Nämnden hade således inte tilllämpat ett sådant öppet och offentligt förfarande som kan krävas av en myndighet. Detta förfarande innebar även att alla eventuella sökande inte behandlades jämlikt (2831/4/07*).

Diskrimineringsförbudet

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

En godtagbar grund för särbehandling förelåg i det fall där Tjänstemännens arbetslöshetskassa hade behandlat sådana ansökningar om arbetslöshetsförmåner som hade lämnats in av personer som var helt och hållet arbetslösa eller permitterade på obestämd tid snabbare än ansökningar som lämnats in av personer som hade inkomster under arbetslöshetstiden. Detta hade skett åtminstone under perioden juni–augusti 2009. Arbetslöshetskassans behandlingsordning kunde inte betraktas som ett sådant förfarande som innebar att kassan utan godtagbar grund särbehandlade sina medlemmar som ansökte om olika förmåner. Enligt BJO ska kassan dock se till att behandlingstiderna för ansökningar som lämnas in av sådana medlemmar som har inkomster under arbetslöshetsperioden inte blir oskäligt långa jämfört med behandlingstiderna för ansökningar som lämnas in av personer som inte har några inkomster under den tid de är arbetslösa (2057 och 2098/4/09).

Finnvera Abp hade inte heller brutit mot jämlikhetsprincipen då bolaget bara hade tillhandahållit lån som var riktade till det ena könet (*kvinnoföretagarlån*). Kvinnoföretagarlånen är avsedda att främja och stöda kvinnors företagsverksamhet i sådana situationer där kvinnor mer sällan än män blir företagare. Målet är att uppnå faktisk jämlikhet och jämställighet. Detta förfarande är behövligt och välavvägt och det är inte diskriminerande på individplanet eftersom det finns en motsvarande låneform som också män kan utnyttja, dvs. småföretagarlån (2957/4/09).

Barns rätt till jämlikt bemötande

I GL:s 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 även i behov av särskilt skydd och särskilda omsorger eftersom de är omyndiga och i en mer utsatt position än vuxenbefolkningen. Bestämelsen ger därför också en grund för sådan positiv särbehandling av barn som gör att de kan behandlas jämlikt i förhållande till vuxenbefolkningen.

I ett fall hade ett barn vid en familjestödcentral i över en månads tid varit placerat på en extra plats i ett konferensrum, där barnet inte ens hade en egen säng. Detta förfarande var inte förenligt med det allmännas skyldighet att trygga barnets välmående under den tid barnet är placerat för vård utom hemmet. Denna skyldighet kan härledas från GL. Förfarandet stod dessutom i strid med barnskyddslagen (1127/4/08).

3.3.3 RÄTTEN TILL LIV, PERSONLIG FRIHET OCH INTEGRITET 7 §

Till statens grundläggande uppgifter hör att trygga människovärdets okränkbarhet i samhället. Detta är grunden för alla grundläggande fri- och rättigheter 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 för de grundläggande fri- och rättigheterna berör den enskilda individens liv och frihet samt personliga integritet och trygghet. De grundläggande fysiska fri- och rättigheterna har två dimensioner. Det allmänna ska dels avhålla sig från att kränka dessa fri- och rättigheter, dels skapa förhållanden där dessa grundläggande fri- och rättigheter 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 fri- och 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 penna-lismtraditionen inom militären ska brytas. Den personliga friheten och integriteten har också aktualiserats i samband med inspektioner vid psykiatriska sjukhus, polisinsattnings och fängelser samt försvarsmaktens enheter. Vid de inspektioner som gällt polisen har JO framför allt uppmärksammat bruket av sådana tvångsmedel som riktar sig mot den personliga friheten men som faller utanför domstolskontrollen, såsom gripanden och anhållanden.

Personlig integritet och trygghet

Enligt 7 § 1 mom. i GL har var och en rätt till liv samt till personlig frihet, integritet och trygghet. I paragrafens 3 mom. föreskrivs det att den personliga integriteten inte får kränkas och att ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Momentet innehåller 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 ska grunda sig på lagar som stiftats av riksdagen. I detta sammanhang får det inte finnas rum för godtycke.

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

Individens frihet och integritet inom hälso- och sjukvården

De *begränsande åtgärder* (t.ex. isolering, fastspänning och medicinerings) som får riktas mot oroliga, förvirrade eller våldsamma patienter vid en hälsovårdscentral innebär kraftfulla ingrepp i patientens självbestämmanderätt. Bestämmelserna i lagen om patientens ställning och rättigheter uppfyller inte alltid de krav på precision och noggrann avgränsning som GL ställer på sådan lagstiftning som begränsar den personliga friheten och integriteten (1073/2/07*).

På akutvårdsavdelningarna vid ett sjukhus fanns det inte möjligheter till rumsisolering, eftersom det inte fanns tillgång till något isoleringsrum. Därför hade det blivit allmän praxis att tillämpa fastspänning av patienterna. *Att tillämpa fastspänning som allmän praxis strider emellertid mot lagen.* Den rätt till trygghet som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna accentueras när det är fråga om sådan psykiatrisk sjukhusvård som patienten har förordnats mot sin vilja. Dessutom borde man på sjukhusets slutna avdelning ha insett att en olåst balkongdörr kunde göra det möjligt för en patient att ta sig ut, trots att balkongen var inglasad och glasrutorna låsta (1234/4/08).

En förutsättning för att man inom handikappservicen i efterskott ska kunna försäkra sig om att ett ingrepp i den personliga integriteten och/eller ett frihetsberövande varit lagenligt är att *bruket av tvång registreras*. Vid registreringen ska man se till att åtgärden och de orsaker som föranlett åtgärden beskrivs tillräckligt noggrant (1047/2/07).

Föräldrar i ett familjehem har inte under några som helst omständigheter rätt att tillgripa en sådan begränsande åtgärd som nämns i barnskyddslagen, dvs. hålla fast barn som placerats för vård utom hemmet (236/4/08).

Polisens ingrepp i individens personliga frihet

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

I ett fall anfördes klagomål av en person som hade gripits på grund av olaga hot. I efterhand fanns det enligt BJO:s uppfattning skäl att fråga sig huruvida man – med beaktande av den proportionalitetsprincip som hör samman med bruket av tvångsmedel – kunde ha klarat upp situationen t.ex. genom att tala med klaganden. Å andra sidan måste saken bedömas i ljuset av den information som polisen hade då den fattade beslut om åtgärden. Det faktum att polisanmälan inte hade gjorts av den person som upplevde sig hotad kan ha inneburit att det inte fanns noggranna uppgifter om ärendets detaljer i det skede då polisen fattade beslut om att vidta åtgärder (557/4/07).

I ett annat fall ansåg BJO att polisen hade handlat inkorrekt då polisen hade beslutat föra tioåriga pojkar till polisstationen för utredningen av ett misstänkt snattebrott. Med tanke på den proportionalitetsprincip som

ska iaktas inom polisverksamheten och med beaktande av bestämmelserna i konventionen om barnets rättigheter ansåg BJO att det var synnerligen tveklaktigt att tioåriga barn hade förts till polisstationen för utredningen av ett brott av denna art (986/4/07*).

Av ett annat klagomål framgick det att en person som var misstänkt för dråpförsök hade hållits häktad en vecka för länge. Eftersom åtal inte hade väckts inom den föreskrivna tidsfristen borde den misstänkte ha frigetts. Tingsrätten hade frigett den misstänkte så snart felet uppdagats, efter att den misstänktes advokat hade hört sig för om saken hos tingsrätten (1716/4/07*).

Vidare konstaterades det att polisen eller vakten på eget initiativ ska fråga en gripen person vars frihetsberövande har pågått i över 12 timmar huruvida han eller hon vill underrätta någon om gripandet. Saken får inte vara beroende av om den gripne själv begär att få göra en sådan underrättelse (2943* och 4138/4/08).

Trygghet

En polispatrull hade under ett tjänsteuppdrag påträffat ett minderårigt barn som promenerade längs med vägrenen vid en motorväg. Polismännen borde ha fäst särskild vikt vid tryggandet av barnets säkerhet och ha försökt utreda varför barnet ensamt rörde sig på en sådan plats. Man torde lättast ha kunnat göra detta genom att per telefon kontakta barnets vårdnadshavare (1324/4/08*).

Det konstaterades även att barnets rättigheter kräver att misstankar om sexuellt utnyttjande av ett barn utreds på ett sakligt sätt och att de undersökningar som hänför sig till utredningen utförs i brådskande ordning. Det är nämligen fråga om tillgodoseende av barnets rätt till trygghet och integritet, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna.

I ett fall hade utredningen av misstankarna om sexuellt utnyttjande av ett barn i sin helhet räckt oskäligt länge vid ett centralsjukhus. Polisens begäran om handräddning i ärendet hade besvarats först efter drygt nio månader (1700/4/08*).

I ett annat fall konstaterade man att de finska myndigheterna inte kan kräva att en flykting ska skaffa sådana dokument som kan orsaka fara för flyktingen eller dennes familjemedlemmar. Flyktingarna och deras familjemedlemmar kan själva bäst antas kunna bedöma vilka risker som hänför sig till kontaktandet av myndigheterna i deras hemland. Man ska således inte en restriktiv hållning och låta bli att framställa en sådan begäran om utredning gällande en flyktings familjemedlemmar som kräver att flyktingen kontaktar sitt eget lands beskickning eller någon annan myndighet i sitt hemland, ifall detta kan medföra fara för de berörda personerna (3565/4/07).

Förhållandena i fängelserna

Den sista meningen i 7 § 3 mom. i GL ger uttryck för ett grundlagsenligt uppdrag som innebär att bemötandet av personer som berövats sin frihet bl.a. ska uppfylla kraven i de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna. En särskild kategori inom JO:s laglighetskontroll utgörs av övervakningen av de rättigheter som tillkommer personer som på lagliga grunder har berövats sin frihet. JO avgör årligen ett stort antal ärenden som gäller frihetsberövade personers rättigheter. De frihetsberövades grundläggande fri- och rättigheter får nämligen inte begränsas utan lagstadgad grund.

I en förfrågning som utfördes bland kvinnliga fångar i ett fängelse uppdagades två fall där en fånge hade upplevt sexuella trakasserier. BJO underströk fängelssets skyldighet att se till att ingen orättmätigt kränker en fånges personliga integritet. Fängelset ska med alla till buds stående medel sträva efter att på förhand förhindra alla slags sexuella trakasserier, samt ingripa i sådana situationer där trakasserier har uppdagats (3095/2/07*).

I ett annat fall konstaterade man att det bör finnas sådana konkreta misstankar som föreskrivs i lagen för att ett utandningsprov ska få genomföras i fängelset. I det aktuella fallet utgjorde det inte en tillräcklig grund för misstankarna att en fånge hade haft möjlighet att avnjuta alkohol och att denne hade en tidigare disciplinär anmärkning gällande rusmedelsbruk (2723* och 2726/4/08).

I ett polishäkte var det möjligt att en frihetsberövad person kunde vara oövervakad i en timmes tid på grund av att det inte fanns någon personal på plats i förvarsloken eller på polisstationen. Detta förfarande motsvarade inte de krav som lagen ställer på övervakningens nivå, bl.a. på grund av säkerhetsriskerna (1640/4/08*).

I fängelselagen eller häktningsslagen finns inget uttryckligt omnämnande av huruvida fångar som är intagna på olika avdelningar i samma fängelse har rätt att besöka varandra. I detta sammanhang är det fråga om rätten att fritt inleda och upprätthålla relationer till andra människor. Det kan också vara fråga om rätten till familjeliv. När det gäller att bereda fångar möjligheter att besöka varandra aktualiseras förutom rätten till privatliv även rätten till trygghet, eftersom det är fråga om fängelsemiljö. Det ankommer på lagstiftaren att avgöra hur man ska ta hänsyn till dessa rättigheter. Möjligheterna för fångar i samma fängelse att besöka varandra bör med andra ord regleras i lag (1304/4/07*).

Inom det nuvarande systemet för villkorlig frigivning är det i vissa situationer möjligt att individens personliga frihet kränks. Frigivningen får inte fördröjas onödigt enbart på grund av administrativa formaliteter och frigivningsförfarandena borde i högre grad innefatta sådan flexibilitet som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (1138/2/08*).

Rätten till personlig trygghet förpliktar fängelsemyndigheterna att se till att det råder trygga förhållanden då en person ställts under observation i isolering och att hälsovårdspersonalen omedelbart informeras om en sådan åtgärd. Detta kräver att det utarbetas ett jourssystem med tillräckliga resurser för veckoslut och för sådana tidpunkter som faller utanför tjänstetiden (1133/4/08*).

Förbud mot behandling som kränker människovärdet

Enligt 7 § 2 mom. i GL får ingen dömas till döden eller torteras eller utsättas för någon annan behandling som kränker människovärdet. Förbudet mot behandling som kränker människovärdet gäller både fysisk och psykisk

behandling och är avsett att omfatta all slags grym, omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Bestämmelsen har i huvudsak samma innehåll som artikel 3 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, där det föreskrivs att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Bedömningen av vad som avses med behandling som kränker människovärdet är dock i viss mån beroende av de föränderliga värderingar och uppfattningar som råder i samhället. Den praxis som iaktas vid tillämpningen av GL och konventionen om de mänskliga rättigheterna sammanfaller inte heller alltid.

Betydelsen av ett människovärdigt bemötande kan aktualiseras i många olika situationer. Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman ska JO bl.a. inspektera fångelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas. Under dessa inspektioner aktualiseras allt emellanåt också kraven på människovärdig behandling.

I ett fängelse hade man i samband med observation i isolering i flera avseenden handlat felaktigt. Fången hade inte getts några möjligheter till utomhusvistelse och cellen nåddes inte av dagsljus. Fången hade inte heller erbjudits tillbörliga möjligheter att tvätta sig eller tillåtns förfoga över något läsbart. Man hade inte heller på ett tillbörligt sätt dragit försorg om fångens möjligheter till religionsutövning. Fången gavs inga skrivredskap och hade inte möjligheter att anföra klagomål hos fängelsens tillsynsmyndighet. Fången fick inte heller ringa sina anhöriga. Dessutom hade man fattat beslut om att observationen i isolering skulle fortgå trots att de villkor som föreskrivs för denna åtgärd inte längre var uppfyllda. Enligt en helhetsbedömning av situationen kränkte denna behandling fångens människovärde (1308/4/09*).

3.3.4 DEN STRAFFRÄTTSLIGA LEGALITETSPRINCIPEN 8 §

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

för ett brott än vad som föreskrevs i lagen när gärningen begicks. Denna princip kallas den straffrättsliga legalitetsprincipen. JO har emellertid sällan behövt ta ställning till problem som gällt iakttagandet av denna princip.

I ett fall aktualiserades den felavgift som tullen fastställer för försummelser av sådana statistiska anmälningar som gäller handeln inom Europeiska unionen. Det är oklart huruvida denna felavgift till sin karaktär är en administrativ påföljd av tvångsmedelskaraktär eller en avgift av straffkaraktär. Även om det skulle vara fråga om en administrativ påföljd ställs emellertid samma krav på regleringen, dvs. krav på att bestämmelserna ska vara exakta och noggrant avgränsade. Dessa krav följer av principen om lagbundenhet inom förvaltningen och av de villkor som ska vara uppfyllda för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska få begränsas (3373/4/07*).

3.3.5 RÖRELSEFRIHET 9 §

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 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 var de vill bosätta sig. Var och en har också rätt att lämna landet. Till rörelsefriheten hör också utlänningars rätt att resa in i landet och lämna landet.

De klagomål som berör rörelsefriheten gäller ofta myndighetsavgöranden eller förfaranden som hör samman med beviljandet av pass. Också sådana sociala stöd som är beroende av individens boendeort kan leda till problem med avseende på rörelsefriheten.

3.3.6 SKYDD FÖR PRIVATLIVET 10 §

I 10 § i GL tryggas rätten till privatliv. Privatlivsskyddet kompletteras även av sådana grundläggande fri- och rättigheter som har en nära anknytning till detta skydd, såsom rätten till heder och hemfrid samt skyddet för

förtroliga meddelanden. I frågor som gäller privatlivsskyddet, hemfridsskyddet och skyddet för förtroliga meddelanden ställs man ofta inför svåra intresseavvägningar, eftersom tryggheten av andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom yttrandefriheten och den därmed anknutna offentlighetsprincipen eller tryggheten av rättegångens offentlighet i viss mån kan kräva ingrepp i individens privatliv eller röjande av omständigheter som hör samman med privatlivet.

I GL:s bestämmelse om skydd för privatlivet nämns också skyddet för personuppgifter som en del av privatlivsskyddet. Bestämmelsen visar på att individens rättsskydd och integritetsskydd vid hantering, registrering och användning av personuppgifter bör tryggas i lag.

Hemfridsskyddet

Vid utförandet av offentliga uppgifter ska man fästa särskild vikt vid att hemfridsskyddet respekteras. Då en patient hade hämtats till hälsovårdscentralen för psykiatriska undersökningar hade ambulansförarna efter att ha ringt på dörren gått in i patientens lägenhet, vars dörr var olåst. Det skulle emellertid ha funnits skäl för ambulansförarna att vänta på att patientens make skulle ha öppnat dörren för dem istället (3536/4/07*, 1836* och 2708/4/08*).

Polisens husrannsakingar

Då polisen utför husrannsakingar aktualiseras ofta frågan om huruvida sådana myndighetsåtgärder som medför ingrepp i hemfriden grundar sig på lag.

Då polisen går in i en byggnad som omfattas av hemfridsskyddet, ska polisen alltid noggrant pröva vilken bestämmelse denna rätt grundar sig på. I ett fall hade polisen i samband med en utredning som föranleddes av ett larmuppdrag besökt ett hus och hämtat ett hagelgevär som sedermera hade beslagtogs. BJO ansåg att polisens besök i huset i syfte att hämta hagelgeväret hänförde sig till brottsutredningen och att åtgärden därför borde ha betraktats som en husrannsaking.

kan. Därmed borde också bestämmelserna om husrannsakan ha tillämpats på åtgärden, bl.a. borde ett protokoll ha upprättats (16/4/08*).

I ett annat fall hade polisen med stöd av sådana grunder som föreskrivs i polislagen och mentalvårdslagen gått in i klagandens lägenhet. BJO konstaterade emellertid att varken djurskyddslagens bestämmelser eller tillhandahållandet av handräckning för återtagande av en hund i detta fall berättigade till inträde i bostaden mot klagandens vilja (331/4/08).

Vidare framgick det av ett klagomål att polisen inte i enlighet med lagen utan dröjsmål hade informerat den berörda personen om en åtgärd som medförde en kränkning av hemfridsskyddet, dvs. om en husrannsakan. Anmälan hade gjorts först ca tre månader senare (2351/4/07).

BJO kritiserade även en äldre kriminalkonstapel för att denne inte hade gett en misstänkt person, som var gripen, möjlighet att vara närvarande då husrannsakan utfördes i den misstänktes hem (3196/4/07*).

I ett annat fall hade polisen på klagandens gård granskat dennes körkort och de dokument som gällde fordonet. BJO konstaterade att polisen hade rätt att beträda klagandens gård, som vem som helst har fritt tillträde till. Det faktum att en viss åtgärd hör till polisens behörighet ger emellertid inte polisen rätt att vidta en sådan åtgärd inom ett område som omfattas av den berörda personens hemfridsskydd, ifall denne kräver att polisen ska avlägsna sig från området. Det hemfridsskydd som tryggas i GL begränsar således också polisens handlingsmöjligheter. I detta fall var det oklart huruvida klaganden hade yrkat på att polisen skulle avlägsna sig från platsen. BJO ansåg att det var tillräckligt att uppmärksamma polispatrullen på sina synpunkter beträffande hemfridsskyddet (3199/4/07*).

För att den brottsmisstänktes rättigheter ska tryggas är huvudregeln att ett skriftligt förordnande om rannsakan ska uppvisas. Avsteg från denna huvudregel kan ske endast i undantagsfall. I det aktuella fallet hade man inte lagt fram några ovillkorliga skäl till varför ett skriftligt förordnande om rannsakan inte hade uppvisats (2981/4/07).

Familjelivsskyddet

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

Familjelivsskyddet för fångar

I ärenden som gäller fångars familjebesök aktualiseras ofta frågan om familjelivsskyddet för fångar. JO får varje år ta emot flera klagomål som berör denna fråga.

Målet är att fången ska kunna upprätthålla kontakterna till sina anhöriga och andra närstående under den tid fängelsestraffet avtjänas. Av detta följer också att det i princip alltid bör anses vara motiverat att en fånge som lever i äktenskap har rätt till oövervakade besök av sin make eller maka (543/4/07*). Man ska sträva efter att stöda fångens möjligheter att upprätthålla kontakterna till sin familj, så att kontakterna bevaras även under fängelsetiden (3016*, 3042* och 3044/4/07*).

Fängelselagens och häktningens bestämmelser om besök är inte avsedda att tillämpas på en sådan situation där en fånge besöker en medfånge på en annan fängelseavdelning. Dessa lagar innehåller inte heller i övrigt några uttryckliga föreskrifter om fångars rätt till besök i dylika situationer. När det gäller rätten till besök är det emellertid fråga om fångens rätt att fritt inleda och upprätthålla relationer till andra människor. Dessutom kan det vara fråga om fångens rätt till familjeliv (4447/2/09).

Skyddet för förtroliga meddelanden

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

Offta framträder gränserna för meddelandehemligheten i samband med förundersökningsmyndigheternas brottsutredningar och i frågor som gäller rätten till förtrolig kommunikation för personer som är intagna i slutna anstalter.

Läsning av brev

Ett brev som är adresserat till en patient får enligt mentaltvårdslagen läsas och undanhållas patienten bara i samband med en begränsning av patientens kontakter. Ett brev som undanhållits patienten ska förvaras åtskilt från patientjournalerna. Med hänsyn till brevhemligheten kunde det faktum att innehållet i ett brev hade antecknats i patientjournalen inte motiveras med lagstiftningen om patientjournaler, trots att man ansåg att brevet gav behövlig information med tanke på patientens vård (2795/4/07).

Vidare tilldelade BJO en vakt vid ett fängelse en anmärkning för att denne vid granskningen av inkommande post hade öppnat två brev som sänts till klaganden från JO:s kansli. Enligt lagen får brevväxling mellan en fånge och en sådan myndighet som utövar tillsyn över fängelsens eller fängelsepersonalens verksamhet inte granskas eller läsas (2126/4/09).

Åtgärder som berör telefonsamtal

I ett fall föranledde en vaks förfarande vid ett fängelse kritik med avseende på skyddet för förtroliga meddelanden, eftersom vakten i början av ett telefonsamtal hade meddelat att samtalet avlyssnades trots att det var fråga om en fånges telefonsamtal till sin advokat. Vakten hade dock omedelbart upptäckt misstaget och inte avlyssnat mer än inledningen av samtalet (1909/4/09).

I ett annat fall hade polisen omhändertagit klagandens mobiltelefon under den tid klaganden genomgick en säkerhetskontroll. I det aktuella fallet hade det emellertid inte uppdagats sådana omständigheter som skulle ha motiverat det behov av att förhindra ett varningssamtal som utgjorde grund för åtgärden. Det hade inte heller på ett godtagbart sätt uppgetts

vilken lagbestämmelse förfarandet grundade sig på (1535/4/08*).

I samband med en förundersökning hade två brottsmisstänkta bröders mobiltelefoner beslagtagits och bl.a. de textmeddelanden som fanns i telefonerna granskats. De meddelanden som bröderna hade skickat till varandra hade också inkluderats i förundersökningsprotokollet. BJO ansåg att *förbudet mot att beslagta meddelanden som utväxlats mellan nära släktingar* också gällde den situation där båda var misstänkta för brott. De textmeddelanden som bröderna sänt till varandra borde således inte ha inkluderats i förundersökningsprotokollet. Man hade inte heller lagt fram tillräckliga grunder till varför den jurist som först hade biträtt den ene misstänkte i ärendet hade *förvägrats rätt att fungera som biträde för denne*. Detta beslut hade inte heller antecknats i förundersökningsprotokollet, vilket skulle ha krävts enligt förordningen (1673/4/07*).

Skyddet för privatliv och personuppgifter

BJO uppmärksammade privatlivsskyddet i samband med de säkerhetskontroller som utförs på flygplatserna. Om en kontroll kräver mer omfattande utredningar än normalt, ska säkerhetskontrollören fråga resenären huruvida han eller hon önskar att saken utreds i ett avskilt utrymme. Säkerhetskontrollören ska i varje fall försäkra sig om att utomstående inte kan se innehållet i den väska som granskas eller avlyssna ett sådant samtal som omfattas av privatlivsskyddet. Dessutom ska resenären informeras om könet på den person som använder en personskaner, eftersom detta kan vara av betydelse för huruvida resenären samtycker till att bli undersökt genom skanning (1242/4/07*, 1447/2/07* och 1223/2/08*).

Vidare uppmärksammades den situation där värdet på en minderårig persons egendom sjunker under den nedre gräns som föreskrivs för att intressebevakningen ska registreras i registret för förmynderskapsärenden. I detta fall ska det vara möjligt att avföra uppgifterna om intressebevakningen ur registret, om det inte med stöd av personuppgiftslagen anses behövligt eller enligt för-

mynderskapslagstiftningen krävs att uppgifter om intressebevakningen antecknas i registret (478/4/08*).

Integritetsskyddet inom hälso- och sjukvården och inom socialväsendet

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

Vid planeringen av utrymmena på jourpolikliniken vid ett sjukhus hade man gjort ett medvetet val där vårdens standard och säkerheten betraktades som primära frågor och patientens integritetsskydd som en sekundär fråga. Enligt JO:s uppfattning omfattar emellertid högklassig vård också respekt och skydd för patientens privatliv. Å andra sidan bör man dock ha förståelse för att akutvårdssituationer kräver tillgänglighet av utrymmena. JO ansåg likväl att utvecklingen är oroväckande ifall patienternas integritetsskydd och sekretessplikten inte beaktas då nya utrymmen planeras. Enligt JO:s uppfattning behöver det inte vara så. Var och en, även en patient, har enligt GL rätt till förtroelig kommunikation när det gäller känsliga frågor (960/4/08).

Med hjälp av de sekretessbestämmelser som gäller patientjournaluppgifter tillgodoses privatlivsskyddet och andra grundläggande fri- och rättigheter som tryggar patientens integritet inom hälso- och sjukvården. Vårdpersonalen vid demensenheten vid en vård- och omsorgscentral skulle inte ha fått utfärda ett intyg över en patients hälsotillstånd, även om endast dementa äldre vårdades vid den berörda enheten. Intyget innehöll nämligen en diagnos för patienten, trots att diagnoser endast får fastställas av legitimerade läkare (507/4/08).

I ett annat fall hade socialnämndens sekretessbelagda barnskyddshandlingar av misstag hamnat på socialnämndens offentliga lista, som hade sänts till utomstående. Detta kränkte klagandens och dennes barns privatlivsskydd (2459/4/07).

BJO ansåg att det med tanke på socialvårdsklienternas integritetsskydd var problematiskt att man vid enheten för socialarbete vid ett sjukhus inte själv gjorde intressebevakningsanmälningar till magistraten, trots att enheten enligt lagen var förpliktad till det. Vid enheten hade man istället bett patienternas anhöriga, ibland även avlägsna släktingar, göra dessa anmälningar. Detta förfarande medförde en risk för att sekretessbelagda uppgifter yppades för sådana personer som inte hade rätt att ta del av dem (406/2/08*).

Det faktum att FPA begär information om en förmånssökande av dennes uppdragsgivare innebär ett ingrepp i sökandens privatlivsskydd. Därför borde det utarbetas tydliga och noggrant avgränsade föreskrifter om FPA:s rätt att erhålla information av sådana aktörer. I ett fall hade FPA i samband med behandlingen av ett förmånsärende begärt information av sökandens uppdragsgivare, trots att bestämmelsen om rätten att erhålla information enligt sin ordalydelse endast gäller arbetsgivare. BJO gjorde en framställning till social- och hälsovårdsministeriet om att regleringen bör preciseras (980/4/09* och 3795/2/09*).

Polisen

Bland de ärenden som innefattar sekretessförpliktelser utgör sådana ärenden som berör personers privatliv en betydande ärendegrupp inom polisens verksamhet. Polisen erhåller i samband med sin verksamhet en avsevärd mängd sådan information som antingen ovillkorligen är sekretessbelagd eller som omfattas av sekretesspresumtionen. Offentlighetsprincipen och strävandena efter öppenhet kan inte åsidosätta de sekretessförpliktelser som föreskrivs i lagen. Polisen får inte möjliggöra spridning av sekretessbelagd information till utomstående (194/2/07*).

Vid en förundersökning hade två brottsmisstänkta bröders mobiltelefoner beslagtogs och bl.a. de textmeddelanden som fanns i telefonerna granskats. De meddelanden som bröderna hade skickat till varandra hade också inkluderats i förundersökningsprotokollet. En del av de fotografier och i synnerhet av de textmeddelanden som hade fogats till förundersökningsprotokollet var emellertid till sitt innehåll sådana att de inte ha-

de någon anknytning till det ärende som var under utredning. På grund av fotografiernas och textmeddelandenas konfidentiella art och med hänsyn till sekretessplikten borde man således ha gjort en noggrann bedömning av huruvida de kunde vara av betydelse i ärendet (1673/4/07*).

BJO riktade även kritik mot de anvisningar som polisens högsta ledning hade utfärdat angående hemlighållandet av brottsanmälningar. I anvisningarna verkade man inte ha poängterat det grundlagsenliga privatlivsskyddet eller skyddet för personuppgifter. Bland sekretessgrunderna nämndes nämligen bara omständigheter som hänförde sig till tryggheten av utredningen eller uppdraget (1058/2/07).

I ett annat fall hade polisen i anslutning till en sådan tillsynsåtgärd som avses i alkohollagen underkastat en restauranginnehavare och restaurangens personal ett utandningsprov som inte grundade sig på lag och som kränkte de berördas privatlivsskydd (573/4/08*).

Fängelser

När det gäller isolering och observation i isolering har det i fängelselagen särskilt konstaterats att den övervakning som dessa åtgärder kräver kan ordnas med hjälp av teknisk utrustning. I övrigt innehåller fängelselagen inga bestämmelser om att övervakningen av en fånge i dennes cell kunde ordnas med hjälp av kameraövervakning. Även om fångens cell inte omfattas av skyddet för hemfrid, innebär kameraövervakning en kränkning av fångens integritetsskydd. Därför kan celler övervakas med hjälp av kameraövervakning endast då det sker med stöd av lag. BJO ansåg att man hade handlat inkorrekt vid det fängelse där klaganden hade varit föremål för kameraövervakning vid avtjänandet av straff i enrum (1418*, 1486*, 1488* och 1489/4/09*).

Vidare förhöll sig BJO negativt till möjligheterna att använda kameraövervakning i fängelserna vid övervakningen av situationer där fångar tvingas klä av sig. Kameraövervakningen gör situationen ännu mer kränkande med tanke på fångens integritetsskydd och med avseende på en människovärdig behandling av fången. Det faktum att fångar blev föremål för kameraövervakning i ett omklädningsrum var enligt BJO mycket be-

kymmersamt med tanke på integritetsskyddet och kravet på människovärdig behandling samt även med avseende på normalitetsprincipen. BJO ansåg således att man i fängelset hade handlat felaktigt då fångarna hade övervakats med hjälp av kameraövervakning i omklädningsrummet trots att det inte fanns tillräckligt stöd för detta i lagen (4252/4/08* och 360/4/09*).

3.3.7 RELIGIONS- OCH SAMVETSFRIHET 11 §

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

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

I ett fängelse hade man på julaftonen delat ut paket till fångarna. I paketen fanns choklad, boken Dagens lösen 2008 som innehåller bibelverser samt en gul lapp på vilken fängelsets personal tillönskade fången "Fridfull Jul, Frälsarens födelsefest!". Paketutdelningen hade genomförts så att de som delade ut paketen besökte alla fångar i deras celler och överräckte paketen samt tillönskade dem god jul.

BJO ansåg att fångar inte borde försättas i sådana situationer där deras religionsfrihet eventuellt kränks. Även om utdelningen av religiöst material inte betraktas som sådan religionsutövning som avses i GL, var paketutdelningen enligt JO:s uppfattning i varje fall ett sådant förfarande som lätt kunde skapa en situation som kränkte någons övertygelse. Detta var fallet i synnerhet eftersom det var fråga om personer som berövs sin frihet. Fångar som inte hör till något religiöst samfund eller som bekänner sig till en annan religion borde ha en möjlighet att inte ta emot religiöst material. Av det sätt på vilket julpåsarna delades ut framgick det inte i tillräckligt god tid eller tillräckligt tydligt med tanke på den negativa religionsfriheten att fångarna

skulle ha haft möjlighet att vägra ta emot julpåsens religiösa innehåll. I detta fall kunde fångarna först efter att ha öppnat julpåsen konstatera att den innehöll religiöst material (12/4/08*).

Bland de uppbådspliktiga finns det också allt fler representanter för sådana minoriteter som inte delar majoritetsbefolkningens religiösa kulturarv. Även dessa minoriteters uppfattningar och förväntningar bör beaktas vid uppbådet. Vid bedömningen av huruvida de lokaler som används vid uppbådet är lämpliga för detta ändamål borde man därmed också ta hänsyn till lokalens ideologiska karaktär och användningsändamål. Trots att den lokal som används för uppbådet inte är ett sådan lokal som i likhet med en kyrka uppenbart är avsedd för religionsutövning, finns det i allmänhet även i andra religiösa samfunds lokaler sådana symboler som hänför sig till religionsutövningen och som kan upplevas som störande av en person som inte hör till denna religion. Med tanke på medborgarnas jämlikhet bör man således sträva efter att de lokaler som används för uppbåd är så neutrala som möjligt med avseende på sin ideologiska anknytning (3403/2/08*).

Religionsfriheten aktualiserades också i det fall där en fånge som var föremål för observation i isolering i fängelset inte fick tillgång till en bibel, eftersom fången inte fick ha någon överflödig egendom i observationscellen. Fängelserna är emellertid skyldiga att se till att personer som är föremål för observation i isolering ges möjlighet till religionsutövning. Bibelläsning och läsning av annan religiös litteratur kan anses utgöra sådan religionsutövning som avses i grundlagsbestämmelsen (1308/4/09*).

3.3.8 YTTRANDEFRIHET OCH OFFENTLIGHET 12 §

Yttrandefrihet

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 upp hinder för det. De föreskrifter om yttrandefriheten som ingår i GL och i de internationella konventionerna om de mänskliga rättighe-

terna 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.

Det faktum att *polisen* genom att ingå ett avtal med en journalist som följer med polisarbetet eller på något annat sätt förbjuder denne att röja sekretessbelagd information rimmar illa med principen om att yttrandefriheten innefattar rätt att offentliggöra information utan att någon på förhand ställer upp hinder för det (194/2/07*).

Det förbud som en polispatrull på en offentlig plats meddelat mot fotografering av ett diplomatfordon på nära håll innebär en inskränkning av yttrandefriheten. Det internationella skydd som hör samman med diplomatiska relationer utgjorde emellertid en lagenlig grund för begränsning av yttrandefriheten och fotograferingsförbudet var således godtagbart under de rådande omständigheterna (2065/4/07*).

I ett annat fall konstaterade man att centralkriminalpolisens (CKP) metod att registrera webbplatser på en s.k. spärrlista var av betydelse med tanke på tillgodoseendet av yttrandefriheten, även om teleföretagen frivilligt fattade beslut om eventuella åtgärder. BJO konstaterade att lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi gav rum för tolkning på denna punkt (1186/2/09*).

Vidare konstaterades det att etikettsreglerna för det discussionsforum som Yle Radio 1 upprätthåller på internet borde preciseras, eftersom reglerna inte innehöll något särskilt omnämnande av hur en person som på grund av upprepade regelbrott blir utesluten ur forumet på nytt kan få rätt att delta i diskussionen (1156/4/08*).

Enligt JO innebär den grundlagsenliga yttrandefriheten att man inte vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården helt och hållet kan förbjuda användning av kameratelefoner i syfte att trygga integritetsskyddet. Direktören för Satakunta sjukvårdsdistrikt ha-

de fattat beslut om att användningen av kameratelefoner helt och hållet skulle förbjudas vid sjukvårdsdistriktets verksamhetsenheter. Detta beslut stod emellertid i strid med 12 § i GL (3789/4/07*).

Offentlighet

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

JO har fått ta emot ett stort antal klagomål som gällt upptagningars offentlighet. I de flesta fallen har klaganden emellertid fortfarande haft möjlighet att utnyttja sin lagstadgade rätt att föra ärendet till en behörig myndighet för avgörande. I dessa fall har JO i allmänhet anvisat klaganden att i första hand utnyttja detta rättsmedel. I många av de klagomål som gällt handlingars offentlighet har också behandlingstiden för en begäran om information uppmärksamats. Enligt lagen ska myndigheterna behandla sådana ärenden "utan dröjsmål". Uppgifter ur en offentlig handling ska lämnas "så snart som möjligt", dvs. inom två veckor eller under vissa förutsättningar inom en månad efter att begäran framställdes. Till förvaltningens offentlighet ansluter sig också ett allmänt krav på att förvaltningen ska vara öppen och serviceinriktad gentemot kunder som är i behov av information.

Bland de ärenden som innefattar sekretessförpliktelser utgör sådana ärenden som berör personers privatliv en betydande ärendegrupp inom polisens verksamhet. Polisen erhåller i samband med sin verksamhet en avsevärd mängd sådan information som antingen ovillkorligen är sekretessbelagd eller som omfattas av sekretesspresumtionen. Offentlighetsprincipen och strävandena efter öppenhet kan inte åsidosätta de sekretessförpliktelser som föreskrivs i lagen. Polisen får inte möjliggöra spridning av sekretessbelagd information till utomstående (194/2/07*).

Inom JO:s laglighetskontroll har man konstaterat att det med tanke på offentlighetsprincipen och parter-

nas rättsskydd skulle vara otillfredsställande ifall en tjänsteman eller myndighet själv slutgiltigt kunde bestämma att det dokument som avses i en dokumentbegäran inte är en sådan myndighetshandling som avses i offentlighetslagen och på denna grund vägra lämna ut dokumentet. Därför bör också frågan om dokumentets art kunna föras till förvaltningsdomstolen för prövning och avgörande.

Den som begär information ska således, med iakttagande av de principer som framgår av 14 § i offentlighetslagen, ges behövliga anvisningar och på begäran ett överklagbart beslut med anledning av en dokumentbegäran även i det fall att myndigheten anser att det inte är fråga om en sådan myndighetshandling som omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde. Detta förfarande ska iaktas åtminstone då det inte är uppenbart att det begärda dokumentet faller utanför offentlighetslagens tillämpningsområde. På detta sätt accentuerar man att den offentlighetsprincip som fastställts i 12 § i GL är primär. Dessutom tryggar man den rätt till information som föreskrivs i bestämmelsen samt främjar det rättsskydd som garanteras i 21 § i GL (1007/4/07).

Vidare konstaterades det att man vid ett psykiatriskt sjukhus inte hade handlat lagligt då patienterna med hänvisning till sjukhusets praxis rutinmässigt hade förvägrats rätt till information om sin vård under den akuta sjukdomsfasen. Varje patients begäran om information ska nämligen bedömas för sig, i enlighet med personuppgiftslagens bestämmelser (2489/4/08*).

Offentlighetslagen förpliktar myndigheterna att främja god informationshanteringssed, som även innefattar behörig tillgång till olika dokument. Utgångspunkten är att offentlighetsprincipen och kraven på god förvaltning ska tillgodoses såväl när det gäller debiteringen av avgifter för de kostnader som orsakas av informationssökningen som när det gäller dokumenthanteringen som helhet. En kommun hade i sin dokumenttaxa en bestämmelse om att mervärdesskatt debiterades för det utredningsarbete som hänförde sig till informationssökningen. Denna bestämmelse stod enligt BJO uppenbart i strid med offentlighetslagens syfte och med principerna för fastställandet av avgifter. Sådana myndighetshandlingar som avses i offentlighetslagen kan nämligen inte i något avseende betraktas som skattebelagda dokument (949/2/08).

3.3.9 MÖTES- OCH FÖRENINGSFRIHET 13 §

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 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.

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

I ett fall hade klaganden utövat sin grundlagsenliga yttrandefrihet genom att dela ut valreklam och demonstrera på ett allmänt torg i en stad. I detta fall fanns det ingen lagstadgad grund för att begränsa utövandet av denna grundlagsenliga rättighet genom att kräva att personen i fråga skulle betala torgavgift. Det nämnda förfarandet var således lagstridigt och kränkte rätten att delta i demonstrationer och därmed också yttrandefrihetens kärnområde, som framför allt skyddar den fria politiska och samhällsdebatten och informationsförmedlingen (830* och 3262/4/07*).

3.3.10 RÖSTRÄTT OCH RÄTT TILL INFLYTANDE 14 §

De politiska rättigheterna, dvs. rösträtten och rätten till inflytande, har allt klarare ansetts höra till individens grundläggande fri- och rättigheter. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna hade man uttryckligen för avsikt att reglera den politiska rätten till inflytande på grundlagsnivå. Rösträtt tillkommer endast personer som särskilt nämns i GL. 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 verk-

samhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Klagomål som gäller röstningsförfarandet anföras vanligtvis sådana är då det ordnas kommunalval eller statliga val.

På grund av brådska bland personalen vid ett ålderdomshem hade klagandens mor inte fått delta i det röstningstillfälle som ordnades vid ålderdomshemmet. Personalen borde ha försäkrat sig om att klagandens mor var medveten om möjligheten att delta i den allmänna förhandsröstningen. Då hon inte fick information om denna möjlighet kunde hon naturligtvis inte heller begära att få delta i förhandsröstningen (3734/4/08*).

3.3.11 EGENDOMSSKYDD 15 §

Inom den tolkningspraxis som iakttagits i fråga om Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna har man tillämpat en bred prövningsmarginal för egendomsskyddet, men detta har inte försvagat det motsvarande skyddet på nationell nivå. Inom vår nationella rättspraxis har egendomsskyddet av tradition haft en stark ställning.

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

Myndighetsåtgärder som riktar sig mot fordon

I ett fall hade klagandens bil flyttats till ett depåområde utan att klaganden därförinnan uppmanats flytta bilen. BJO ansåg att det med avseende på egendomsskyddet i detta fall skulle ha varit mer motiverat att ge klaganden en flyttningsuppmaning samt en underrättelse om denna uppmaning (93/4/08).

I ett annat fall hade användningen av ett fordon hindrats under den tid man utredde huruvida det förelåg sådan temporär rätt att använda fordonet skattefritt som avses i bilskattelagen. I anslutning till detta hade bilen dessutom blivit föremål för tullövervakning med stöd av tullagen. Dessa åtgärder innebar ett kraftfullt ingrepp i individens grundlagsenliga rätt att förfoga över sin egendom. Eftersom dessa frågor var av brådskande natur fanns det skäl att göra en noggrann avvägning av förutsättningarna för hindrande av fordons användning (3539/4/08).

Vidare uppmärksammades ett fall där polisen hade tagit en fröpåse som var avsedd för fågelmatning ur klagandens bil och sänt den till miljömyndigheterna som bevis på att klaganden hade agerat i strid med miljömyndigheternas förbud. Det förblev oklart huruvida klagandens bil betraktades som ett sådant slutet utrymme som avses i tvångsmedelslagen då dess ena framdörr var öppen redan före omhändertagandet skedde. Polisen behövde alltså inte öppna bilens dörr för att finna bevismaterialet. Därmed förblev det också oklart huruvida åtgärden motsvarade kriterierna för husrannsakan.

Polismannen hade dock i varje fall handlat felaktigt i och med att denne inte hade registrerat omhändertagandet av egendomen på ett tillbörligt sätt. Det var nämligen fråga om beslagtagning av egendom, trots att polismannen inte själv delade denna uppfattning. Bestämmelserna om registrering av beslag borde därmed ha iakttagits i det aktuella fallet (1909/4/06).

3.3.12 KULTURELLA RÄTTIGHETER 16 §

Enligt GL 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. GL innehåller också föreskrifter om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet. Enligt

GL 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.

För att barnets grundlagsenliga rätt till grundläggande utbildning ska tillgodoses till fullo ska varje elev i princip ha rätt att få sådan undervisning som föreskrivs i läroplanen i en likadan inlärningsmiljö som de övriga eleverna och i växelverkan med sin kamratgrupp. I ett fall hade undervisningen för en elev tillfälligt arrangerats på ett annat sätt än för elevens kamratgrupp, på grund av att det förekom problem vid växelverkan mellan läraren och elevens förälder. Detta innebar att barnets rätt till likvärdig grundläggande utbildning inte tillgodosågs till fullo (3166/4/08*).

3.3.13 RÄTT TILL EGET SPRÅK OCH EGEN KULTUR 17 §

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

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

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

Service på nationalspråken

Arbets- och näringsministeriet hade handlat på ett sätt som var diskriminerande i förhållande till svenskspråkiga sökande när det gällde inlämnandet av ansökningar om EU-strukturfondsstöd. På internet fanns det nämligen bara en finskspråkig version av det datasystem som var avsett för inlämnande av stödan- sökningar (212/4/08*).

Finansministeriet (FM) hade å sin sida handlat i strid med språklagen då ministeriet endast hade sänt en finskspråkig begäran om ett utlåtande till kommuner med svenska som majoritetsspråk (1833/4/08).

IM:s räddningsavdelning hade likaså handlat i strid med språklagen i samband med branden i en låsfabrik, eftersom det endast hade getts finskspråkiga myndighetsmeddelanden angående branden. När det är fråga om betydande och brådskande räddningsåtgärder ska man även beakta föreskrifterna om de språk som myndigheterna ska använda vid informationsförmedlingen. Eftersom det i det aktuella fallet var fråga om sådan information som var väsentlig med tanke på individens grundläggande fri- och rättigheter – dvs. rätten till liv och trygghet, egendomsskyddet och rätten till en sund miljö – hade man inte agerat korrekt då nödmeddelandena endast hade getts på finska (361/2/09*).

Enligt språklagen har var och en rätt att hos statliga myndigheter använda antingen finska eller svenska samt rätt till god förvaltning oavsett språk. Således hade klaganden rätt att välja att använda antingen finska eller svenska i sina förfrågningar till exekutionsverket (3198/4/08).

Klagandens rätt att hos myndigheterna använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, tillgodosågs inte heller i det fall där HNS hade skickat klaganden ett kallelsebrev som var svårtydligt och som innehöll ett stort antal fel. Den dokumentation som gällde den aktuella åtgärden och dess uppföljning fanns dessutom enbart på finska (772/4/08*).

I ett annat ärende konstaterades det att partens rätt att på begäran få en officiell översättning av protokollet över en lantmåteriförrättning inte kunde begränsas med anledning av att det protokoll som upprättats på ärendets behandlingsspråk hade tillställts fastighetens andra delägare som parten delade hushåll med och som använde det språk på vilket ärendet hade behandlats. Man kunde nämligen inte bara räkna med att den andra delägaren skulle svara för tolkningen av förrättningsprotokollet, utan parten skulle tillställas en officiell översättning av protokollet eftersom de villkor som anges i språklagen var uppfyllda (240/4/07*).

Var och en har enligt språklagen rätt att använda finska eller svenska hos statliga myndigheter. Därför var tingsrättens krav på att sökanden skulle lämna in en finskspråkig översättning av sin svenskspråkiga ansökan inte förenligt med språklagen (2096/4/08).

De grundläggande språkliga rättigheterna och de skyldigheter som de medför för det allmänna, bl.a. kommunerna, ska även beaktas vid tolkningen av skyldigheten att ordna socialvårdsservice. En tvåspråkig kommun ska i enlighet med socialvårdslagen och lagen om barndagvård på samma grunder tillhandahålla en dagvårdsplats för ett finsk- eller svenskspråkigt barn på barnets eget språk och inom den tidsfrist som föreskrivs i förordningen om barndagvård (2525/4/07).

Så länge man inte inom EU har godkänt eller publicerat internationella revisionsstandarder på EU:s alla officiella språk, dvs. också på svenska, är revisorer med svenska som modersmål enligt BJO i en betydligt sämre ställning i Finland än finskspråkiga revisorer när det gäller tolkningen av sådan god revisions- sed som är bindande för revisorerna. Den privaträttsliga CGR-föreningens rekommendationer finns nämligen att tillgå endast på finska, trots att de är av stor betydelse vid tolkningen av begreppet god revisions- sed. På grund av detta och eftersom godkännandet av ovan nämnda standarder inte nödvändigtvis eliminerar problemet helt och hållet, gjorde BJO en framställning om att ministeriet ska bedöma vilka omedelbara åtgärder som bör vidtas för att åtminstone de största rättsskyddsproblemen ska kunna rättas till så fort som möjligt (2825/2/08).

Service på andra språk än nationalspråken

Av Finlands Akademis ansökningsannons, där sökandena hade uppmanats skriva sin ansökan på engelska, framgick det inte att det de facto också skulle ha varit möjligt att använda de båda inhemska språken i ansökan. Det skulle emellertid ha funnits skäl att tydligt föra fram detta i anvisningarna (1240/4/07*).

Vid ett stadsbibliotek kunde man med hjälp av datasystemet bara skriva ut engelskspråkiga lånekvitton. BJO ansåg att det var problematiskt ifall bibliotekstjänsterna i en enspråkig kommun i och med dessa kvitton delvis tillhandahölls på ett främmande språk. Det var likaså problematiskt om kunden särskilt måste åberopa sina språkliga rättigheter för att få ett finskspråkigt lånekvitto. Enligt utredningen verkade problemet ha uppkommit i samband med en uppdatering av datasystemet. Systemet hade sedermera på nytt uppdaterats så att det igen var möjligt att skriva ut finskspråkiga lånekvitton till kunderna (2847/2/08*).

3.3.14 NÄRINGSFRIHET OCH RÄTT TILL ARBETE 18 §

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

Vid en hälsovårdscentral hade rehabiliteringshemmets fukt- och mögelskador bara delvis åtgärdats under årens lopp. De anställda och patienter som fick de värsta symtomen hade i första hand flyttats till and-

ra utrymmen eller till andra verksamhetsställen. Till slut hade man dock beslutat totalrenovera byggnaden och finna lämpliga ersättande utrymmen för patienterna. Staden skulle emellertid bättre ha uppfyllt sin grundlagsenliga skyldighet att sörja för skyddet av arbetskraften och främja befolkningens hälsa genom att redan från början mer målmedvetet vidta åtgärder för att helt och hållet korrigera och eliminera problemen med inomhusluften (2788/4/07).

3.3.15 RÄTT TILL SOCIAL TRYGGHET 19 §

I 19 § i GL tryggas de grundläggande sociala rättigheterna. Enligt denna bestämmelse har var och en rätt till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv. I de sociala risksituationer som särskilt nämns i paragrafen garanteras dessutom rätten till grundläggande försörjning på det sätt som föreskrivs i lagen. Vidare ska det allmänna enligt lagen tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. I paragrafen nämns uttryckligen också det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa och trygga barnens välfärd och individuella uppväxt, liksom även vars och ens rätt till en bostad.

Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg

I ett fall hade behandlingstiden för klagandens utkomststödsansökan vid socialservicecentralen i en samkommun uppgått till 20 vardagar, trots att den föreskrivna behandlingstiden var högst 7 vardagar. JO gav samkommunen en anmärkning på grund av det lagstridiga förfarandet vid behandlingen av ansökan (3435/4/08). JO konstaterade även i ett annat fall att behandlingen av klagandens utkomststödsansökan hade fördröjts inom socialväsendet, i strid med lagen om utkomststöd. I detta fall hade behandlingen tagit två veckor och tre dagar (13 vardagar) (3520/4/07*).

Under verksamhetsåret uppmärksammades också ett fall där stadens socialväsande åtminstone sedan år 2005 hade försummat att behandla utkomststödsansökningar utan dröjsmål. Detta förfarande var lagstridigt och klandervårt (149/4/08). I ett annat fall hade behandlingen av klagandens ansökan om utkomststöd för november 2008 fördröjts med fem vardagar inom socialväsandet. Det hade också förekommit andra dröjsmål vid behandlingen av klagandens utkomststödsansökningar under åren 2008–2009 (3737/4/08). Socialväsandet hade likaså handlat lagstridigt i det fall där klagandens utkomststödsansökningar för mars och april inte i enlighet med lagen om utkomststöd hade behandlats utan dröjsmål (1416/4/09).

Rätten till grundläggande försörjning

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

Rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster

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

Då en socialarbetare som svarar för frågor som berör barn upptäcker att ett barn som placerats för vård utom hemmet är alltför krävande för att uppföstras i ett familjehem och att det för barnets del finns behov av att vidta andra begränsande åtgärder än begränsning av kontakterna, ska denne se till att barnet omedelbart placeras i en lämplig barnskyddsanstalt (236/4/08).

Rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster

GL:s bestämmelse om skyldigheten att trygga tillgången till lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänster ska beaktas både i samband med budgetbeslut och i samband med lagtillämpningen. Ansvar för tillhandahållandet av hälso- och sjukvårdstjänster kräver att de behövliga tjänsternas innehåll och omfattning utreds. Kommunen eller samkommunen ska t.ex. enligt förordningen om medicinsk rehabilitering se till att de medicinska rehabiliteringstjänsterna i fråga om sitt innehåll och sin omfattning ordnas så att de motsvarar behovet av rehabilitering i kommunen eller inom samkommunens område. De förtroendevalda som fattar beslut om budgeten och de tjänstemän som bereder budgetfrågor bryter mot de förpliktelser som ålagts det allmänna i GL ifall de medvetet dimensionerar budgeten så att anslagen inte motsvarar de faktiska behoven (102/4/08*).

I ett fall hade ett *barns* och barnets föräldrars rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster inte tillgodosetts, eftersom barnet inte hade fått behövlig psykoterapi inom den maximitid som föreskrivs i lagen om specialiserad sjukvård (251/4/08*). I ett annat fall hade man vid den barnpsykiatriska enheten vid ett centralsjukhus avslutat vårdförhållandet för ett omhändertaget barn och istället utfärdat en ny remiss för barnet. Efter att barnet varit intaget för undersökningar på en avdelning skulle det emellertid ha varit motiverat att man vid den barnpsykiatriska enheten skulle ha utarbetat en plan för barnets fortsatta vård. I planen kunde man också ha utrett familjerådgivningens möjligheter att svara för barnets öppenvård (840/4/08).

Bristerna vid tillhandahållandet av psykoterapitjänster för barn ledde i ett fall till att vårdgarantiförpliktelserna inte kunde uppfyllas. Detta äventyrade barnets rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster (1437/2/09*). En ung persons rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster uppfyllades inte i det fall där personen hade fått vård vid enheten för åstörningar först sju månader efter att bedömningen av vårdbehovet utförts (4008/4/07*). Vidare konstaterades det att man kunde främja rätten till tillräckliga och likvärdiga hälso-

och sjukvårdstjänster genom att utforma enhetliga kriterier för den medicinska rehabiliteringen för barn med hjärnskador (3888/4/07*).

Klagandens rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tillgodosågs inte heller i det fall där klagandens remiss, som läkaren betraktat som brådskande, inte hade vidarebefordrats från sjukhuset (279/4/09).

I kön till tandvården vid hälsovårdscentral fanns det sådana personer som inte hade fått tandvård inom den maximitid som föreskrivs i folkhälsolagen och som inte heller hade erbjudits tandvård hos andra tjänstproducenter i enlighet med lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården. Patienternas rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster verkade således inte tillgodoses (271/4/08). I ett annat fall hade kommunen aktivt strävat efter att uppfylla sina lagstadgade vårdgarantiförpliktelser, men trots detta hade tillgången till tandvård inte kunnat ordnas på det sätt som folkhälsolagen kräver. I tandvårdskön fanns fortfarande patienter som väntat på vård i över sex månader (323/4/08).

När det gällde vården av hepatit C hade man inom fångvårdsväsendet fastställt att interferonvård inte skulle inledas under fängelsetiden. Dessa riktlinjer trygga- de emellertid inte tillräckligt väl fångens rätt till sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som motsvarar fångens medicinska vårdbehov. Fångens rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tillgodosågs inte heller (1833/4/07 och 569/4/08).

Vidare konstaterades det att en stad inte hade uppfyllt sin lagstadgade skyldighet att inom den föreskrivna maximitiden ordna sådan medicinsk vård som vid bedömningen av vårdbehovet konstaterats vara behövlig för opioidberoende patienter som väntat på substitutionsvård i över sex månader (3846/4/07*). En opioidberoende patients rätt till tillräckliga social-, hälso- vårds- och sjukvårdstjänster tillgodoses inte om substitutionsvården endast ordnas med hjälp av läkemedel som innehåller metadon, utan man bör i varje enskilt fall ta hänsyn till patientens individuella vårdbehov (715/4/08*).

Patientens rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tillgodosågs inte heller inom plastikkirurgi i det fall där patienten inte hade fått vård inom den lagstadgade maximitiden och patienten inte heller hade erbjudits vård hos någon annan tjänstproducent inom den föreskrivna tiden (1317/4/08*).

I ett annat fall hade klaganden redan vid flytten till en bostad bestående av enskilda rum med gemensamt kök i ett rehabiliteringshem för klienter inom mentalvården informerats om bostadens fukt- och mögelskador, men staden hade vidtagit åtgärder för att reparera bostaden först efter ett år, då tydliga symtom på mögelexponering kunde konstateras. Klaganden hade då tilldelats ett nytt rum, efter att ha hotat anföra klagomål över situationen (904/4/07).

Bristfälliga patientjournaler

De gällande bestämmelserna om upprättandet av patientjournaler är enligt JO tydliga, entydiga och exakta. Genom att iaktta dessa bestämmelser kan man säkerställa tillgodoseendet av rättsskyddet och rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, som hör till de grundläggande rättigheterna (1387/4/08, 1700/4/08* och 362/4/07*). I ett fall tillgodosågs emellertid inte rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, då det inte på basis av patientjournalanteckningarna var möjligt att utreda huruvida klaganden haft symtom vid den aktuella tidpunkten och hurudana eller hur svåra symtomen i så fall varit. Man kunde inte heller utreda hur brådskande klagandens vårdbehov varit (2608/4/08*).

En hälsovårdscentralläkare hade i patientjournalen endast med fyra ord kommenterat avlägsnandet av en blåsa på patientens ögonlock. Enligt de medicinska sakkunnigutlåtandena var denna kommentar alltför kortfattad för att man skulle kunna bedöma huruvida öppnandet av blåsan varit en tillräcklig åtgärd och huruvida åtgärden i övrigt hade utförts korrekt. Därför kunde JO inte heller bedöma huruvida patienten till denna del hade fått hälso- och sjukvård av god kvalitet eller huruvida hälsovårdscentralläkaren hade handlat på ett tillbörligt sätt i sin yrkesutövning (3807/4/08*).

Rätten till en bostad

Enligt 19 § 4 mom. i GL ska det allmänna främja vars och ens rätt till en bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Bestämmelsen tryggar dock inte en subjektiv rätt till bostad och den ställer inte heller några uttryckliga kvalitativa krav på boendestandarden. Bestämmelsen kan emellertid vara av betydelse vid tolkningen av andra bestämmelser som gäller grundläggande fri- och rättigheter samt annan lagstiftning.

3.3.16 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 reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna utökades förteckningen över grundläggande fri- och 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 det att det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och möjligheter att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

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

slut eller rätten att anföra besvär över beslut som berör miljöfrågor.

I ett fall ordnades en arkitekturtävling som grund för utarbetandet av en detaljplan. I reglerna för tävlingen definierades områdets byggrätt och de huvudsakliga planlösningarna. Med tanke på den grundlagsenliga rätten att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön var det emellertid problematiskt att arkitekturtävlingen ordnades då planen inte ännu varit offentligt framlagd, inte ens i form av en skiss (2173/4/09).

I ett annat fall skulle det ha funnits skäl att behandla en ansökan om miljötillstånd för befintlig verksamhet och de anmärkningar som berörde ärendet utan oskäligt dröjsmål. Miljötillståndssystemet är nämligen en av de viktigaste metoder med hjälp av vilka man kan reglera och övervaka verksamheter som inverkar på miljön (1940/4/07*). I ett annat fall konstaterades det att invånaren borde ha blivit hörd innan miljönämnden med anledning av ett rättelseyrkande som framställdes av husbolaget hade upphävt det boendeförbud som gällde bostaden (2549/4/07*). Hörandet aktualiserades också i det fall där en byggnadsinspektör hade beviljat bygglov för byggande på ett strandområde utan att ge grannen tillfälle att bli hörd (1076/4/07).

Vidare konstaterades det att invånarna i närområdet borde ha getts tillfälle att påverka saken i det fall där länsstyrelsen hade behandlat ett ärende som gällde förlängning av utskänkningstiden vid en restaurang. Klaganden hade skriftligen bett länsstyrelsen fatta ett överklagbart beslut med anledning av dennes yrkanden gällande den bullerstörning som restaurangen orsakade. Länsstyrelsen kunde emellertid anses ha fog för sin bedömning enligt vilken klaganden inte genom att tillställa länsstyrelsen detta "klagomål" hade inlett ett sådant förvaltningsärende som skulle avgöras genom ett förvaltningsbeslut. Den rådgivningsskyldighet som hör till god förvaltning skulle emellertid ha krävt att klaganden skulle ha fått ett skriftligt svar med en motivering till varför länsstyrelsen inte fattade något överklagbart förvaltningsbeslut med anledning av klagandens yrkanden (2974/4/07*).

3.3.17 RÄTTSSKYDD 21 §

Med rättsskydd avses i detta sammanhang närmast processuella grundläggande fri- och rättigheter 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 21 § i GL finns föreskrifter om rättsskyddet. Denna paragraf gäller såväl straff-, civil- och förvaltningsprocessen som förvaltningsförfarandet över lag. En internationell jämförelse visar att det är relativt sällsynt att god förvaltning anses höra samman med de grundläggande fri- och rättigheterna. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller emellertid också en bestämmelse om god förvaltning.

Kravet på god förvaltning kan i sista hand härledas både från GL och från andra bestämmelser på lagnivå. Artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna gäller endast domstolar samt myndigheter som är jämförbara med domstolar, inte förvaltningsmyndigheter. Genom förvaltningslagens föreskrifter om grunderna för god förvaltning och procedurbestämmelser uppfylls emellertid GL:s 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 GL.

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

I Finland hör det till tjänstemännens allmänna skyldigheter att iakttä principerna om god förvaltning till den del principerna framgår av de "bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas i tjänsteutövning" (40 kap.

7–10 § i strafflagen). Denna skyldighet är förenad med straffhot. Straffhotet gäller dock inte sådana avvikelser från god förvaltning där gärningen enligt den definition som ingår i strafflagen "är ringa bedömd som en helhet". Inom denna icke-kriminaliserade gråzon har JO:s laglighetskontroll en särskilt stor betydelse. JO:s 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 fri- och rättigheterna och de 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 fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer på en rättvis rättegång och av de kriterier som uppställs för god förvaltning.

Rådgivnings- och serviceskyldigheten

Rådgivnings- och serviceskyldigheten hör samman med god förvaltning. 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.

På Helsingfors-Vanda flygplats förvaras sådan egendom som avlägsnats ur bagaget i enlighet med serviceavtalet i en månads tid. I meddelandena gällande egendomen nämndes emellertid ingenting om egen-

domens förvaring eller om var och när den kunde återlösas. Omnämmandet av de webbsidor och e-postadresser som framgick av meddelandena kunde inte betraktas som tillräcklig rådgivning i detta sammanhang (1497/4/07*).

De som handlägger passansökningar förväntas lägga märke till att också barn har antecknats i de pass som ska förnyas. Då handläggaren vid behandlingen av en passansökan upptäcker att också minderåriga barn har antecknats i ett pass som har beviljats i enlighet med den förra passlagen, finns det skäl för handläggaren att uttryckligen säkerställa att sökanden är medveten om den ändring i praxisen vid beviljandet av pass som föranletts av ändringarna i den gällande lagen (4223/4/08*).

Vidare konstaterades det att FPA aktivt borde informera rehabiliteringssökande om de till buds stående alternativen samt om vad processen för ändringssökande i ett rehabiliteringsärende innebär, liksom om processens längd (1280/4/08* och 2891/4/07). Av ett klagomål framgick det att FPA:s studiestödscentral och två av FPA:s byråer hade gett klaganden felaktig rådgivning angående en 17-årig ungdoms rätt att få bostadstillägg till studiestödet (3073/4/07). Det förekom likaså brister i FPA:s rådgivning i ett fall som gällde jämkningen av det avdrag som skulle göras från en arbetslöshetsförmån (994/4/08).

I ett annat fall hade en Arbetskraftsbyrå inte gett klaganden rådgivning när det gällde att ansöka om en arbetslöshetsförmån. Klaganden gick därmed miste om arbetsmarknadsstöd i över fyra års tid (877/4/07*).

Det konstaterades även att en studerande redan i avslutning till sitt telefonsamtal borde ha anvisats att också lämna in en utkomststödsansökan till grundtrygghetsbyrån, förutom att ansöka om studielån (3355/4/07). En annan klagande hade fått felaktig information om sin behörighet att delta i universitetets inträdesprov för kommunikation i organisationer (2876/4/07). I ett annat fall konstaterades det att miljöcentralen på eget initiativ borde ha informerat representanten för ett vattenandelslag om avgörandet i det aktuella ärendet. Andelslagets representant hade nämligen frågat huruvida det fanns behov av att lämna in tilläggsutred-

ningar då miljöcentralen redan hade avgjort ärendet (3824/4/07*).

Vidare konstaterades det i ett fall att innehållet i de brev som överläkaren och översköterskan vid en hälsovårdscentral hade avfattat inte i alla avseenden motsvarade de krav på tydlighet som ställs på myndigheternas kommunikation. Av breven kunde man nämligen få en uppfattning om att klagandens yrkanden på att en hälsovårdares anteckningar skulle strykas delvis hade bifallits (3850/4/07).

Rådgivning angående möjligheterna att inleda och söka ändring i ärenden

Klaganden hade i sina ansökningar till Fordonsförvaltningscentralen (AKE) bett om handledning och råd om var de fordon klaganden reparerat kunde besiktigas. AKE hade emellertid i sina svar till klaganden redogjort för ändringarna i bilskattelagen och i förordningen om kommunikationsministeriet (KM). Däremot hade AKE inte gett klaganden handledning om hur denne kunde erhålla ett beslut gällande fordonets besiktning, där fordonet antingen skulle ha utdömts eller godkänts. I detta beslut kunde klaganden ha sökt rättelse hos AKE och klaganden skulle därmed även ha kunnat föra tolkningsfrågan om vilka rättsregler som skulle tillämpas på fordonets besiktning till besvärsmyndigheterna för prövning och avgörande (1471/4/08).

I ett fall framgick det att samkommunen inte hade gett klaganden tillräcklig handledning i samband med en ansökan om vårdartiklar. Klaganden hade t.ex. inte fått information om vem ansökan skulle lämnas till eller om vem som fattade beslut om saken (3637/4/07). I ett annat fall hade klaganden däremot, på grund av det felaktiga rådet som en anställd vid FPA:s byrå gett, gått miste om möjligheten att föra sitt arbetsmarknadsstödsärende till besvärsgörandet för prövning (853/4/07).

I ett ärende som polisen uppenbarligen snarare ansåg höra till arbetarskyddsmyndigheternas än till polisens behörighet hade ingen brottsanmälan registrerats. BJO konstaterade emellertid att polisens avvisande attityd kunde kritiseras med tanke på serviceprincipen, som gäller alla myndigheter (621/4/09*).

Besvarandet av skrivelser

God förvaltning innebär att sakliga brev och förfrågningar från kunderna, också e-postmeddelanden, ska besvaras utan ogrundat dröjsmål. JO har upprepade gånger blivit tvungen att ingripa i myndigheternas passivitet eller felaktiga förfaranden vid besvarandet av förfrågningar.

Under verksamhetsåret uppdagades fel vid besvarandet av skrivelser bl.a. vid en länsstyrelse (2488/4/08), inom FPA (2580/4/08), vid en arbetskraftsbyrå (3416/4/07) och vid andra kommunala myndigheter (1905/4/07* och 884/4/08*), vid en läroinrättning (1163/4/08), vid hälsovårdscentraler (2780/4/07, 271 och 2923/4/08*), vid konsumenttvistnämnden (214/4/08) och inom CKP (4243/4/08).

Rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel

Enligt 21 § i GL 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 konventionen om de mänskliga rättigheterna tryggar på motsvarande sätt vars och ens rätt till en rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol när det gäller att pröva individens rättigheter och skyldigheter eller anklagelser för brott.

Enligt 21 § 2 mom. i GL ska rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång tryggas genom lag. Dessutom förutsätter artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna samt artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen 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 konventio-

nen om de mänskliga rättigheterna rum för prövning när det gäller det sätt på vilket compensation ges. JO kan inte ingripa i domstolars avgöranden och därmed inte heller påverka compensationen. En immateriell skada som orsakats av ett obefogat dröjsmål under straffprocessen kan emellertid i vissa fall ersättas i samband med rättegångsförfarandet. JO har i vissa fall gjort framställningar om att myndigheterna bör pröva hurdan compensation parterna kunde ges.

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

I ett fall aktualiserades gränsdragningen mellan rättslig prövning och ändamålsenlighetsprövning. Länsstyrelsen hade bedömt att det var fråga om sådan ändamålsenlighetsprövning som avses i 36 § i *lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda* och som inte får överklagas. Länsstyrelsen hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt vid denna bedömning. Det skulle emellertid också ha funnits fog för en tolkning enligt vilken det var fråga om *rättslig prövning och därmed om ett överklagbart beslut*. Besvärsrätten kan, även i det fall då det är kommunen som brukar den, främja de grundläggande fri- och rättigheterna för utvecklingsstörda (2810/4/07).

Med anledning av ett klagomål konstaterades det att vårdnadshavarna ska ha möjlighet att föra frågan om anordnande av *dagvård på barnets modersmål* till en myndighet för prövning. Förvaltningsdomstolen avgör sedan huruvida det är möjligt att anföra besvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen (3346/4/07). I ett annat fall borde kommunens socialarbetare *enligt den*

barnskyddslag som var gällande vid den aktuella tidpunkten ha bistått barnets mor vid rättegången i ett ärende som gällde de kommunala skolmyndigheternas disciplinåtgärder, vilka påstods vara lagstridiga (1788/4/07).

Ett ärende som gällde arbetsbrott hade tilldelats en åklagare som inte hunnit sätta sig in i ärendet innan åtalsrätten preskriberades, trots att det vid den tidpunkt då ärendena delades ut återstod fyra månader av åtalsprövningstiden. Målsäganden hade således inte fått sitt ärende behandlat vid domstolen. Då ärenden som kräver åtalsprövning omfördelas och överförs till en annan åklagare borde man fästa särskild vikt vid arbetsbrott eftersom preskriptionstiden för dessa ärenden är kort (456/4/08). I ett annat fall hade undersökningsledaren vid en polisinrättning avslutat förundersökningen av ett arbetarskyddsbrott utan att föra ärendet till åklagaren för prövning. Undersökningsledarens beslut grundade sig på arbetarskyddsdistriktets utlåtande om förundersökningsmaterialet. Arbetarskyddsdistriktets representant kan emellertid inte utföra en sådan bedömning av den straffrättsliga bevisningen som i själva verket ska utföras av åklagaren. Undersökningen av arbetarskyddsbrottet hade också fördröjts. Undersökningsledaren hade kontaktat åklagaren först då åtalsrätten snart skulle preskriberas. Kravet på att arbetarskyddsärenden ska behandlas i brådska ordning accentueras även av att två olika myndigheter deltar i utredningen av dessa ärenden, nämligen polisen och arbetarskyddsdistriktet (1753/4/08).*

I en kommun hade tekniska nämnden och kommunstyrelsen haft en felaktig uppfattning om vilka aktörer som var parter i upphandlingsärenden. På grund av detta hade klaganden inte fått något tillbörligt motiverat beslut med anledning av sitt rättelseyrkande. Då kommunen dessutom hade försummat att tillställa klaganden ett utdrag ur nämndens beslutsprotokoll kunde klaganden inte föra nämndens beslut till förvaltningsdomstolen för prövning förrän projektet hade slutförts (755/4/08).*

Vid ett miljötillståndsverk hade en ansökan om miljötillstånd varit under behandling i över 6 år och 2 månader. För den part som framställt en anmärkning och ett rättelseyrkande i ärendet hade möjligheterna att

föra ärendet till domstolen för behandling fördröjts i motsvarande mån (1940/4/07). Luftfartsförvaltningen hade å sin sida inte i enlighet med sökandens begäran genast fattat ett överklagbart avslagsbeslut med anledning av en ansökan om förnyelse och utvidgning av ett certifikat för instrumentflygning (3342/4/08).*

I ett annat fall konstaterades det att gäldenären bör underrättas om ett avgörande som innebär att utsökningen har avslutats på grund av ett medellöshetshinder. Med hjälp av en anmälan om att ett sådant hinder har konstaterats föreliggande kan man även förhindra att felaktiga kreditupplysningsanmälningar sänds till kreditupplysningsbolaget. Dessutom skulle det vara motiverat att efterhandsmeddelandet förses med besvärsoanvisningar (3050/2/07).*

Rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål

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

Inom laglighetskontrollen aktualiseras ständigt frågor som gäller behandlingstiderna. JO har ofta i handlande 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 klassificeras som ett egentligt brott mot tjänsteplikten. JO har strävat efter att utreda orsakerna till dröjsmålen och i många fall också rekommenderat förbättringar eller åtminstone uppmärksammat en högre myndighet på eventuella bristande resurser.

Frågan om vad som kan betraktas som en skälig behandlingstid varierar beroende på ärendets natur. Kravet på snabbhet accentueras särskilt vid behandlingen av utkomststödsärenden. Ett snabbt avgörande är viktigt också i ärenden som gäller t.ex. familjelivsskyddet, en persons hälsotillstånd, anställningsförhållanden, rät-

ten till yrkesutövning, arbetsavtals- och tjänsteförhållanden, pensioner och skadestånd. En snabb behandling är av särskilt stor betydelse även i sådana fall där en person på grund av sina personliga förhållanden är i en utsatt ställning.

Dröjsmålen vid behandlingen beror ofta på att de till buds stående resurserna är otillräckliga. Enbart en hänvisning till "den allmänna arbetssituationen" räcker emellertid inte som förklaring till överskridningar av de skåliga behandlingstiderna. Dröjsmålet kan å andra sidan också bero på att ett ärende 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 som gällde dröjsmål vid behandlingen och som föranledde åtgärder under verksamhetsåret riktade sig de flesta, liksom åren innan, mot kommunala myndigheter inom olika sektorer. Avgöranden som berör behandlingstiderna för utkomstskyddsärenden refereras i det avsnitt som gäller socialvården på s. 204.

Kommunala myndigheter

Tingsrätten hade sänt en utredningsbegäran som gällde umgängesrätt till socialbyrån vid månadsskiftet januari–februari 2008. Utredningen inleddes vid socialväsandets enhet för familjearbete i september och utredningen blev klar i början av december 2008. Utredningen räckte således sammanlagt tio månader, vilket JO betraktade som en oskäligt lång tid (4040/4/08).

I ett annat fall konstaterades det att kommunens socialarbetare borde ha fattat ett skriftligt beslut om placeringen av klagandens minderåriga dotter vid ett mödrahem redan då den öppna vården inleddes. På grund av den ordinarie tjänsteinnehavarens jäktiga arbetsituation och långvariga sjukdom hade upprättandet av ett skriftligt beslut och delgivningen av beslutet inte slutförts. Dessutom hade ärendets utredning fördröjts inom socialväsendet, liksom beslutsfattandet och delgivningen av beslutet. Delgivningen skedde först ca fyra månader efter att placeringen inletts och en och en halv månad efter att den upphört (3896/4/07).

FPA

Hos FPA hade behandlingen av en rehabiliteringsansökan räckt 81 dagar i ett försäkringsdistrikt. Detta dröjsmål var delvis ogrundat (2687/4/08*). En ansökan om psykoterapi hade också behandlats alltför länge inom FPA, då dess behandlingstid var dubbelt så lång som den genomsnittliga behandlingstid kommunen uppgett (3078/4/07*). Behandlingstiden för en bostadsbidragsansökan, som uppgick till nästan fyra månader, var likaså alltför lång (3841/4/07*).

I ett annat fall hade behandlingen av klagandens bostadsbidragsansökan räckt nästan tre månader i ett av FPA:s försäkringsdistrikt (73/4/09). FPA uppmanades även se över sina anvisningar om hur sådana besvär som är under behandling inverkar på behandlingen av en ny ansökan om bostadsbidrag eller rehabiliteringsstöd, samt vid behov precisera anvisningarna om saken (3295/4/08*). Vidare konstaterades det att behandlingen av en bostadsbidragsansökan i FPA:s försäkringsdistrikt i Vanda hade räckt tre månader (3432/4/07).

I ett fall hade klagandens ansökan om att inkluderas i systemet för social trygghet på basis av boende varit under behandling vid FPA:s utlandsenhet i nästan fyra år (3375/4/08). I ett av FPA:s försäkringsdistrikt hade en motsvarande ansökan varit under behandling i 11 månader (3641/4/08).

Behandlingen av en persons ansökan om att inkluderas i systemet för social trygghet i Finland hade i ett annat fall räckt 3 månader i ett av FPA:s försäkringsdistrikt. JO kritiserade FPA för behandlingstidens längd och för att sökanden inte hade fått några förhållningsdirektiv för den tid ansökan var under behandling, trots att denne hade påskyndat behandlingen av ansökan bl.a. för att kunna besöka hälsovårdscentralen (3236/4/08*).

Polisen

I ett fall hade polisen inte med anledning av klagandens brottsanmälan utan oskäligt dröjsmål inlett en förundersökning i ärenden som gällde ärekränkning och brott mot offentlighetslagen. Åtalsrätten i dessa två ärenden hade således preskriberats under den tid

ärendet var under utredning hos polisen (312/4/08*). I ett annat ärende hade förundersökningen fördröjts på grund av att man fattat beslut om att förundersökningen skulle avslutas i fråga om en del av händelserna och alla dokument gällande ärendet därmed hade arkiverats. Förundersökningen av det andra ärende som avsågs i anmälan hade fördröjts på grund av att utredaren och undersökningsledaren hade antagit att de inte längre var ansvariga för detta ärende (1340/4/07). Kravet på att ärendet ska behandlas utan dröjsmål uppfyllades inte heller i ett fall som gällde misstänkt ärekränkning, där förundersökningen hade pågått i ett år och två månader (2597/4/07*).

I samband med inspektionen av en polisinrättning uppdagades det år 2008 att åtalsrätten i flera ärenden hade preskriberats under den tid förundersökningen pågick. I fyra fall var det fråga om enkla trafikbrott, som kunde ha avgjorts direkt, och även de övriga ärendena kunde klassificeras som enkla. Det var uppenbart att det förekommit brister vid tillsynen över ärendenas behandling (2069/2/07). Vid samma polisinrättning och åklagarämbete hade även utredningen av ett enkelt tjänstebrott räckt nästan tre år (3361/4/08).

Den totala behandlingstiden för ett rättelseyrkande som gällde lönesättning vid en polisinrättning uppgick till tio månader och var därmed alltför lång. Vidare konstaterades det att sökandens rättsskydd kräver att en ansökan om utbildningsstöd avgörs innan utbildningen inleds, ifall den exakta begynnelsepunkten för utbildningen har uppgetts i ansökan (1855/4/07).

Det hade även förekommit dröjsmål vid utredningen av ärenden som gällde trafikförseelser och förande av fortskaffningsmedel utan behörighet. Förundersökningen av trafikförseelserna hade räckt nästan två år. Polisen hade tillställt åklagaren handlingarna då åtalsrätten snart skulle preskriberas och åklagaren hade vid tingsrätten lagt ner åtalen i fråga om sex trafikförseelser på grund av att åtalsrätten hade preskriberats. Till följd av myndigheternas vårdslöshet och dröjsmål hade den person som gjort sig skyldig till brotten inte dömts för brotten eller förpliktats ersätta reparationskostnaderna för klagandens bil, som år 2006 uppgick till ca 13 500 euro (3958/4/07*).

Övriga myndigheter

BJO tog i ett fall ställning till *sätten för gottgörelse av dröjsmål*. Han konstaterade att det är problematiskt att det inte enligt patentlagen är möjligt att låta bli att ta ut årsavgifter eller sänka årsavgifterna för patentansökningar i sådana situationer där behandlingen uppenbart har fördröjts på grund av myndighetens förfarande (853/2/09*).

Vidare konstaterade BJO att FM snabbare borde ha börjat utreda vilka lagändringar som behövs för att uppgifter om skattskyldiga spårmarkeringskunders hemkommun inte ska röjas. Trots att Skattestyrelsen redan i oktober 2003 hade uppmärksammat FM på behovet av översyn av lagstiftningen om beskattningssuppgifternas offentlighet, hade ärendet i september 2009 inte fortskridit längre än till beredningsskedet (2945/4/08).

I ett fall hade hovrätten meddelat sin dom i ett brottmål först ca tre månader och tre veckor efter huvudförhandlingen (1763/4/08*). Vid tingsrätten hade däremot förberedelsen av ett ärende räckt över tre år och förberedelsen av ett annat ärende ca två och ett halvt år. Den målsättning som innebär att förberedelsen av tvistemål ska utföras snabbt uppnåddes således inte i fråga om dessa ärenden (343/4/09*). Vidare hade för-säkringsdomstolen i juni 2007 fattat beslut i ett ärende som grundade sig på olycksfallsförsäkringslagstiftningen, men beslutet hade postats till klaganden först tre månader efter att ärendet avgjorts (3908/4/07*).

I ett brottmål som gällde grovt sexuellt utnyttjande av ett barn hade tingsrättsbehandlingen räckt två år och åtta månader, vilket var oskäligt med tanke på parterna (3697/4/08). Det hade även tagit oskäligt lång tid, dvs. över nio månader, innan barnpsykiatriska avdelningen vid ett centralsjukhus hade behandlat polisens begäran om handräckning i samband med utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av ett barn (1700/4/08).

I ett annat fall hade behandlingstiden för klagandens rehabiliteringsärende vid besvärdsnämnden för social trygghet äventyrat klagandens möjligheter att erhålla rehabilitering vid rätt tidpunkt. Besvärdsnämnden borde i motiveringen till sitt beslut ha tagit hänsyn till den tid som redan förflutit och inte ha föreskrivit sådan FPA-re-

habilitering som inte längre kunde ordnas (1280/4/08* och 2891/4/07).

Vidare förekom det i ett fall betydande brister och dröjsmål vid ett skatteverk i samband med behandlingen av de skatteframställningar som grundade sig på berättelsen över skattegranskningen av klagandens af-färsverksamhet (3550/4/08).

Vid Trä- och specialbranschernas arbetslöshetskassa förlängdes behandlingstiderna för förmånsansökningar då den ekonomiska situationen försämrades vid årsskiftet 2008–2009. Kassan hade emellertid vidtagit tillbörliga åtgärder för att förkorta behandlingstiderna och även lyckats förkorta förmånsansökningarnas behandlingstider från 7–8 veckor till 3–4 veckor. Behandlingstiderna var dock fortfarande en aning längre än vad de var före den ekonomiska recessionen år 2008. Med beaktande av de orsaker som lett till att behandlingstiderna hade förlängts och de åtgärder som kassan vidtagit för att förkorta dem föranledde kassans förfarande inte kritik från BJO:s sida. BJO konstaterade emellertid att kassan fortsättningsvis ska sträva efter att förkorta behandlingstiderna och vid behov bedöma huruvida åtgärderna varit tillräckliga (485/4/09).

En motsvarande situation förelåg också vid IAET-kassan. Behandlingstiden för första ansökningar om arbetslöshetsförmåner var som längst över 16 veckor (344*, 730* och 2036/4/09*). Vid Tjänstemännens arbetslöshetskassa förlängdes behandlingstiden för ansökningar om inkomstrelaterad dagpenning i januari 2009 till fyra veckor, i slutet av mars till nio veckor, i juni till 12 veckor och i augusti till 18 veckor (3999/2/09). Vid Metallarbetarnas arbetslöshetskassa var behandlingstiden för ärenden som gällde inkomstrelaterad dagpenning 9–10 veckor i april 2009. I augusti hade behandlingstiden förlängts till 12 veckor (3885/2/09).

Vid Byggnadsbranschens arbetslöshetskassa lyckades man i januari 2009 behandla första ansökningar inom ca 4–5 veckor efter att ansökningarna inkommit till kassan. I juni behandlades ansökningarna inom 8–9 veckor, medan behandlingstiden för första ansökningar i september bara var två veckor. I början av december behandlade kassan första ansökningar nästan i realtid (4685/2/09).

Vid Arbetskraftskommissionerna i många kommuner överskreds den tidsfrist som fastställts för utarbetandet av Arbetskraftspolitiska utlåtanden (513, 514, 2080, 2380, 2401, 2416, 3339* och 3627/4/07).

Vid Utlänningsverket (sedermera Migrationsverket) hade en asylansökan redan varit under behandling i 23 månader vid den tidpunkt då klagomål anfördes över saken. Denna behandlingstid överskred uppenbart den genomsnittliga behandlingstiden för asylansökningar. BJO ansåg att en tvåårig behandlingstid var mycket lång när det var fråga om en asylansökan (1724/4/07*).

Behandlingens offentlighet

Frågor som berör behandlingens offentlighet aktualiseras närmast i samband med att det ordnas muntlig förhandling vid domstolen. Under verksamhetsåret avgjordes två ärenden som gällde behandlingens offentlighet vid domstolen. Den andra grundläggande frågan i anslutning till behandlingens offentlighet, nämligen tillgodoseendet av en dokumentbegäran eller en begäran om information, har behandlats ovan i det avsnitt som gäller 12 § i GL.

Ett brottmål som väckt stort intresse i offentligheten hade på begäran av offrets anhöriga i sin helhet behandlats inom stängda dörrar. Vid huvudförhandlingen hade man emellertid också behandlat sådana frågor som inte omfattades av någon ovillkorlig sekretessgrund. Den rätt till en rättvis och offentlig rättegång som tryckas i 21 § i GL skulle i detta fall ha tillgodosetts bättre om huvudförhandlingen endast delvis skulle ha ordnats inom stängda dörrar och om sekretessbeslutet skulle ha försetts med en mer detaljerad motivering (3876/4/07*).

I sina avgöranden som gäller offentligheten vid enskilda rättegångar ska tingsrätten iakttä en beslutspraxis som är godtagbar med tanke på principen om rättegångens offentlighet. I alla ärenden som gäller sådana brott mot liv som skett i ett parförhållande blir man t.ex. oundvikligen tvungen att behandla frågor som berör familjens interna angelägenheter och makarnas privatliv. I ett fall var de frågor som föranlett en behandling

inom stängda dörrar inte särskilt känsliga, utan snarare typiska för denna kategori av ärenden. Om en likadan prövning skulle tillämpas i alla ärenden som gäller sådana brott mot liv som sker inom parförhållanden, skulle behandlingen i praktiken ske inom stängda dörrar och rättegångsmaterialet förklaras sekretessbelagt i så gott som alla dessa ärenden. BJO ansåg att det åtminstone i viss mån var ifrågasatt huruvida en sådan beslutspraxis var godtagbar med avseende på principen om rättegångens offentlighet och med avseende på syftet med lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (1357/4/08*).

Hörande av parterna

När det gäller det processuella rättsskyddet är 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, 34 § i förvaltningslagen) samt att parterna ska ges tillfälle att delta i sådana synförrättningar som berör deras ärende. Också själva hörandet ska uppfylla de krav som ställs i lagen, bl.a. i det avseendet att parterna ska ges ett reellt tillfälle att framföra 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 ställning än den andra.

I ett fall hade kommunens byggnadsinspektör handlat lagstridigt då denne vid behandlingen av en ansökan om bygglov inte hade delgett grannen ansökan eller gett denne tillfälle att bli hörd. Bygglovet hade dessutom beviljats utan undantagslov av den regionala miljöcentralen, vilket likaså stred mot lagen (1076/4/07).

I ett annat fall hade länsstyrelsens överinspektör och länsläkaren handlat lagstridigt då de tilldelat en läkare en varning utan att höra denne. Hörandet accentuerar även individens rätt till inflytande, som hör samman med partsställningen. Den som är part i ett ärende har också rätt att få information om att ärendet tas till ny behandling (3141/2/07). Vidare konstaterades det

att länsstyrelsen före avgörandet av ett klagomål borde ha hört den socialarbetare vars förfarande kritiserades i avgörandet (3766/4/07*).

En Arbetskraftsbyrå borde å sin sida ha gett klaganden tillfälle att lägga fram sin egen utredning med anledning av det sakkunnigutlåtande som getts i ett startpenningsärende (3212/4/07*). Inom ett arbetarskyddsdistrikt hade man däremot försummat att ge parten tillfälle att ge ett eget utlåtande med anledning av arbetarskyddsfullmäktigens utlåtande i ett arbetarskyddsärende (3379/4/07*).

Innan en elev påförs ett disciplinstraff ska man höra eleven och vid behov också elevens vårdnadshavare. Av ett klagomål framgick det att klagandens son hade tilldelats en varning i grundskolan utan att vårdnadshavaren eller sonen hade blivit hörda (678/4/08). I ett annat fall hade avbrytandet av en visstidsanställd timlärares anställningsförhållande under prövotiden delvis skett i strid med läroinrättningens anvisningar om hörande (131/4/08).

Inom utskökningsväsendet registreras inte en utlandsadress automatiskt som gäldenärens adress i informationssystemet ULJAS. Med tanke på rättsskyddet för gäldenärer som är bosatta utomlands är det viktigt att man vid behov även kontrollerar adressuppgifterna med hjälp av internet-förfrågningar, utöver den automatiska utredning som utförs med hjälp av datasystemet (3028 och 3029/4/08).

I ett fall hade tingsrätten avskrivit klagandens ansökningar som gällde vårdnaden om ett barn och umgängesrätt samt verkställighet av umgängesrätten utan att höra klaganden. Dessutom hade tingsrätten försummat att yttra sig om klagandens yrkanden gällande rättegångskostnaderna och vitet (1472/4/08). I samband med ett besvärssärende som gällde en fastighetsbestämningsförrättning vid jorddomstolen hade klaganden inte heller hörts på ett tillbörligt sätt. Jorddomstolen borde ha bett klaganden ge ett bemötande med anledning av besvären och ha kallat in klaganden till jorddomstolens huvudförhandling, eftersom bifallandet av besvären kunde inverka på den andel i ett samfällt vattenområde som hänförde sig till klagandens lägenhet (3319/4/07*).

Rätten att bli hörd aktualiserades också i ett ärende där målsäganden i ett brottmål stod under intressebevakning. Målsägandens rätt att bli hörd skulle ha tillgodosetts bättre ifall polisen skulle ha försökt skaffa tilläggsinformation om rätten att föra talan för målsägandens del t.ex. ur registret över förmynderskapsärenden eller genom att ställa frågor till målsägandens intressebevakare (2634/4/07).

I ett annat fall hade en fånge tilldelats en varning på grund av olämpligt uppträdande. Fången hade bara hörts muntligen och det hade inte upprättats något protokoll över hörandet. Hörandet av en fånge ska emellertid protokollföras. Detta gäller också sådana situationer där en ordningsföreselse bara föranleder en anmärkning (2626/4/07).

Motivering av beslut

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

När det gäller 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 och de bestämmelser och föreskrifter som beslutet grundar sig på. Beslutet ska också vara avfattat på ett så begripligt språk som möjligt. Motiveringen är viktig såväl för parternas rättsskydd och den allmänna tilltron till myndighetsverksamheten som för tillsynen över myndighetsverksamheten. Under verksamhetsåret avgjordes återigen ett stort antal klagomål som gällde motiveringen av beslut.

HFD hade i ett beslut som gällde bidrag för skolresor endast tagit ställning till de grunder som anförts för att skolvägen ansågs vara betungande. Även om HFD också hade behandlat den tid skolresorna tog i anspråk

hade domstolen inte, trots att klaganden begärt det, uttryckligen tagit ställning till denna fråga i sitt beslut (1077/4/08).

I ett ärende som gällde *tingsrättens offentlighetsavgörande* var det inte tillräckligt att beslutsmotiveringen bara innehöll en redogörelse för grunderna för parternas yrkanden. Beslutet ska uttryckligen innehålla en redogörelse för tingsrättens egen bedömning av grunderna (1357/4/08*). I ett annat fall skulle den rätt till en rättvis och offentlig rättegång som tryggas i 21 § i GL ha tillgodosetts bättre ifall rättegången endast delvis skulle ha hållits inom stängda dörrar och ifall beslutet om rättegångens offentlighet skulle ha försetts med en mer detaljerad motivering (3876/4/07*).

En åklagares beslut om s.k. *kostnadsbaserad begränsning av förundersökningen* innehöll endast en laghänvisning och en upprepning av lagtexten. Beslutet borde därutöver även ha innehållit en redogörelse för orsakerna till att kostnaderna för en fortsatt förundersökning med stöd av lagen hade bedömts stå i klart missförhållande till arten av det ärende som utreddes och den eventuella påföljd som var att vänta (2975/4/08*). I ett ärende som gällde *det territoriella tillämpningsområdet för Finlands strafflag* uppfyllde en bristfällig förundersökning och ett otillräckligt motiverat förundersökningsbeslut inte kravet på att ärendet ska behandlas på ett behörigt sätt eller kravet på att beslutet ska motiveras (2597/4/07*). I ett annat fall hade en kriminalkommissaries *beslut om att inte utföra en förundersökning* endast försetts med en knapphändig motivering. Det framgick inte närmare av motiveringen vilka rättsliga slutledningar beslutet grundade sig på (2594/4/08).

Miljö- och planeringsnämnden i en kommun hade i avvikelse från föredragandens förslag förkastat ansökningar om undantagslov i två av sina beslut. Besluten hade motiverats med de olägenheter som orsakades för planläggningen av semesterbostadsområdet, men av motiveringen framgick det inte varför nämndens beslut avvek från föredragandens förslag (1582/4/08*).

HFD hade upphävt ett beslut där kommunen hade förkastat en sådan *ansökan om serviceboende som grundade sig på lagen om service och stöd på grund av handikapp* och remitterat ärendet för ny behandling.

Av tjänsteinnehavarens nya beslut framgick det inte vilken väsentlig ny information den utredning som nämndes i beslutet innehöll. På basis av denna information hade kommunen emellertid ansett att det efter HFD:s beslut hade skett en sådan förändring i klagandens förhållanden att serviceboende inte ordnades. Beslutet saknade också en redogörelse för de tillämpade lagrummen (3886/4/07). I ett annat fall borde *arbetskraftskommissionen vid en arbetskraftsbyrå* ha motiverat sitt utlåtande noggrannare. Då skulle det ha varit lättare för klaganden att sluta sig till på vilka av de nämnda grunderna kommissionen hade betraktat klaganden som företagare (361/4/07*).

Vidare uppmärksammades ett fall där klaganden inte hade beviljats *utkomststöd* för glasögon. I det negativa beslutet hade man varken tagit ställning till huruvida utgifterna för glasögon betraktades som sådana nödvändiga utgifter som berättigade till stöd eller bedömt huruvida klaganden hade möjlighet att skaffa glasögonen med hjälp av sina egna inkomster. Beslutet om beviljande av utkomststöd för glasögon kunde inte enbart grunda sig på de stöd sökanden hade fått under de senaste månaderna (2577/4/07*). I ett annat fall konstaterade man att de anvisningar som berör utkomststödsansökningar ska innehålla tydlig information om vilka av de begärda utredningarna som är nödvändiga för att en ansökan ska kunna behandlas. De anvisningar som i ett fall hade antecknats i klagandens utkomststödsbeslut kunde ge upphov till en vilseledande uppfattning angående detta (97/4/08*).

En tjänsteinnehavares beslut om självriskandelen för färdtjänst för en gravt handikappad person saknade ett omnämnande av från och med vilken tidpunkt självriskandelarna skulle tas ut i entlighet med beslutet. Beslutet innehöll inte heller något omnämnande av namnet på den person som kunde ge tilläggsinformation om saken eller information om kontaktpuppgifter för denna person (2789/4/08).

Vidare konstaterades det att man vid den utbildning som ordnas för kommunala myndigheter ska betona vikten av att *beslut om lantbruksstöd* motiveras tydligt. Eftersom den lagstiftning som innehåller föreskrifter om lantbruksstödsystemet är invecklad är det viktigt att besluten motiveras noggrant i sådana fall då stöd-ansökningarna helt eller delvis förkastas (3691/4/07).

I ett fall konstaterades det att besluten om *frimånader i samband med utsökning* var motstridiga eftersom grunderna för besluten inte överensstämde med beslutsmotiveringarna. Besluten innehöll inte heller någon tydlig information om vilka bestämmelser bedömningen av frimåndsansökningarna hade grundat sig på (3280/4/07*).

I ett annat fall hade en *fånge förvägrats rätt till familjebesök* på sådana grunder som hänförde sig till säkerheten och ordningen i fängelset. Sambandet mellan säkerhetsriskerna och det aktuella familjebesöket hade emellertid inte specificerats (277/4/08*).

Inom arbetsförvaltningen hade man inte i ett *utnämningssammanhang* motiverat varför vissa sökande hade kallats till intervju eller varför hälften av dessa hade utvalts att gå vidare i ansökningsprocessen. Memorandumet saknade också en slutgiltig jämförelse av de sökande som gått vidare. Ur *skatteförvaltningens utnämningssammanhang* saknades likaså en jämförelse av de två sökande som gått vidare. Klaganden hade inte heller informerats om utnämningen på ett tillbörligt sätt (818/4/08).

Korrekt behandling av ärenden

Kravet på att ärendena ska behandlas korrekt innefattar en allmän omsorgsplikt. Myndigheterna ska omsorgsfullt utreda de ärenden som de behandlar samt iakttä 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 oaksamhet, medan det i andra fall närmast är fråga om gränsdragningar och bedömningar som gäller myndigheternas förfaranden och prövningsrätt i sakfrågor.

Vid *besvärskommittén för social trygghet* tillämpades ett undantagsförfarande som innebär att sådana ärenden som medlemmarna i en sektion på förhand ha de granskat och varit eniga om kunde registreras som behandlade trots att ärendena de facto inte hade behandlats vid sektionens sammanträde. Detta förfarande ansågs vara lagstridigt (1490/4/07*). I ett annat fall

konstaterades det att FPA och Statskontoret inte hade sett till att ett sjukpensionsärende hade utretts tillräckligt väl, då FPA:s byrå inte hade tillställt Statskontoret *kartläggningen av klagandens arbetsförmåga* för att beaktas vid beslutsfattandet (1527/4/08).

Vid ett sjukhus hade man i ett fall inte hittat dokumenten gällande en individuell prestationsbedömning (2025/4/07*). Vid *Sjöfartsverket* hade däremot klagomålshandlingar förekommit. Sjöfartsverket hade inte heller inom den utsatta tiden lämnat in den utredning som begärts angående orsakerna till att handlingarna förekommit (4201/2/08*). Vidare hade en arbetslöshetstidsanmälan förekommit vid en av FPA:s byråer (3643/4/07).

Vid ett universitet hade ett klagomål inte behandlats på ett tillbörligt sätt *vid kanslersämbetet*. Efter att klagomålet hade registrerats hade det nämligen förekommit och inte senare kunnat hittas. Därför hade man inte heller inom en skälig tid kunnat ge klaganden ett svar med anledning av klagomålet. Om uppföljningen av ärendet skulle ha fungerat korrekt skulle man emellertid med hjälp av diariet ha kunnat notera ärendets långa behandlingstid och det faktum att inga åtgärder hade vidtagits i ärendet. Därefter kunde man ha bett klaganden lämna in en ny klagomålsskrivelse, varefter ärendets behandling kunde ha slutförts (955/4/08).

Juristen i ett arbetarskyddsdistrikt hade inte på ett godtagbart sätt kunnat förklara varför det tagit så länge att ge ett utlåtande i ett ärende som gällde ett misstänkt arbetarskyddsbrott. Förfarandets klandervärde ökades ytterligare av att åtalsrätten för arbetarskyddsbrott preskriberas snabbt och av att ärenden som gäller arbetarskyddsbrott ska utredas av två olika myndigheter. Det ansågs inte heller tillbörligt att en myndighet som med stöd av lag uppmanats ge ett utlåtande i ärendet inte gav utlåtandet förrän åklagaren ingripit i saken, trots att myndigheten uppmanats påskynda saken (460/4/08*).

I ett annat fall hade biträdande distriktschefen vid ett arbetarskyddsdistrikt tillsammans med distriktets jurist beslutat att ett ärende som var under behandling inte föranledde några ytterligare åtgärder. Biträdande distriktschefen beslutade emellertid utreda ärendet vidare, men gjorde inga anteckningar om utredningsarbetet i

diariet och informerade inte heller juristen om saken. Då juristen besvarade klagandens frågor om ärendet hade denne således inte känt till att ärendet utretts vidare (1285/4/07*).

En socialbyrå höll stängt i juli. Kommunen ska emellertid se till att det faktum att ett kommunalt ämbetsverk håller stängt inte leder till att enskilda individer går miste om sina rättigheter eller förmåner (2507/4/07*). I ett annat fall hade en kommun försummat att utarbeta en sådan serviceplan som krävs i *lagen om service och stöd på grund av handikapp* (3384/4/07*).

Erhållandet av en kommunal hyresbostad är en fråga som är av mycket stor betydelse med tanke på individens grundtrygghet. Då sökanden informeras om en till buds stående bostad bör man, för att främja tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, välja ett sådant tillvägagångssätt som på ett lämpligt sätt förenar de rättsskyddsfördelar som hör samman med skriftlig delgivning och den effektivitet som erhålls då sökanden informeras om saken per telefon. Då sökanden informeras om ett bostadserbjudande per telefon kan man t.ex. fråga sökanden om han eller hon vill ha erbjudandet också i skriftlig form. I detta fall är det möjligt att avtala om att någon form av snabb elektronisk kommunikation används – såsom e-post, telefax eller textmeddelanden (130/4/08*).

Vidare konstaterades det att en polischef hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt då polischefen hade beviljat den person som senare utfört skolmassakern i Jokela *förvärvstillstånd för en miniatyrpistol*. Det skulle emellertid ha funnits skäl att grundligare utreda sökandens skyttehobby och lämplighet för innehav av skjutvapen (3483/4/07*).

Överkommissarien vid en polisinspektion hade i ett fall *ändrat en fastställd arbetsskiftslista* utan samtycke av en vakt och utan sådana vägande skäl som avses i arbetstidslagen (2374/4/07). I ett annat fall hade undersökningsledaren i ett brottmål *inte informerat* den målsägande som lämnat in utredningsbegäran *om att förundersökningen hade avslutats* (3046/4/09).

Av ett klagomål framgick det att klaganden på grundval av sitt namn hade uppmanats *lämna in ett uppehålls-*

tillstånd som bilaga till sin utkomststödsansökan. Med beaktande av att det inte enbart på basis av en klients namn är möjligt att sluta sig till huruvida han eller hon är en finsk medborgare och det faktum att grundtrygghetsbyrån hade tillgång till de uppgifter som finns i befolkningsdatasystemet, borde den begärda informationen ha skaffats på tjänstens vägnar (3355/4/07).

Inom social- och hälsovårdsväsendet i en kommun borde man inte utan den berörda personens samtycke ha fått kvitta det vårdarvode som betalats till en närståendevårdare mot följande månads vårdarvode, utan ärendet borde ha förts till förvaltningsdomstolen för att behandlas som ett förvaltningsstvemål (3886/4/07). I ett annat fall hade klaganden inte fått någon information om åtgärder som vidtagits med anledning av ett initiativ, trots att en *initiativtagare* enligt kommunallagen ska informeras om sådana åtgärder (2956/4/08).

Konsumenttvistnämnden hade å sin sida i strid med lagen om elektronisk kommunikation i myndigheters verksamhet bett klaganden tillstålla nämnden sin besvärsskrivelse skriftligen och försedd med en underskrift (813/4/07*).

Vidare hade en sjöbevakare vid en gränskontrollavdelning utfärdat ett besiktningstillsynsordnande som inte grundade sig på lag. På grund av detta hade klaganden, som bodde i Tallinn, orsakats ett onödigt besök vid besiktningsskontoret i Finland (2272/4/07*).

I ett annat fall framgick det inte av de beslut som gällde verkställighet av säkringsåtgärder och utmätning till vilket belopp den egendom som var föremål för verkställighet hade värderats. Utmätningssmannen hade även handlat lagstridigt då denne hade verkställt utmätningen före den förfallodag som angetts i betalningsuppmärksamheten (3198/4/08).

Tillgodoseendet av en fånges rätt till utomhusvistelse får inte vara beroende av huruvida fången yrkar på att få utöva denna rätt. Personalen ska i synnerhet i sådana fall då fången under dagen har flyttats från ett fängelse till ett annat på eget initiativ säkerställa att fången har fått vistas utomhus på det sätt som föreskrivs i lagen. Om detta inte är fallet, ska personalen vidta sådana åtgärder som situationen kräver

(303/4/09). I ett fall hade man i fängelset försummat att göra en anteckning om att klagandens brev hade öppnats. Den häktade hade inte heller informerats om saken (1403/4/08). I ett annat fall konstaterades det att ett brev som en fånge sänt till en annan fånge borde ha vidarebefordrats till mottagaren i det fängelse där fången var placerad vid den aktuella tidpunkten (2424/4/08).

Vid ett universitet var det förfarande som lett till att en anmärkning tilldelats inte i alla avseenden förenligt med god förvaltning. Förfarandet för hörande av parterna hade inlett två gånger, utan att det gavs någon noggrann redogörelse för orsaken till detta. Det var oklart vilken betydelse som skulle tillmätas det protokoll som upprättats över det första hörandet och det förekom även ovisshet i fråga om protokolljusteringens betydelse. Dessutom var det oklart vad som hade framförts vid hörandet. Vidare var motiveringen till anmärkningen inexact, eftersom den innehöll en hänvisning till det hörande som blivit inställt. Av motiveringen framgick det inte heller tydligt varför det aktuella förfarandet hade betraktats som felaktigt (1398/4/07*).

I samband med en tjänsteutnämning vid en yrkeshögskola hade man inte iakttagit de behörighetsvillkor som fastställts i förordning (2680/4/08). En polisinskrifning uppmärksammades å sin sida på betydelsen av att tillbörliga utnämningssamfund utarbetas (3050/4/08). I ett annat fall hade en universitetsrektor handlat felaktigt då denne fattat beslut om utnämning av tre professorer, eftersom det sedvanliga ansökningsförfarandet inte hade iakttagits. Något egentligt motiverat utnämningssamfund hade inte heller utarbetats och utnämningssamfundet hade endast försetts med en knapphändig motivering (3315/4/08).

Dekanen vid en fakultet borde vid det möte som gällde beviljande av tryckningstillstånd för en doktorsavhandling ha styrt ärendets behandling så att hörandet av respondenten och det bemötande som denne fått inom den föreskrivna tidsfristen skulle ha beaktats på ett tillbörligt sätt. Dekanen uppmärksammades också på jävsfrågor i samband med denna process, även om dekanens förfarande i ärendet inte stod i uppenbar strid med 28 § i förvaltningslagen (3471–3473/4/07).

Övriga förutsättningar för god förvaltning

Vid Utlänningsverket hade man agerat felaktigt då man hade fortsatt utreda ett ärende som gällde en persons medborgarskap efter att HFD hade meddelat sitt beslut i ärendet. I en rättsstat är utgångspunkten att förvaltningsmyndigheterna utan ogrundat dröjsmål ska *iaktta domstolarnas lagakraftvunna beslut*. Det faktum att en förvaltningsmyndighet efter domstolens avgörande begär tilläggsutredning i ärendet står i strid med domstolarnas oavhängighet och kan till och med underminera systemet för ändringssökande (3565/4/07).

Domarförslagsnämnden och remissutskottet vid en hovrätt hade *vid tillsättandet av en lagmanstjänst* vid en tingsrätt handlat i strid med den princip om tillitsskydd som hör samman med god förvaltning. En sökande som uppfyllde behörighetsvillkoren för tjänsten hade nämligen utelämnats från utnämningsprövningen med stöd av en s.k. karenstidsregel som inte grundade sig på lag. Karenstidsregeln innebar att en tidigare domarutnämning utgjorde ett hinder för att samma person kunde utnämnas till en annan domartjänst inom en viss ospecificerad tid (3889/4/07*).

I ett annat fall hade klaganden tilldelats en *varning* på grund av de etniskt färgade ställningstaganden som klaganden framfört angående sina kolleger i sina e-postmeddelanden till sådana aktörer som svarade för arbetarskyddsfrågor. E-postmeddelandena hänförde sig uttryckligen till behandlingen av klagandens arbetarskyddsärenden och ställningstagandena gav rum för tolkning både i fråga om innebörden och i fråga om syftet med dem. BJO ansåg att tilldelandet av en varning i detta fall åtminstone i viss mån kunde kritiserats med avseende på proportionalitetsprincipen (527/4/07).

Vidare konstaterades det att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården hade rätt att lita på att det beslut där dennes förfarande hade granskats och konstaterats vara lagenligt inte utan vägande skäl kunde ändras till dennes nackdel (3141/2/07). I ett ärende som gällde taxitillstånd konstaterades det att arbetserfarenheten hos dem som ansöker om taxitillstånd ska fastställas på ett enhetligt sätt, så att sökandena

kan förutse vilka möjligheter de har att beviljas taxitillstånd (2844/4/07*).

STTV:s anvisningar om internet-handeln med alkohol var problematisk med avseende på principen om tillitsskydd. Det hade nämligen inte skett några betydande förändringar i den lagstiftning eller rättspraxis som gällde den aktuella frågan (1462* och 317/4/07*).

Rättsskyddscentralen för hälsovården hade motiverat sitt beslut om att tilldela en läkare en *anmärkning* med samma händelser som utgjort grund för de administrativa direktiv som länsstyrelsen redan tidigare hade gett läkaren. Det faktum att en administrativ påföljd på nytt påförs med anledning av samma händelser och med stöd av samma lagstiftning uppfyller inte de krav på förutsebarhet och följdriktighet som kan ställas på myndighetsverksamhet. I detta fall var det inte heller korrekt att de tidigare direktiven betraktades som en grund för skärpning av den senare påföljden (3422/4/07*).

Efter att ha tagit emot BJO:s utredningsbegäran hade lagmannen vid en tingsrätt kallat den notarie som anförde klagomål hos JO till sitt arbetsrum för en tillrättavisning. Lagmannens uppträdande var inte lyckat med avseende på de krav som ställs på tjänstemäns uppträdande i statstjänstemannalagen. BJO ansåg även att det var något förvånande och oroväckande att justitieministeriet (JM) och hovrätten i sina utlåtanden hade *kritiserat notarien för att denne anförde klagomål hos JO* (3115/4/07*).

En kommunstyrelse uppmärksammades på JO:s *grundlagsenliga rätt att få information*. Kommunstyrelsen hade inte lämnat in en utredning till JO inom utsatt tid och hade inte heller begärt tilläggstid för inlämnandet av utredningen innan tidsfristen löpte ut. Vidare hade kommunstyrelsen underlåtit att ge en förklaring till dröjsmålet, trots att det framställdes en uttrycklig begäran om saken (670/4/07).

JO fick under verksamhetsåret ta emot ett stort antal klagomål angående de *anvisningar för behandlingen av vapentillståndsärenden* som innebar att det blev betydligt svårare att erhålla tillstånd i synnerhet för handeldvapen. Man kan sträva efter att skapa en enhetlig praxis bl.a. med hjälp av administrativa anvisningar, som i och för sig inte är bindande för dem som avgör

enskilda tillståndsärenden. Det är emellertid problematiskt att denna delvis radikala ändring av praxisen skedde utan att det gjordes några lagändringar. Det skulle ha varit mer motiverat att konstatera att dessa frågor hörde till området för lagstiftningen och att en så betydande skärpning av kraven också skulle kräva en lagändring (4564/2/09*).

Straffprocessuella rättsskyddsgarantier

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

Nedan behandlas en del fall som uttryckligen hör samman med den brottsmisstänktes rättigheter. Målsägandens rättigheter har behandlats ovan i ett antal fall som särskilt berör rätten att få ett ärende behandlat av en myndighet. Fler frågor som också berör de straffrättsliga rättsskyddsgarantierna har granskats ovan i samband med andra grundlagsbestämmelser, åsom 7 och 10 § i GL.

En äldre kriminalkonstapel hade *förhört en 17-åring* som var misstänkt för misshandel *utan förhörsvittne*, trots att varken barnets biträde eller lagliga företrädare eller en representant för socialnämnden var närvarande vid förhöret. Det framgick inte heller av utredningen att den som utförde förhöret skulle ha gett barnets lagliga företrädare eller socialnämndens representant möjlighet att vara närvarande vid förhöret (3676/4/07). I ett ärende som gällde dråpförsök hade man däremot i ett brev som sänds en fredag bett den misstänkte presentera sitt *slutanförande* senast nästa veckas torsdag. Denna tidsfrist var alltför kort (1677/4/08*).

I ett fall borde undersökningsledaren innan förundersökningen inleddes och i synnerhet innan tvångsme-

del tillgreps *ha kontrollerat huruvida målsäganden yrkade på straff i ärendet*. Detta krav uppfylldes inte i det aktuella fallet, där målsägandens stödperson hade framställt ett straffyrkande hos tingsrätten, varefter polisen hade informerats om saken (276/4/08). I ett annat fall skulle utredningen av ett ärende som gällde rattfylleri ha krävt att den misstänkte skulle ha undergått *en klinisk läkarundersökning*. I det aktuella fallet misstänktes föraren ha varit påverkad av droger eller läkemedel (2548/4/08).

Av förfarandet i ett fängelse kunde man däremot få en uppfattning om av att en fånge som var misstänkt för rusmedelsbruk mer eller mindre automatiskt hade hållits avskild av skäl som hänförde sig till utredningen, i första hand på grund av att denne hade gjort sig skyldig till en ordningsföreseelse, vilket *stred mot oskuldspresumtionen* (1930/4/08). Vid utredningen av misstankar om att en fånge missbrukar läkemedel finns det skäl att iakttä disciplinärt förfarande, som bl.a. innefattar hörande och ger fången möjlighet att föra en eventuell påföljd till domstolen för prövning. Detta innebär att fångens rättsskydd tryggas i sådana situationer där det är fråga om brott mot fängelseans ordningsstadga (2561/4/08).

Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet

Enligt den regel som sammanfattats av Europadomstolen räcker det inte att rättvisa skipas utan det måste också synas att så sker. Detta tänkesätt, som framgår av artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, har via rättsskipningen också påverkat förvaltningsförfarandet. I finsk rätt kommer detta även till uttryck i att en rättvis rättegång och god förvaltning nämns i samma bestämmelse, dvs. i 21 § i GL. 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 den aktuella frågan enligt en objektiv bedömning av

saken kan ge upphov till tvivel på tjänstemannens förmåga att agera opartiskt. Det kan anses motiverat att tjänstemannen avhåller sig från att delta i ärendets behandling också i det fall då jävsfrågan är oklar.

Försäkringsdomstolen borde i sin verksamhet undvika sådana situationer som är otillfredsställande med tanke på domstolens opartiskhet. I ett fall hade både partens ombud och en domstolsledamot sin huvudsyssla vid en organisation som hade till uppgift att bevaka sina medlemmars intressen. Försäkringsdomstolens sakkunnigledamot borde på eget initiativ ha uppmärksammat saken (1398/4/08).

Vidare konstaterades det att *en veterinär* som fungerat som vikarie för kommunalveterinären var *jävig* att utföra en sådan inspektion som avses i djurskyddslagen i fråga om ett hundpensionat vars ägare arbetade som biträde vid veterinärens privatmottagning (4010/4/07*).

I fall hörandet av en tjänsteman leder till att en anmärkning tilldelas i form av en arbetsledningsåtgärd, ska man fästa vikt vid att jävsbestämmelserna iakttas. Det var förståeligt att klaganden i ett fall kunnat få en uppfattning om att chefen var jävig i ärendet eftersom denne på flera sätt hade haft anknytning till det aktuella ärendet. Det är emellertid normalt att chefen i sådana situationer där en anmärkning tilldelas på flera sätt är delaktig i ärendet t.ex. på grund av sin ställning eller verksamhet eller sina tidigare ställningstaganden. Enligt BJO:s uppfattning hade chefen i det aktuella fallet varken i egenskap av part i ärendet eller av någon annan anledning varit jävig att ordna hörandet eller att tilldela klaganden en anmärkning (1398/4/07*).

I ett annat fall var en *intressebevakare* däremot jävig att hos magistraten ansöka om tillstånd för ett bostadsköp i det fall där intressebevakaren själv hade för avsikt att köpa sin huvudmans bostad. Jäv förelåg trots att huvudmannen hade företrätt av intressebevakarens ställföreträdare då köpebrevet undertecknades. Intressebevakarens ställföreträdare borde nämligen också ha utfört bedömningen av huvudmannens behov av att sälja bostaden och ha lämnat in tillståndsansökan till magistraten. Magistraten hade dessutom i samband med granskningen försummat att på ett tillbörligt sätt kontrollera intressebevakarens jäv när det gällde uthyrning av huvudmannens bostad (2247/4/08).

Inom den *kommunala parkeringsövervakningen* kan övervakningsbitrådets uppgifter endast anförtros en sådan kommunal tjänsteinnehavare som hör till kommunens övervakningspersonal och som har beviljats rätt att utföra parkeringsövervakning. Dessa uppgifter kan alltså inte anförtros aktörer som inte hör till kommunens övervakningspersonal (3082/2/07*). Med hänsyn till kraven på att tjänsteutövningen ska vara trovärdig och tillförlitlig konstaterades det vidare att också en sådan betalningsuppmaning som gäller parkeringsböter borde undertecknas i normal ordning. Av underskriften ska man kunna utläsa identiteten på det övervakningsbiträde som fastställt böterna. I de flesta fallen bör underskriften därför även kompletteras med ett namnförtydligande (1777/4/08).

En professor vid ett universitet hade anhållit om bisysslotillstånd för sakkunniguppdrag och gett ett sakkunnigutlåtande i ett tvistemål som gällde mögelskador i ett hus. Även om professors sakkunnigutlåtande inte kunde betraktas som universitetets utlåtande, borde universitetet för säkerhets skull precisera sina förfaranden, så att parterna inte får en felaktig uppfattning om den person som utarbetat utlåtandet eller om dennes ställning (1812/4/07).

Vidare hade en före detta *biträdande stadsdirektör* handlat lagstridigt då denne hade fattat beslut om ett företags anbud gällande en festivalbyrå trots att denne var medlem i företagets styrelse och därmed jävig att fatta beslut om saken (1905/4/07*).

Tjänstemäns uppträdande

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

En löjtnant uppmärksammades på att bevärningar under alla omständigheter ska behandlas sakligt och jämnt,

samt på att osakligt språk ska undvikas. Det konstaterades att man omedelbart och tillräckligt effektivt ska ingripa i osakligheter som förekommer bland personalen samt vid behov flytta personer som visar sig vara olämpliga för beväringutbildning till andra uppgifter (1182/4/08).

Verksamhetsledaren för en viltvårdsförening hade besvarat en skrivelse som publicerats i en tidnings insändarspalt, där en hundägare hade riktat kritik mot att det bedrevs jakt i närheten av ett område som var avsett för friluftsliv. Tonfallet och vissa av de uttryck som verksamhetsledaren använt i svaret var emellertid inte sakliga (676/4/07*). Kravet på sakligt språkbruk gäller också *tjänstemännens inbördes korrespondens* i sådana ärenden som berör kunder (2553/4/08*).

En förvaltningsrättsdomare hade å sin sida använt osakliga och fördomsfulla uttryck vid ett telefonsamtal som förts efter att ett ärende avgjorts (3368/4/08*). Under verksamhetsåret tvingades man också ingripa i en *stämningmans* (3143/4/08), en *polismans* (653/4/08) och en *tv-licenskontrollörs* (4129/4/08) uppträdande.

3.4 BRISTER OCH FÖRBÄTT- RINGAR I REALISERINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA

JO:s observationer i samband med laglighetsövervakningen ger ofta anledning till förslag eller åsikter som riktas till myndigheterna om hur dessa i sin verksamhet kan främja eller förbättra realiseringen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Oftast har dessa förslag eller de framförda åsikterna påverkat myndigheternas verksamhet men det är inte alltid som åtgärderna från JO:s sida har lett till de önskade förbättringarna. I detta avsnitt redogörs för observationer om vissa typiska eller länge aktuella brister i realiseringen av rättigheterna. Likaså presenteras exempel på sådana fall, där justitieombudsmannens åtgärder har resulterat eller väntas resultera i förbättringar i myndigheternas verksamhet eller i lagstiftningens status.

I det här sammanhanget bör det beaktas att långt ifrån alla laglighetsproblem eller problem med de ovan nämnda grundläggande rättigheterna kommer till justitieombudsmannens kännedom. Laglighetsövervakningen baseras till stora delar på klagomål som inkommer från allmänheten. Likaså kan inspektioner och information via media ge vetskap om missförhållanden i myndighetsverksamheten eller brister i lagstiftningen. Informationen om olika problem och möjligheterna att ingripa i dem kan dock aldrig vara heltäckande. Därför kan förteckningarna med negativa eller positiva exempel inte vara uttömmande som dokument över vilka myndighetsåtgärder som visat sig vara lyckade och vilka som inte varit det.

Det att vissa missförhållanden upprepar sig, visar att det offentliga reaktioner på de framtagna bristerna i realiseringen av de grundläggande rättigheterna inte alltid varit tillräckliga. I princip borde ju situationen vara den, att en kränkning som påtalas i ett JO-beslut eller t.ex. i ett beslut av europeiska domstolen om de mänskliga rättigheterna (den s.k. Europadomstolen) inte mera upprepas. Det faller under den offentliga maktens ansvar att reagera på missförhållanden beträffande de grundläggande rättigheterna, så att framtida motsvarande situationer förebyggs.

Eventuella brister eller dröjsmål för åtgärdande av det juridiska läget kan bero på många olika faktorer. Det kan allmänt konstateras att JO:s ställningstaganden och förslag höras mycket bra. I de fall när så inte sker, är det i allmänhet fråga om antingen resursbrister eller brister i lagstiftningen. Också dröjsmålen när det gäller lagstiftningsåtgärder kan ofta förklaras med att resurserna för lagberedningen inte räcker till.

3.4.1 UTVECKLINGEN HAR INTE ALLTID VARIT TILLRÄCKLIG

Inom hälsovården och äldreomsorgen förekommer mycket sådant som reellt måste anses vara tvångsmedel, så att de vårdbehövandes frihet inskränks utan att detta har stöd i lag eller så att åtgärderna inte ens uppfattas som tvångsmedel. JO har upprepade gånger påtalat detta slags förfaranden, som måste anses vara problematiska med tanke på personlig frihet och integritet. För när-

varande existerar inte någon sådan, i grundlagen förutsatt lagstiftning, som skulle ge någon rätt att kränka en äldre persons självbestämmanderätt. I praktiska vådsituationer tvingas dock personalen ta till sådana åtgärder som inte lagstiftningsmässigt sett är berättigade.

Beträffande hur vårdgarantin görs gällande har problem upprepade gånger förekommit i ett sjukvårdsdistrikts enhet för ådstörningar, trots att distriktet redan år 2007 fick anmärkning om saken. Samma enhet har inte heller helt lyckats med att anordna barn- och ungdomspsykiatrisk vård inom den tid som anges i vårdgarantibestämmelserna.

Definitionen på lagnivå av de begränsningar som får användas i utvecklingshandikappvärden har varit ofullständig ända sedan grundlagsreformen trädde i kraft 1995. JO delgav redan år 1996 statsrådet och SHM sin uppfattning om att lagstiftningen beträffande vården av utvecklingshandikappade behövde preciseras.

I årtal har såväl JO som den europeiska kommittén mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) kritiserat att fängelseceller med balja i stället för toalett används för förvaring av fångar, eftersom detta är kränkande för människovärdet. Tidpunkten för förnyandet av dessa celler har ideligen uppskjutits, och trots att positiv utveckling till vissa delar skett, var antalet sådana celler fortfarande 338 vid utgången av det år som granskas.

BJO har ställt inemot 20 förslag om ändringar i den fängelselag som trädde i kraft år 2006. JM:s åtgärds paket har fördröjts, så de observerade missförhållandena har inte eliminerats. I vissa fall har detta lett till att förhållandena eller den praxis som strider mot lagen har fortgått.

Exempelvis uppmärksammade BJO år 2007 de myndigheter som ansvarar för fångvården på att det för anordnandet av övervakat umgänge inte får användas lokaler som till sin konstruktion i själva verket är avsedda för besök under särskilt övervakade förhållanden (s.k. specialövervakat umgänge). Trots detta, i vissa fängelser, motsvarar de rum som används för övervakat umgänge fortfarande rummen för specialövervakat umgänge. De strukturella ombyggnadsarbetena har inte

inletts av den anledningen att lagstiftningen väntas bli ändrad.

Överdrivet hållande av rannsakningsfångar i polishäkte har i årtal påtalats av både JO och CPT, men problemet tycks inte försvinna. Trots att huvudregeln i häktningenslagen är att en person som häktats för ett brott måste förvaras i ett rannsakningshäkte har grovt beräknat vart femte dygn av rannsakningshäkte tillbringats i polishäkten. Hur en rannsakningsfånge ska hållas fången bestäms av en domstol på begäran av polisen. Vardera instansen bär enligt vad som sägs i lagen ansvaret för att förvaret av en rannsakningsfånge i ett polishäkte bara är ett undantag, och att lagens syfte om förvaring enligt huvudregeln i ett rannsakningshäkte uppfylls.

I motiveringarna till besluten om fängelsekoncession finns det ofta omständigheter som bör påtalas, likaså i motiveringarna till beslut om förundersökning samt i polisens motiveringar till frihetsberövande.

Husrannsaking i privata bostäder har i flera år uppmärksamats: ideligen kommer det fram situationer där husrannsaking företagits utan att platsens innehavare beretts tillfälle att vara närvarande under rannsakingen, med ett eget, tillkallat vittne. Ofta har husrannsakan företagits utan skriftligt förordnande – i strid med den i lagen givna huvudregeln.

Lagstiftningen om sådana hemliga tvångsmedel som innebär ingrepp i skyddet för privatlivet har, till följd av en stor mängd partiella reformer, blivit splittrad och svåröverskådlig. Klarhet i detta avseende kommer enligt planerna att skapas med de reformer som föreslås i ett JM-kommittébetänkande 2009:2. Till de hemliga tvångsmedlen hör också problemen med den interna övervakningen i samband med bevisprovokation genom köp och täckoperationer; detta har uppmärksamats redan i flera år.

Problem och brister i samband med skyddet för advokatsekretessen i slutna anstalter och i polisverksamheten har ofta framkommit. Trots kritiska anmärkningar från JO:s sida tycks problemen inte elimineras. Problemen beträffande husrannsakan i en advokatbyrå beror på bristfällig reglementering (i det nämnda kommittébetänkandet ingår förslag som ska förbättra situatio-

nen). Problemen när det gäller advokatsekretessen i samband med möten med ombud i fängelse eller polishäkte beror ofta på att rummen där mötena hålls inte är byggda enligt gällande lag och direktiven om konstruktionsplanering.

Körrechtsbestämmelsernas oöverskådlighet, svårförståelighet och öppenhet för tolkningar har under årens lopp upprepade gånger påpekats. Någon klarhet i situationen har dock inte uppstått.

Åtgärder har inte alltid vidtagits för tillrättaläggning av kränkningar av de språkliga rättigheterna. Exempelvis år 2008 inrapporterades till FM att en magistrat på sin webbplats hade publicerat en registeranmälningsblankett som i sin svenska version var bristfällig. Fortfarande, trots påpekande från ministeriets sida, har inga åtgärder vidtagits för tillrättaläggande av situationen. Ett annat exempel som kan nämnas är att justitieombudsmannen framfört att rekommendationerna om god bokföringssed av rättssäkerhetsskäl också måste publiceras på svenska. Arbets- och näringslivsministeriet har det oaktat meddelat att ärendet inte föranleder åtgärder.

Att rättegångar drar ut på tiden är som känt ett betydande och sedan länge bestående problem för de mänskliga och grundläggande rättigheterna i Finland. Även om vi bara ser på år 2009 fick Finland närmare 20 fördömande utslag av Europadomstolen i anslutning till detta problem. Också andra fördröjningar av olika slags myndighetshandläggning har påtalats under årens lopp. Det kanske mest problematiska läget i detta avseende gäller besvärnsnämnden för socialskyddet. För att en lösning ska fås till stånd förutsätts överskridande av gränserna mellan olika förvaltningsgrenar, i och med att nämnden sorterar under ett ministerium, inte domstolsväsendet. Ett sådant läge är inte ägnat att tillgodose enskilda personers intressen och realiseringen av deras rättigheter beträffande anordnandet av ett smidigt förfarande för ändringssökning. Besvärigheterna när förvaltningsgrenarnas gränser måste överskridas är kända även i den kedja som bildas inom utredningen av kriminalfrågor, från förundersökningsmyndigheter till åklagare och därifrån vidare till domstolsväsendet.

Någon total lösning på problemet med kränkning av rätten till handläggning utan oskäligt dröjsmål tycks inte nås, trots att dessa problem konstant påtalats i JO:s laglighetsövervakning. Fastän det efter många om och men har fått en lag om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång, finns det inte motsvarande rättsskyddsmedel när det gäller förseningar och dröjsmål i förvaltningsprocesser och i förvaltningsärenden. Det borde skapas ett system för gottgörelse även för andra slags kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna lagstiftningsvägen. I den nuvarande skadeståndslagen är möjligheterna att döma ut gottgörelse mycket begränsade.

3.4.2 EXEMPEL PÅ UTVECKLING TILL DET BÄTTRE

De av JO framförda ställningstagandena, om att en nationell strategi för främjande av de mänskliga rättigheterna ska tas in i regeringsprogrammet, att åtgärdsprogram som ger strategin konkreta former uppgörs samt att tillräckliga resurser anvisas för uppnendet av dessa mål, har alla godkänts i utskottsbehandling av statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna. Också i plenarbehandlingen i riksdagen var inställningen positiv. Detta är ett steg i rätt riktning på så vis, att de mänskliga rättigheterna uppfattas som konkreta utgångspunkter som påverkar den praktiska myndighetsverksamheten. Med strategin är det tänkt att statsmakten förbinder sig att tillse att det finns tillräckliga resurser för realisering av principerna med grund- och mänskliga rättigheter.

JO och de biträdande justitieombudsmännen har under år 2009 fattat över 50 beslut som går ut på att en myndighet ombes meddela vilka åtgärder den vidtagit med anledning av avgörandet eller ett förslag som ställs i detta. Sådana svar av myndigheter har refererats i avsnitt 5 i denna verksamhetsberättelse, där ärenden presenteras uppdelade enligt ärendegrupp. Alla svar har inte kommit in vid den tidpunkt när denna berättelse slutförts.

I det följande presenteras en sammanställning av några exempel på fall av detta slag, från olika förvaltningsgrenar. I sammanställningen refereras först det av JO

eller BJO framförda ställningstagandet eller förslaget, och därefter den berörda myndighetens svar. Syftet med sammanställningen är att ge en allmän bild av hur verkkningsfull JO:s verksamhet är och om den positiva utvecklingen inom rättsläget eller i myndighetsverksamheten.

Teletvångsmedel

BJO ansåg det vara viktigt att det skulle finnas att tillgå tillförlitlig och uppdaterad information om de beslut som innebär att meddelande om att teletvångsmedel har använts, uppskjuts eller inte alls ges (2097/2/06).

JM meddelade att en ändring av systemet för ärendehantering i kriminalfrågor gör det möjligt att företa ändamålsenlig och tillförlitlig uppföljning av bruket av teletvångsmedel. Denna ändring infördes i mars 2010.

Domstolarna och justitieförvaltningen

JO anser att det finns ett behov av att en lag stiftas om utvecklingen av tingsrättsnätet. Hon gjorde en hemställan till statsrådet om att detta skulle pröva överväga om det borde avges en proposition till riksdagen som innebar att det på lagnivå bestäms om de tingsrätter som skulle inleda sin verksamhet 1.1.2010 (428/4/09*).

JM meddelade att JO-meddelandet skickats som information till den arbetsgrupp som tillsatts. I regeringens proposition RP 227/2009 rd föreslogs en förteckning över tingsrätterna, som tillägg till lagen om tingsrätter. Riksdagen godtog 10.12.2009 denna ändring av den tingsrättslag som trädde i kraft 1.1.2010.

BJO delgav domarförslagsnämnden sin uppfattning om att en person som på korrekt sätt sökt en ledigan-slagen domartjänst inte får uteslutas ur prövningen av kandidater enbart av den anledningen att personen ifråga nyligen har utnämnts till en annan domartjänst (3889/4/07*).

Nämnden tillkännagav att den hade inlett en utredning om utveckling av tjänsteansökningsförfarandet, samt att den s.k. karenstiden inte längre tillämpas.

Åklagarväsendet

BJO uppmärksammade JM på att det inte är möjligt att få dataprogrammet för tingsrätter och åklagare att ge varningar, exempelvis om nära förestående utlopp av frister för väckande av åtal (1716/4/07* och 3233/2/09).

JM meddelade att handläggningssystemet som används av tingsrätterna och åklagarna är föråldrat och att det finns ett stort behov av att systemet ersätts med ett nytt. Det är dock inte ändamålsenligt att utveckla systemet, den viktigaste omständigheten i sammanhanget är det pågående projektet för reform av polisförvaltningens datasystem. JM har också avsikt att förnya sitt system för hantering av ärenden. När detta kan ske beror på de medel som beviljas för ändamålet.

Polisen

BJO konstaterade i ett beslut som gällde samarbetet mellan polisen och massmedia, att det på grund av den allvarliga konflikt som emellanåt kan uppstå mellan offentlighetsprincipen och kravet på absolut sekretess när det gäller exempelvis privatlivet, finns ett uppenbart behov av bättre preciserade direktiv t.ex. för upprättande av enhetlig nationell praxis (194/2/07*).

IM:s polisavdelning utfärdade i juni 2009 direktivet "Uppföljning, dokumentering och presentation av polisverksamhet i särskilt överenskomna fall", och detta direktiv ersattes 22.12.2009 med ett annat direktiv med samma namn.

Fångvården

BJO ansåg det vara oacceptabelt med tanke på fångarnas säkerhet att praktiskt taget samtliga fångelser sak-

nar hälsovårdsjour under veckosluten och om kvälarna (133/4/08*).

Brottspåföljdsverket meddelade att det i början av år 2010 tillsätts en arbetsgrupp med uppgift att utreda de frågor som BJO tar fram i sitt beslut.

BJO konstaterade att den praxis som tillämpas av Fångvårdsväsendets hälsovårdsenhet, enligt vilken remiss till icke-akut kirurgi inte utföras för rannsaktionsfångar, riskerar att leda till fördröjning, ibland betydande, av personens behandling (3402/4/07).

Enligt uppgift av överläkaren för Fångvårdsväsendets hälsovårdsenhet har det för enheten under en läkar-konferens fastställts en linje, enligt vilken fångar har samma lagstadgade rättigheter till sjuk- och hälsovårdstjänster som andra samhällsmedlemmar.

BJO ansåg att behandlingen av en fånge under en isoleringsobservation och de förhållande som rådde vid observationen kränkte som helhet betraktade fångens människovärde. BJO bad Brottspåföljdsverket och regionalfängelsets direktör överväga på vilket sätt fången kan få gottgörelse för ett sådant bemötande. BJO tillkännagav inför JM sin uppfattning om att det behövs noggrannare direktiv för hur isoleringsobservation verkställs (1308/4/09*).

Regionaldirektören ansåg att det fanns motiveringar för gottgörelse, även om det i fallet ifråga inte förorsakats sådant lidande som ersätts enligt skadeståndslagen. Som skälig ersättning fick fången ersättning med 50 euro per dygn, eller för sju dygn 350 euro. JM:s kriminalpolitiska avdelning meddelade att det i reglerna för säkringsåtgärder finns behov av preciseringar. Ärendet utreds som en del av beredningen av en lag om ändring av fängelselagen och häktningsslagen. Regeringen strävar till att avge en proposition om ändringen på hösten 2010.

Utsökning

Enligt BJO bör JM överväga att utfärda anvisningar om när det vore lämpligt att skicka ett meddelande om ut-sökningshinder till gäldenären så att förfarandet också

vore till nytta för riktigheten av de uppgifter som ges till kreditupplysningsbolagen (3050/2/07*).

Enligt JM vore det bra med en stärkning av rättsskyddet för de svarande på det sätt BJO föreslår, i situationer där ut-sökningsmyndigheten inte kan vara fullt övertygad om att en svarande har fått tillräcklig information om att ett ärende är anhängigt. Riksfogdeämbetet har för avsikt att under år 2010 i samarbete med justitie-förvaltningens datatekniska central planera och reali-sera en reform av datasystemet ULJAS, i syfte att säker-ställa att de svarande bättre än tidigare hålls underrät-tade om att ut-sökningsärenden är anhängiga och om att anhängiggörandefristerna löper ut.

Försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet

Till följd av ett olaga besiktningsförordnande av en sjöbevakare blev en person som sommartid bodde utomlands tvungen att i onödan komma till Finland. Det felaktiga förordnandet innebar också lidande och besvär, med tanke på den klagandes höga ålder. BJO bad Gränsbevakningsväsendets stab överväga om det fanns skäl att ge den klagande ersättning i någon form på grund av det felaktiga förfarandet (2272/4/07*).

Gränsbevakningsväsendets stab meddelade att den hade kontaktat den klagande 28.9.2009 och hört sig för om eventuella ersättningskrav med anledning av det skedda. Den summa som den klagande hade an-mält skulle betalas så snart denne återkom till Finland. Den klagande har senare meddelat att ersättningen blivit betald.

Under en förundersökning som Gränsbevakningsväsen-det hade företagit hade mobiltelefoner som tillhörde två bröder tagits i beslag, och de meddelanden som fanns i deras minnen granskades. Enligt BJO gäller det i lagen intagna förbudet mot beslagtagning av medde-landen mellan nära anhöriga även sådana situationer där båda släktingarna är misstänkta för brott. Att brö-dernas SMS-meddelanden avskrevs och intogs i förun-dersökningsprotokollet var fel. I förundersökningsproto-kollet hade också intagits bilder och SMS-meddelan-den vilkas innehåll inte hade med det undersökta fal-

let att göra. På grund av sekretessen som gäller bilder och särskilt meddelanden samt skyddet för privatlivet borde det ha övervägts med stor omsorg och separat för varje objekt huruvida dessa var relevanta för fallet. BJO ansåg vidare att det inte hade framförts tillräckliga grunder för den omständigheten att den ena av de klagande inte hade tillåtit anlita ett specifikt rättsbiträde under förundersökningen (1673/4/07*).

Gränsbevakningsväsendet har meddelat att det har utfärdats en anvisning där det bestäms att det i förundersökningar av Gränsbevakningsväsendet iakttas de rättsregler som framgår av biträdande justitieombudsmannens beslut.

Tullen

Inom Tullverket finns det inte ens för tjänster som innebär utövande av offentlig makt, även avsevärd sådan, några fastställda specifika behörighetskrav, utom för generaldirektörens och direktörstjänsternas del (2807/4/07).

FM meddelade att det utreder saken utgående från ett utlåtande från Tullverkets sida, och de påkallade författningsändringarna bereds under första delen av år 2010.

I tullagen borde bestämmas inom vilken frist de statistiska uppgifterna om handeln inom gemenskapen ska uppges och om grunderna för bestämningen av felavgiftens storlek (3373/4/07*).

FM konstaterade i sitt svar bl.a. att preciseringen av felavgiftsbestämmelserna i tullagen behöver närmare utredning. Likaså är det befogat med en granskning av enhetligheten av felavgifts- och vitebestämmelserna i tullagen och statistiklagen.

Ett tulldistrikt hade försummat att utan dröjsmål utbetala en fordran som gällde rättegångskostnader som distriktet dömts betala. BJO uppmanade distriktet överväga på vilket sätt det skulle kunna gottgöra den klagandes skada (3047/4/08).

Tulldistriktet meddelade att det ersatt den klagande för de kostnader denne uppgivit.

Det förekom ofta brister i bedömningen av förutsättningarna för kroppsvisitation enligt tullagen och i den vederbörliga protokollförningen av sådana visitationer. I tullens utbildning och i procedurinstruktionerna borde de observerade bristerna beaktas (2641 och 2055/3/07).

Tullstyrelsen meddelade att de slutledningar som BJO dragit hade intagits i ett utkast till tullövervakningsinstruktion. Till tulldistrikten skickades också ett brev i detta ärende, där det inskröpets betydelsen av att grunderna antecknas enligt 15 § i tullagen, enligt det som meddelats i utbildningen och i tullövervakningsinstruktionen av år 2009.

Utlänningsärenden

En mottagningscentral hade till ett tjänsteföretag i privatsektorn med bevakningsuppdragsavtal överlåtit ett antal tjänster, däribland uppdraget att förhindra att de omhändertagna rymmer. BJO ansåg att anordnandet av bevakning var lagstridigt, eftersom vakterna inte var anställda i tjänsteförhållande (1450/2/07*).

TE-centralen meddelade att de vakter som arbetade i mottagningscentralen hade fått sina anställningsförhållanden omvandlade till tjänster.

Socialvården

Om en kommuns socialvården håller stängt under sommaren, bör arrangemangen som ersätter den normala verksamheten uppfylla lagens bestämmelser. De lagstadgade kommunala uppdragen, om där ingår utövande av offentlig makt, måste skötas av personer i tjänsteförhållande (2507/4/07*).

Kommunen meddelade om skötseln av socialvårdsuppgifterna och om att socialjour anordnas på lagstadgat sätt när kommunbyrån är stängd.

Sjuk- och hälsovård

Med enhetliga rikstäckande kriterier för medicinsk rehabilitering av barn med hjärnskador vore det enligt JO möjligt att trygga tillräckliga och jämlika sjuk- och hälsovårdstjänster (3888/4/07*).

SHM konstaterade bl.a. att enhetliga kriterier för den medicinska rehabiliteringen av hjärnskadade barn och allmänt taget styrningen av all medicinsk rehabilitering av barn med gemensamma riksomfattande regler skulle trygga tillhandahållandet enligt grundlagen av tillräckliga och enhetliga tjänster. Ministeriet säger att kriterierna för intagning till vård och rehabilitering i hela landet bör ske på enhetliga grunder.

JO ansåg att en instruktion av HNS om begränsning av vården och om vården på sjukhus av personer i livets slutskede strider mot såväl grundlag som lag, i och med att det i denna instruktion ingår en passus enligt vilken exempelvis "svårt utvecklingshandikappade personer inte i allmänhet omfattas av intensivvården". Handikappade har lika rätt till god sjuk- och hälsovård som andra människor, och handikapp är inte i sig någon grund för undanhållande av återupplivning eller intensivvård (3624/4/07*).

Chefsöverläkaren för HNS meddelade 26.3.2009, att passusen ifråga har slopats.

JO bad HNS och Esbo stad meddela om de åtgärder som vidtas för att trygga vårdgarantin när det gäller psykoterapitjänster för barn (1437/2/09*).

Enligt utredningar av HNS och Esbo stad har indikationerna för och intagningen till psykoterapi och dess inriktning preciserats och oklarheterna i fördelningen av uppgifterna tillrättalagts.

JO har till SHM inkommit med en rekommendation om en precisering av lagstiftningen om distributionen av vårdtillbehör, eftersom ministeriets rekommendationer och kommunernas egna anvisningar inte i tillräcklig grad tryggar medborgarnas likaberättigande i ärendet (1860/2/07*).

SHM har meddelat att man kommit till samma uppfattning som JO. Ministeriet har beslutat att i samband med beredningen av den nya hälsovårdslagen föreslå att det i lagpropositionen intas regler som är förpliktande för kommunerna även beträffande distributionen av vårdtillbehör.

Socialförsäkring

I ett beslut betecknade JO som olagligt ett förfarande av besvärsnämnden för social trygghet, som bestod av att ärenden brukade antecknas som behandlade i session trots att någon session inte förekommit, förutsatt att ledamöterna studerat fallen i förväg och varit enhetliga (1490/4/07*).

Nämnden meddelade att detta förfarande som ansetts vara regelvidrigt hade frångåtts 23.2.2009, och att samtliga beslut framdeles kommer att dateras med den verkliga sessionens datum.

Arbetskraft och arbetslöshetsskydd

Till JO inkom omkring 60 klagomål som gällde arbetslöshetskassornas långa handläggningstider av bidragsansökningar. I sina avgöranden betonade BJO vikten av att handläggningen sker utan dröjsmål, och han ansåg det vara angeläget att arbetslöshetskassorna förkortar sina procedurer så att väntetiderna blir skäliga.

Kassan IAET meddelade att handläggningstiden för en första ansökan om arbetslöshetsunderstöd vid årsskiftet 2009–2010 var mindre än tre veckor. Metallarbetarnas arbetslöshetskassa meddelade i en utredning som gavs 4.1.2010 att manför tillfället behandlade ansökningar som var mindre än två veckor gamla. En arbetslöshetskassa för funktionärer meddelade 14.1.2010 att handläggningstiden för första ansökningar i december 2009 hade varit omkring tre veckor i medeltal.

BJO anser att bestämmelsen i lagen om arbetslöshetsskydd, om rätten för FPA att få uppgifter av arbetsgivaren, bör tolkas snävt med tanke på skyddet för den pri-

vata sfären. BJO bad SHM pröva om det fanns orsak att precisera reglerna.

SHM meddelade att det fanns planer på ändringar av lagen om arbetslöshetsskydd under år 2010.

Språkfrågor

IM hade brutit mot språklagen i ett fall av nödmeddelanden som gavs i samband med en stor eldsvåda, eftersom meddelandena, i strid med uttryckliga krav i språklagen, hade getts enbart på finska. Det är IM:s skyldighet att se till att räddningsverken i situationer av det här slaget i tillräckligt god tid vänder sig till ministeriet, för att de laga skyldigheterna ska uppfyllas (361/2/09*).

Med anledning av BJO:s beslut tillsatte IM i januari 2010 en arbetsgrupp med uppgift att utreda avgivandet av myndighetsmeddelanden. Arbetsgruppens uppdrag är att sammanställa en utredning om myndigheters meddelanden, där det bedöms eventuella behov att ändra lagstiftningen och direktiven.

Beskattniing

Till följd av ett lagstridigt förfarande av skattestyrelsen hade arbetsgivarprestationer regelbundet, flera gånger årligen, debiterats genom utsökning av instanser som inte var skyldiga att betala dessa. BJO bad skattestyrelsen överväga hur den skada och olägenhet som drabbat offren ska ersättas (1197/4/06).

Skattestyrelsen meddelade att den hade ingått ett avtal med en part som blivit lidande av förfarandet, som innebar att skattestyrelsen betalade 2 000 euro i ersättning.

Den sekretessbelagda informationen om spårmarkerade personers hemkommun avslöjades varje år indirekt genom i samband med de offentliga uppgifterna om beskattning. BJO var angelägen om att det i beredningen av beskattningen för år 2009 inte längre avslö-

jas hemkommunsuppgifter som gäller spårmarkerade skattskyldiga (2945/4/08).

FM meddelade att det i samarbete med skattestyrelsen har berett en proposition om ändring av lagen om skatteinformation. Propositionen ges enligt planerna till riksdagen i april 2010.

Miljöfrågor

BJO bad miljöministeriet (MM) utreda principer och praxis som gäller markering av kungsörnars boträd och användningen av varningsskyltar kring boplatserna. Vid behov borde ministeriet instruera Forststyrelsen att justera sina verksamhetsregler och de anvisningar som utfärdas till bogranskare som rapporterar till forststyrelsen samt till amatörfågelskådare (838/4/07*).

MM meddelade att det kartlägger platserna för stora rovfåglars bon på statsägd mark, och dryftar behovet av att märka boplatserna. Ministeriet avser att utreda behovet av ändring av de stadganden som berör de förvaltningsmässiga förfarandena när det gäller markering av boträd, samt överväger uppgörandet av anvisningar.

Jord- och skogsbruk

BJO ansåg att det borde finnas ställen för betalning av fiskevårdsavgift och spinnfiskeavgift där betalningen kan ske till det fastställda priset, utan serviceavgifter eller förmedlarprovisioner. Även den lagstiftning som har att göra med anlitandet av privata ombud för insamling av de nämnda avgifterna behöver uppdateras så att de motsvarar kraven i 124 § i grundlagen (2567/4/07*).

Jord- och skogsbruksministeriet meddelade att det gått igång med utredningar av ärendet i samråd med tullstyrelsen om hur och med vilken tidtabell de lagstadgade fiskeavgifterna kan börja betalas till tullverkets byråer i landets olika delar. I samband med en totalreform av lagen om fiske kommer ärendekomplexet som gäller insamlingen av fiskeavgifter att behandlas.

Kommunikation

BJO inkom med förslag till KM om att detta vidtar åtgärder för att utveckla reglementeringen som tillämpas vid beviljandet av taxitillstånd. Kriterierna för bedömning och konstaterande av de sökandes yrkeserfarenhet borde definieras på ett sätt som tryggar juridiskt effektiv och enhetlig tillämpning av lagen samt jämlik behandling av sökandena (2844/4/07* och 1341/2/09*).

Genom en ändring av lagen om taxitrafik (482/2009), med verkan 1.7.2009, infördes en bestämmelse om besvär; enligt denna bestämmelse får KM med förordning ge närmare anvisningar om grunderna för fastställandet av arbetserfarenheten. Av motiveringarna till propositionen (RP 82/2009 rd) framgår att tillägget baseras på ett förslag av biträdande justitieombudsmannen.

Kyrkliga ärenden

BJO undersökte ett fall som gällde det berättigade i att personuppgifter förmedlas via interna radionät och med webbkamera allmänt på internet (1631/2/07).

Kyrkostyrelsen skickade 12.11.2009 ett cirkulär om förmedlingen av bilder och ljud från kyrkliga evenemang. I cirkuläret ges anvisningar bl.a. om bildupptagningar av gudstjänster och andra kyrkliga förrättningar och om förmedling av ljudupptagningar från kyrkliga evenemang; likaså ges anvisningar till församlingarna i denna fråga.

Övrigt

Social- och hälsovårdens produkttillsynscentrals (Valvira) anvisningar om köp av alkoholdrycker via internet befanns ha brister (1462* och 317/4/07*).

Valvira meddelade att den 27.5.2009 hade tillsatt en ämbetsmannagrupp med uppgift att utreda lagligheten av distansförsäljning via internet och distansköp ur alkohollagstiftningens synpunkt. Gruppen fick också i uppdrag att bereda åtgärder som är tänkta att skapa klarhet i reglerna om handeln via webben av alkoholdrycker. Valvira bereder ett förslag till SHM om en precisering av alkohollagen.

4. Teletvångsmedel och andra hemliga metoder för inhämtande av information

4.1 HEMLIGA METODER FÖR INHÄMTANDE AV INFORMATION

Med hemligt inhämtande av information avses tvångsmedel som används i förundersökning av brott, nämligen teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation. Till begreppet räknas också bruket av samma slags metoder för inhämtande av information som ingår i polislagen och tullagen, för förebyggande och uppdagande av brott. I polislagen ingår också bestämmelser om täckoperationer, bevisprovokation genom köp och förhindrande av att det hemliga inhämtandet av information avslöjas.

Begreppet "hemligt inhämtande av information" förekommer bl.a. i ett betänkande av förundersöknings- och tvångsmedelskommissionen våren 2009 (Justitieministeriets kommittébetänkanden 2009:2). Termen är inte helt etablerad, inte heller exakt avgränsad, och i nuvarande lagstiftning ingår termen inte.

Utöver teleavlyssning och teleövervakning tas också teknisk avlyssning upp nedan under "Teletvångsmedel", trots att teknisk observation i allmänhet inte faller under begreppet ifråga. Det är inte heller problemfritt att benämna de metoder som används med stöd av polislagen för tvångsmedel.

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

4.2 TELETVÅNGSMEDEL

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

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

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

4.2.1 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV TELETVÅNGSMEDEL

Efter att teletvångsmedlen år 1995 togs i bruk i omfattande utsträckning har övervakningen av teletvångsmedlen utgjort en av tyngdpunkterna inom JO:s arbete. Inrikesministeriet (IM) överlämnar årligen för poli-

sens del en berättelse om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning till JO. Berättelsen innefattar också ett avsnitt om användning av teknisk observation i straffanstalterna. Tullstyrelsen överlämnar för sin del en egen utredning angående användningen av teletvångsmedel vid tullen. Dessamma gör även försvarsministeriet och gränsbevakningsväsendet för egen del. På IM:s webbplats kan den offentliga delen av ministeriets berättelse studeras. Den offentliga delen av Tullstyrelsens utredning finns på tullens webbplats.

Årliga rapporter från olika myndigheter förbättrar JO:s möjligheter att följa upp användningen av teletvångsmedel på ett allmänt plan. I konkreta fall kan, redan av resursskäl, JO:s särskilda övervakning på sin höjd vara stickprovsmässig. Hemligt inhämtande av information av det slag som separat måste bringas till JO:s kännedom har dessutom hela tiden ökat i omfattning. Redan antalet tillstånd att använda teletvångsmedel är flera tusen årligen, och övervakningen tar hela tiden nya metoder i användning. JO:s övervakning ska i första hand ses som ett komplement till myndigheternas interna laglighetskontroll, och den kan i själva verket i hög grad karaktäriseras som kontroll av kontrollen.

IM och Tullstyrelsen får en väsentlig del av sin information via ärendehanteringssystemet SALPA. Polisinskrifningarna och de riksomfattande polisära enheterna 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 t.ex. inspektioner i betydligt större utsträckning än vanligt på eget initiativ gått in för att kartlägga eventuella problem i lagstiftningen och i den praktiska verksamheten. Vissa ärenden har JO t.ex. tagit till prövning på basis av IM:s berättelse. JO har emellertid begränsade möjligheter att undersöka ärenden på eget initiativ. För att komplettera den information om användningen och övervakningen av teletvångsmedel som framgår av IM:s årliga berättelse har JO:s kansli under verk-

samhetsåret stått i kontakt med polisens högsta ledning och CKP.

År 2009 svarade BJO *Jukka Lindstedt* för övervakningen av teletvångsmedlen till slutet av september 2009, och sedan dess *BJO Jussi Pajujoja*. Ansvarig föredragande var äldre JO-sekreterare *Juha Haapamäki*.

4.2.2 TELETVÅNGSMEDLENS SÄRDRAG

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

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

På grund av de hemliga tvångsmedlens särdrag är rättsskyddsfrågorna synnerligen viktiga, både med avseende på dem som blir föremål för tvångsmedlen och med tanke på hela rättssystemets trovärdighet. Den sekretess som oundvikligen hör samman med användningen av teletvångsmedel innebär också att verksamhetens laglighet lätt ifrågasätts, vare sig det

finns fog för detta eller inte. Målet har därför varit att rättsskyddet tryggas med hjälp av specialarrangemang både före och efter användningen av tvångsmedel. Till rättsskyddssystemets centrala delar hör tillståndsförandet vid domstolen, myndigheternas interna övervakning samt JO:s laglighetskontroll.

4.2.3 BESLUT OM ANVÄNDNING AV TVÅNGSMEDEL

Av rättsskyddsskäl har det ansetts 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 endast information från förundersökningsmyndigheten att tillgå. "Motparten" är nämligen inte närvarande vid sammanträdet – utom i bostadsavlyssningsfall. Är det fråga om bostadsavlyssning är ett offentligt ombud närvarande för att bevaka den persons intressen som tvångsmedlet riktar sig mot (givetvis utan dennes vetskap). Om domstolen godkänner ansökan, ska den bl.a. fastställa tillståndets giltighetstid; tiden är i regel högst en månad i sänder, och i beslutet ska anges vilka personer och teleanslutningar, teledresser eller teleterminaler åtgärden gäller.

Domstolskontrollens betydelse aktualiserades i högsta domstolens (HD) prejudikat HD 2007:7. I avgörandet konstaterades att domstolen ska dra försorg om den misstänktes rättsskydd då en ansökan om användning av tvångsmedel behandlas. Domstolen ska utreda vilka fakta som ligger till grund för brottsmisstankarna. Enbart en tjänstemans hänvisning till uppgifter som erhållits i samband med brottsutredningen eller till de slutsatser som tjänstemannen dragit på basis av uppgifterna kan inte betraktas som sådan tillräcklig utred-

ning 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. HD anser att domstolen vid behov ska kräva tydliga motiveringar till varför det är påkallat att använda tvångsmedel.

I det aktuella fallet upphävdes tillståndsbesluten eftersom det varken i ansökningarna eller i tingsrättens beslut, som enbart innehöll hänvisningar till motiveringarna i ansökningarna, hade presenterats några sådana omständigheter som kunde läggas till grund för misstankar om att personerna i fråga gjort sig skyldiga till grovt narkotikabrott. Det aktuella fallet berörde teknisk avlyssning, men motiveringarna är också direkt tillämpliga på teleavlyssning och teleövervakning.

HD betonade likaså domstolens roll för utredningen av grunderna för kravet i det nedan närmare presenterade fallet HD 2008:54, som innebar att tingsrättens beslut om tillstånd upphävdes.

4.2.4 AVGÖRANDEN OM TELETVÅNGSMEDEL

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

Meddelande om att tvångsmedel används

BJO Lindstedt ansåg i ett ärende som han tagit upp till behandling på eget initiativ att det var viktigt att det fanns tillgång till tillförlitlig och uppdaterad information om besluten som innebär att meddelandena om

användningen av tvångsmedel hade uppskjutits eller att det givits tillstånd att helt utelämna detta slags meddelanden. Förundersökningsmyndigheterna är skyldiga att i efterskott underrätta den som utsatts för tele-tvångsmedel, men en domstol kan ge tillstånd till att detta slags underrättelser uppskjuts till senare eller helt uteblir. JO har hållit ett öga på antalet beslut som innebär att meddelande inte alls ges, särskilt sedan BJO Ilkka Rautio år 2004 kritiserade dåvarande praxis. Vid en uppföljning kom det fram att uppgifterna från justitieministeriet (JM) och från tingsrätterna om detta slags beslut klart gick isär. JM konstaterade alltså att uppföljningen av antalet beslut inte var tillräckligt tillförlitlig. Ett projekt för reform av diariesystemet har dock satts igång och BJO har av ministeriet begärt rapport om hur detta projekt avancerar, med svar senast 31.12.2009.

BJO Lindstedts beslut 15.5.2009,
dnr 2097/2/06, föredragande Juha Haapamäki

I december 2009 meddelade JM att en modifikation har inletts av systemet för hantering av dokumentationen i brottmål. Modifikationen ska göra det möjligt att ändamålsenligt och tillförlitligt följa upp besluten om tele-tvångsmedel. Enligt uppgift från JM togs det ändrade systemet i användning i mars 2010.

Föremålet för teknisk avlyssning

Inom polisväsendets interna kontroll hade det uppmärksamrats ett fall där CKP hos Helsingfors tingsrätt hade ansökt om, och beviljats, flera tillstånd till teknisk avlyssning. Objektet för denna avlyssning var en för bostadsbruk avsedd lägenhet i ett bostadsaktiebolag. Enligt tillståndsansökan hade dock bostaden använts som s.k. smygkontor. Tillstånden hade beviljats för teknisk avlyssning enligt 5a kap. 4 § 1 mom. i tvångsmedelslagen. Frågan gällde om regeln om bostadsavlyssning som ingår i 3 mom. i samma paragraf borde ha tillämpats i stället. Med polisavdelningen överenskomms dock att den fortsatta undersökningen i ärendet sköts av JO, eftersom bl.a. förfaranden av Helsingfors tingsrätt hörde till det som skulle bedömas.

Medan ärendet var under utredning inkom dock en av dem som varit föremål för den tekniska avlyssningen till Helsingfors hovrätt med klagan om tingsrättens tillståndsbeslut. Hovrätten förkastade karendens klagan i oktober 2008. I februari 2009 beviljade HD besvärstillstånd i ärendet. BJO Lindstedt ansåg att han inte kunde ta ställning till frågan eftersom den var anhängig vid domstol.

BJO konstaterade dock på ett allmänt plan att frågan om den lokal som utsatts för teknisk avlyssning är avsedd för stadigvarande boende eller om det är en lokal för annat bruk är avgörande för de förutsättningar som gäller för beviljandet av tillstånd av det nämnda slaget. Förutsättningarna för avlyssning i ett "utrymme som är avsett för stadigvarande boende" är enligt 5a kap. 4 § 3 mom. tvångsmedelslagen betydligt strängare än när det gäller "vanlig" teknisk avlyssning av det slag som avses i 1 mom. i samma paragraf. Lika så stadgas för bostadsavlyssning att ett offentligt ombud ska utses, för att tillgodose den avlyssnade, miss-tänkta personens intressen.

BJO ansåg att den som yrkar på tillstånd och den domstol som fattar avgörandet har accentuerad skyldighet att utreda och motivera ett avgörande som baseras på 5a kap. 4 § 1 mom. i tvångsmedelslagen (m.a.o. att det inte är fråga om ett utrymme som är avsett för stadigvarande boende), ifall avlyssningen gäller ett utrymme som åtminstone formellt är avsett att användas som bostad. Dessa skyldigheter betonas ytterligare om lägenheten ifråga, som i det aktuella fallet, faktiskt används för åtminstone något slags boende.

BJO Lindstedts beslut 27.2.2009,
dnr 3905/2/06, föredragande Juha Haapamäki

HD gav sitt utslag i detta fall i juni 2009 (HD 2009:54). Enligt avgörandet hade lägenhetens användning inte vederbörligt utretts när tillståndsfrågan behandlades. Det förelåg därmed inte förutsättningar för beviljandet av tillstånd, och HD upphävde tingsrättens beslut.

I sina motiveringar framhöll HD bl.a. som följer: "Det avgörande under prövningen av huruvida lokalen var avsedd för stadigvarande boende eller inte, är alltså inte vad som anges av de administrativa besluten i samband med byggandet eller vad som exempelvis

står i bostadsaktiebolagets bolagsordning, utan det väsentliga är vad lokalen verkligen används till vid den tidpunkt när begäran om teknisk avlyssning görs. - - - Redan i den första, till tingsrätten ställda ansökningen om tillstånd anges att avlyssningsanordningen placeras i en lokalitet som vanligtvis används för boende, där en utomstående person redan i mer än en månad hade brukat övernatta. Det innebär att det förelåg uppenbar fara för att den hemliga avlyssningen med teknisk utrustning skulle kränka personens privatliv och hemfrid. Eftersom omständigheter av detta slag kommit fram under behandlingen av tillståndsärendet, borde tingsrätten av spaningsledaren ha krävt exaktare uppgifter och utredningar om övernattningsarna och om eventuellt övrigt boende, så att personens rättsskydd skulle ha kunnat beaktas på ändamålsenligt sätt”.

HD konstaterade vidare att tingsrätten inte hade motiverat sitt avgörande på vederbörligt sätt, eftersom den bara hade hänvisat till spaningsledarens krav som ingick som bilaga till domslutet, och till den där framförda allmänna beskrivningen om boendets tillfälliga natur.

Befogenheterna är avgörande för optisk observation

Under ett inspektionsbesök hos CKP kom det fram att en polismyndighet internt hade utrett ett fall som gällde optisk observation. Övervakningen gällde ett sjukhus' läkemedelsförråd på grund av misstankar om narkotikabrott. Frågan gällde huruvida en kriminalkommissarie hade befogenheter att förordna om tvångsmedlen ifråga, eller om ärendet borde ha förts till en domstol för avgörande. Enligt tvångsmedelslagen ska beslut om optisk observation fattas av en domstol, ifall det är meningen att övervakningsanordningen ska placeras i ett rum där den misstänkta personen vistas. Om övrig optisk observation får spaningsledaren bestämma. BJO tog på eget initiativ upp detta ämne för utredning.

Kriminalkommissariens åsikt var att ett läkemedelsförråd inte är en plats där någon "vistas" utan ett rum som "besöks", varför beslutet om optisk observation får fattas av spaningsledaren, så att tillstånd av domstol inte krävs.

Enligt BJO Pajuoja bör tvångsmedelslagen tillämpas så att en domstol bestämmer om beviljandet av tillstånd till optisk observation, ifall det är meningen att övervakningsanordningen placeras t.ex. i ett rum där den misstänkte vistas eller avlägger besök. Lagrummet är inte enbart tänkt att gälla fall där det förekommer vistelse i längre tider, tillvaro eller liknande. Enligt observationerna om hemliga tvångsmedels laglighet har också etablerad praxis utgått från att vistelse inte bara betyder långvarig närvaro i en lokal, alltså så att också besök i lokalen ingår i lagrummets tillämpningsområde.

I det aktuella fallet hade polisen, när oklarheten blivit uppenbar, hos tingsrätten ansökt om och beviljats rätten till optisk övervakning av rummet ifråga. Det betyder att också tingsrätten hade ansett att det var fråga om ett fall som ska avgöras i domstol.

BJO ansåg det vara tillräckligt att bringa sin uppfattning om hur tvångsmedelslagen tillämpas till kriminalkommissariens kännedom. Han konstaterade att den lokala polisens spaningsledare i osäkra lagtolkningsfrågor i förväg bör kontakta CKP:s specialister för utredning av huruvida domstolstillstånd behövs för användningen av tvångsmedel.

BJO konstaterade vidare att CKP:s enhet för teknisk observation hade haft skyldighet att försäkra sig om åtgärdens laglighet, innan den optiska observationen verkställdes. Inom CKP borde man ha insett att domstolstillstånd hade krävts för optisk övervakning. Även om observationen till en början hade verkställts på felaktiga grunder, var det något som snabbt hade observerats. Observationen hade avbrutits, inspelningarna hade förstörts och vederbörligt tillstånd av domstolen hade skaffats innan övervakningen återupptogs. Lika så hade meddelande om det skedd på myndighetens eget bevåg gått till JO. Med anledning av detta hade BJO ansett att det var nog med att uppfattningen om det felaktiga förvarandet bringades till CKP:s kännedom.

BJO Pajuojas beslut 14.12.2009,
dnr 4081/2/08*, föredragande Mikko Eteläpää

4.2.5 INSPEKTIONER

Teletvångsmedlen har under de senaste åren varit och kommer fortsättningsvis att vara ett tema för de inspektioner som riktar sig mot polisen och domstolar. Vid inspektionerna gjordes i allmänhet stickprovsgranskningar av teletvångsmedelsbeslut och protokoll. I diskussionerna har det bl.a. tagits upp utredning av på vilka grunder "skäligen misstänke" föreligger, 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.

4.2.6 ÖVERVAKNINGSUPPGIFTER

Nedan presenteras de viktigaste statistiska uppgifterna angående användningen av teletvångsmedel under år 2009 (som jämförelsematerial anges uppgifterna för år 2008 inom parentes). De uppgifter som JO har fått av IM om skyddspolisens insamling av hemlig information är sekretessbelagda, så de ingår inte i de siffror som publiceras. Det bör också observeras att de spaningsinsatser som måste inrapporteras till JO bara utgör en del av den tekniska observationen, nämligen teknisk avlyssning och alla former av teknisk övervakning i straffanstalter. Exempelvis optisk observation och teknisk spårning på andra håll än i straffanstalter omfattas inte av JO:s särskilda tillsyn.

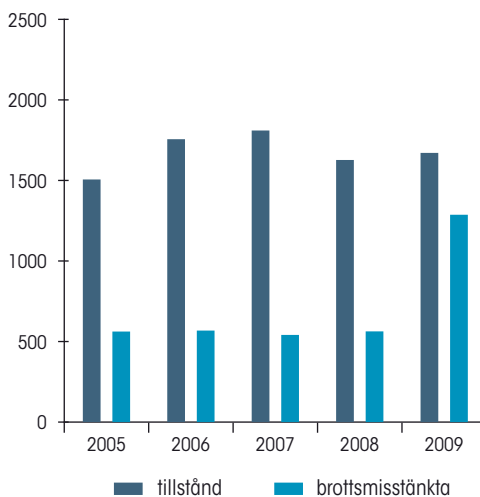
Det är polisen som överlägset mest använder de nämnda spaningsmetoderna, men också tullen står för en avsevärd andel. Gränsbevakningsväsendet använder sig årligen av teknisk observation, men mycket sällan och ännu mindre försvarsmakten – till teleavlyssning och teleövervakning har de inga befogenheter.

Teleavlyssning enligt tvångsmedelslagen

I samband med teleavlyssning och teleövervakning utgörs det viktigaste nyckeltalet av antalet misstänk-

ta som med stöd av domstolsbeslut har varit föremål för tvångsmedel. Antalet tillstånd för avlyssning av teleanslutningar, teleadresser och teleterminaler har ökat, liksom antalet anslutningar som varit föremål för teleavlyssning. Detta tyder närmast 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 på att det skett förändringar i verksamhetsbetingelserna – i synnerhet när det gäller kommunikationsteknologin och lagstiftningen.

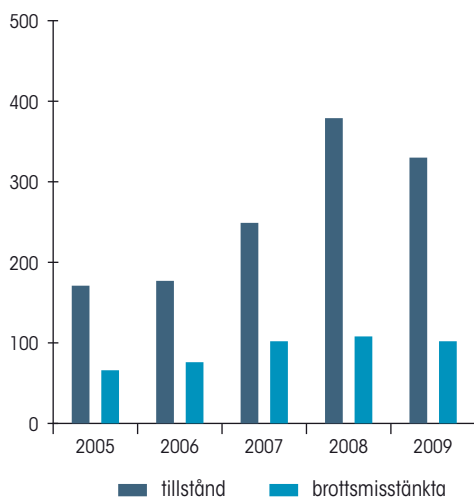
Antalet misstänkta som var föremål för sådan avlyssning som polisen utförde med stöd av tvångsmedelslagen ökade en aning under verksamhetsåret och uppgick till 604 (563 året innan). Också antalet teleavlyssningstillstånd som domstolen beviljade polisen ökade och uppgick år 2009 sammanlagt till 1 832 (1 627 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 ökade i viss mån och uppgick under året till 2 124 (1 714).



Polisens antal teleavlyssningstillstånd och brottmisstänkta 2005–2009.

Antalet teleavlyssningstillstånd, i relation till antalet brottsmisstänkta, uppgick till 3,0 tillstånd/misstänkt (2,9). Av totalantalet krav på teleavlyssning utgjorde omkring hälften krav som gällde förlängning av tidigare tillstånd, liksom under de föregående åren.

Inom tullen hölls teleavlyssningen på samma nivå som under de föregående åren, om vi beaktar antalet misstänkta som utsattes för avlyssning. Under år 2009 var de 102 (108). Däremot minskade mängden teleavlyssningstillstånd som tullen fick avsevärt, antalet var 330 (379). Likaså minskade mängden anslutningar som var föremål för teleavlyssning och var 381 (498). Räknet per misstänkt har antalet anslutningar som var föremål för tvångsmedel minskat (3,2 anslutningar/misstänkt, jämfört med 3,5 året innan).



Tullens antal teleavlyssningstillstånd och brottsmisstänkta 2005–2009.

Teleövervakning enligt tvångsmedelslagen

Antalet misstänkta som var föremål för polisens teleövervakning var 1 287, så nivån från föregående år bibehölls (1 305). Detsamma gäller om antalet tele-

övervakningstillstånd, 1 671 (1 724). Teleövervakning riktades mot 2 535 (2 630) anslutningar. För teleövervakningens del var andelen förlängda tillstånd 14 % (10 %) av totalantalet. Teleövervakning (utan samtidig teleavlyssning) är alltså typiskt en engångsåtgärd, och skiljer sig i detta avseende från teleavlyssning.

Inom tullen ökade bruket av teleövervakning med stöd av tvångsmedelslagen liksom under de föregående åren. Under verksamhetsåret beviljade domstolarna tullen 610 teleövervakningstillstånd (573 året innan), som berörde 288 misstänkta (243 året innan) och 653 anslutningar (534 året innan). Tullen uppger att en orsak till ökningen är att tullen numera har klart flera fall av grova narkotikabrott och grova skattebedrägerier – något som för övrigt också visat sig i form av betydligt ökade mängder anhållanden och arresteringar.

Dessutom kan det nämnas att domstolarna med stöd av tvångsmedelslagen under året beviljade polisen 125 tillstånd för inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge, s.k. stolptillstånd (94 året innan). Gränsbevakningsväsendet beviljades också två (1 året innan) sådana 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 nästan samma andel som året innan, dvs. 61 % (62 % året innan) av alla fall. På lång sikt har dock denna brottstyps andel varit minskande, med andra ord så att teleavlyssning i tilltagande grad används för övriga brottsundersökningar: under året var de brott som angavs som skäl för tillståndsansökan brott mot liv 11 % och grov utpressning 6 %. Liksom tidigare var den vanligaste orsaken för teleavlyssning inom tullen grova narkotikabrott, med andelen 73 %, och grovt skattebedrägeri, andel 26 %.

Sådan teleövervakning som utförs med stöd av tvångsmedelslagen används av polisen i samband med utredningen av flera olika slags brott. De allmänaste

brottstyperna var i likhet med året innan grova stölder (27 %) och grova narkotikabrott (21 %). Vid tullen var de vanligaste brottstyperna fortsättningsvis grova narkotikabrott (53 %) och grova skattebedrägerier (35 %).

Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen

Med stöd av polislagen användes teleavlyssning under verksamhetsåret nio (7 året innan) gånger. 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 62 fall (75 året innan). En fjärdedel av dessa fall behövdes för efterspaning av försvunna personer. Teleövervakning användes också för förebyggande eller avslöjande av grova narkotikabrott i 14 % av fallen samt i fall som gällde avvärjande av fara för liv och hälsa, 12 %.

Därtill fick polisen ett tillstånd att skaffa sig positionsuppgifter om mobiltelefoner, med stöd av polislagen.

Teleövervakning enligt tullagen

År 2003 blev det möjligt för tullen att använda teleövervakning för att förebygga och avslöja tullbrott. Under verksamhetsåret beviljades 50 (44 året innan) tillstånd till sådan teleövervakning. I hälften av fallen användes denna metod för att förhindra eller avslöja grova skattebrott, och i 38 % av fallen var det grova narkotikabrott som gällde.

Teknisk avlyssning och optisk observation

Polisen använde i 73 (52 året innan) fall teknisk avlyssning med stöd av tvångsmedelslagen. Bruket av teknisk avlyssning tilltog nu för andra året i följd. Av tillstånden för teknisk avlyssning beviljades 7 (4 året innan) för avlyssning i lokaliteter som var avsedda för

stadigvarande boende, alltså bostadsavlyssning. Metoden har alltså använts mycket sparsamt. För teknisk avlyssning i fängelser fick polisen 25 tillstånd (19 året innan). Teknisk avlyssning med stöd av tvångsmedelslagen användes i första hand för uppdagande av grova narkotikabrott.

Teknisk avlyssning med stöd av polislagen användes i 5 fall (8 året innan), och av dessa företogs 2 (0 året innan) i fängelseförhållanden. Det var i dessa fall fråga om förebyggande av grova narkotikabrott.

Under verksamhetsåret använde polisen fem gånger (1 året innan) optisk övervakning i en straffanstalt.

Teknisk avlyssning har fortfarande endast i begränsad utsträckning använts av andra än polisen. Tullen beviljades åtta tillstånd till teknisk avlyssning med stöd av tvångsmedelslagen (9 året innan). I fem (7 året innan) av dessa fall användes den tekniska avlyssningen i straffanstalter. Gränsbevakningsväsendet meddelade för sin del att teknisk avlyssning använts två gånger under verksamhetsåret (4 året innan) och att det i samtliga fall var fråga om förundersökning av grovt ordnande av olaglig inresa. Enligt uppgift från försvarsministeriet förekom i försvarsmakten ett fall av teknisk avlyssning år 2009. Detta har tidigare bara förekommit en enda gång, år 2004.

Förkastade ansökningar

Domstolarna förkastade 4 (3) polisens ansökningar som baserade sig på tvångsmedelslagen; och som gällde samtidig teleavlyssning och teleövervakning, likaså 6 (17) av polisen ställda ansökningar om tillstånd för teleövervakning. Av de ansökningar om tillstånd att använda teletvångsmedel som ställdes från tullens sida förkastades enligt utredningen inte ett enda. Det totala antalet förkastade beslut har därmed minskat till samma nivå som för ett antal år sedan.

Underrättelse om användningen av tvångsmedel

Enligt tvångsmedelslagen ska den misstänkte underrättas om användningen av teletvångsmedel senast

etter 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 underlättas 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 11 fall som gällde teleavlyssning (10 året innan). På teleövervakningssidan förekom liksom under föregående år inga förlängningar alls. Likaså har andelen beslut som innebär att en domstol beviljat tillstånd till att de misstänkta inte alls underrättas om bruket av teletvångsmedel, av totalantalet teletvångsmedel av polisen, minskat under de senaste åren. Under året har sådana nio sådana beslut utfärdats för teleavlyssningens del, och fyra beslut inom teleövervakningen. År 2008 var totalantalet beslut under tio. När detta skrives står inte uppgifterna från tullen till förfogande, och detta måste bli föremål för separat utredning.

Det verkar således som om situationen har utvecklats i en positiv riktning för polisens del. Vad tullen beträffar finns det anledning till förbättring av den anledningen att underrättelserna fortfarande försenas. Det bör dock sägas att förekomsten av okända misstänkta liksom tidigare innebar statistisk snedvridning, eftersom också dessa fall bokförs under försenade underrättelser.

Bedömning av teletvångsmedlens betydelse

En förutsättning för att tillstånd till teleavlyssning eller teleövervakning ska beviljas är att de uppgifter som fås kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet. Teletvångsmedlens betydelse utvärderas också i efterskott. Enligt undersökningsledningarna utgör teletvångsmedlen fortfarande en mycket betydelsefull metod för inhämtande av information, även om deras betydelse har minskat en aning under de senaste åren. Bedömningarna som gäller betydelsen måste dock ses som på sin höjd riktiga, med tanke på de många osäkerhetsfaktorerna.

För polisen var användningen av sådan teleavlyssning som utfördes med stöd av tvångsmedelslagen antin-

gen av avgörande eller av viktig betydelse i 54 % av fallen (56 % året innan). Det är uppenbart att undersökningsmetoder som bygger på med teleavlyssning inhämtad information har fått ökad betydelse för undersökningarnas inriktning, samtidigt som denna informations betydelse som bevismedel har minskat. I den teleövervakning som sker med stöd av tvångsmedelslagen har andelen viktig eller avgörande information varit 53 % (56 %). När det gäller teleövervakning med stöd av polislagen var betydelsen nästan på samma nivå: avgörande och viktig information utgjorde 57 % (56 %) av totalantalet fall.

För tullens del ses betydande årliga fluktuationer i den uppskattade betydelsen av teleavlyssning och teleövervakning. Teleavlyssningen betraktades som avgörande eller viktig i hela 75 % av fallen (95 % året innan). Teleövervakningen betraktades för sin del som avgörande eller viktig i 67 % av fallen (55 % året innan). Den teleövervakning som utförs med stöd av tullagen var däremot av avgörande eller viktig betydelse bara i 80 % av fallen (18 % året innan).

Avlyssningsförbud och överskottsinformation

I lagen ingår förbud mot avlyssning av meddelanden och samtal mellan vissa personer. För polisens del har dessa fall av avlyssningsförbud minskat i antal för teleavlyssningens del. Under året statistikfördes inalles 147 (197) sådana fall där avlyssningsförbudet gällde.

Av dessa samtal fördes 99 mellan den misstänkte och ett rättegångsbiträde (125 året innan), 44 mellan den misstänkte och en nära anhörig (70 året innan) och fyra mellan den misstänkte och en präst (2 året innan). IM uppgav att sådana upptagningar som omfattats av avlyssningsförbud omedelbart har förstörts, så som lagen förutsätter. Inte i ett enda fall (1 år 2008) har det antecknats bruk av överskottsinformation (alltså information som inte gäller brott eller som gäller ett annat brott än det som omfattas av avlyssningstillståndet). Man kan spekulera i om det verkligen inte förekommer situationer med överskottsinformation, eller om dessa situationer av en eller annan anledning har lämnats utanför statistiken.

För tullens del förekom 37 (8) fall där avlyssningsförbud gällde. Av dem gällde 24 samtal med rättegångsbiträden (7 året innan) och 13 samtal med en nära anhörig (1 året innan). Enligt Tullstyrelsen har de upptagningar som omfattats av avlyssningsförbud förstörts. Vid tullen gjordes inga anteckningar om användning av överskottsinformation under verksamhetsåret, likaså inte heller under åren innan.

4.2.7 UTVÄRDERING

Under år 2009 konstaterades ingenting särskilt alarmerande om användningen av teletvångsmedel eller övervakningen av denna användning. Under året upptogs även ett antal fall till utredning på JO-ämbetets eget initiativ. När detta skrivs är det dock alltför tidigt att ta ställning till om dessa fall leder till fortsatta åtgärder.

För polisens del har teleavlyssningen hållits på någorlunda konstant nivå under de senaste åren. Teleövervakningen har under de senaste två åren använts i något större omfattning än tidigare, men ökningen är inte särskilt signifikant. Även bruket av teknisk avlyssning har ökat hos polisen, redan för andra året i följd. Vi måste dock hålla i minnet att teknisk avlyssning är mycket ovanligare än teleavlyssning och särskilt teleövervakning.

Också tullen har under de tre senaste åren ökat sin teleavlyssning, låt vara att antalet övervakade personer – vilket torde vara den väsentligaste uppgiften – har hållits på samma nivå som tidigare. Tullen ökar sin teleövervakning år för år. Därför är det också viktigt att Tullstyrelsen gjort satsningar på utveckling av intern övervakning och anvisningar. Mängden teletvångsmedel som Tullstyrelsen använder uppgår till 15–20 % av polisens mängd.

I olika sammanhang har det framförts att den omständigheten att användningen av teletvångsmedel slutat öka inte alls behöver betyda att det inte föreligger ett större behov av sådant. Snarare är det så att denna resursintensiva verksamhet inte just kan utökas med nuvarande resurstilldelning. Exempelvis de avgifter som polisen betalar till teleföretagen för tele-

avlyssning och teleövervakning har stigit betydligt – år 2008 var de 2,5 miljoner euro.

Inom gränsbevakningsväsendet och försvaret har användningen av tekniska övervakningsmedel varit rätt liten. Allmänt sett är dessa myndigheters befogenheter mycket begränsade, åtminstone än så länge, eftersom de inte får använda sig av exempelvis teleavlyssning eller teleövervakning. När detta skrives pågår i riksdagen behandlingen av regeringens proposition 219/2008 rd, där det föreslås rätt för gränsbevakningsväsendet att använda teleavlyssning och teleövervakning i förundersökningar som gäller anordnande av olaga invandring av grovt slag, inklusive människohandel. Om gränsbevakningen får denna rätt, så är det viktigt att gränsbevakarna får tillräcklig utbildning, så att de på rätt sätt kan använda dessa metoder som så ingående ingriper i människors privata sfär (enligt det som grundlagsutskottet förde fram i sitt utlåtande GrU 9/2009 rd).

Övervakningen av teletvångsmedlen har utvecklats under de senaste åren. Myndigheterna anser att detta har lett till förbättrad kvalitet i verksamheten, något som det inte finns skäl att betvivla. Ett särskilt viktigt framsteg inom den interna kontrollen var införandet i slutet av år 2004 av SALPA, ärendehanteringssystemet för hemliga tvångsmedel och informationsinhämtningsmetoder. Alla teletvångsmedel införs i SALPA, så numera ger systemet tillförlitliga uppgifter. Tack vare detta system kan användningen av teletvångsmedel stå under övervakning, rentav i realtid. Över huvud taget har koncentrationen av funktionerna till att ske genom CKP lett till kvalitet och systematik i både verksamheten och i dess övervakning.

Dock medför inte SALPA som sådant att fel och missbruk inte kan förekomma. JO har inte – utom när det gäller teletvångsmedel som beviljas av domstol och förutsätter medverkan från teleoperatörernas sida – några övervakningsmöjligheter som gör det möjligt att utan polisens medverkan försäkra sig om att alla uppgifter om polisens hemliga informationsinhämtning verkligen inrapporteras. Övervakningen baseras i detta avseende på förtroende. Det är i och för sig tänkbart att hemlig informationsinhämtning inte till alla delar byggs på korrekta beslut eller att den lämnas orapporterad, så att JO inte får kännedom om saken. För tydlighetens skull passar jag på att konstatera att avsikt-

lig "mörkläggning" av detta slag inte har observerats. Det kan dock uppstå svårtolkade situationer bl.a. när det gäller att bestämma om observation där det används teknisk utrustning förutsätter beslut enligt reglerna om teknisk observation och om dessa ska intas i SALPA (t.ex. avgörande om i vilken mån en åtgärd ska anses vara kontinuerlig eller upprepade). Det är också mycket svårt att övervaka vilket slags lösningar som i praktiken tillämpas.

I alla händelser är övervakningsstrukturerna när det gäller teletvångsmedel förhållandevis välordnade. Det är i högre grad fråga om hur mycket beslutsfattarna i verkligheten vill satsa på övervakning, med andra ord en resursfråga. Verktygen, alltså systemen, finns redan.

I central ställning står därför utbildningen samt den övervakning och det stöd som från befällets sida ges. I polisinskrifningarna förekommer nuförtiden mycket varierande nivåer på övervakningen, likaså varierar de övervakandes expertis. Även IM har konstaterat att polisinskrifningarnas interna laglighetsövervakning inte ännu har den nivå som den borde ha. Det finns exempelvis polisinskrifningar som inte har skaffat de användarrättigheter som krävs för polismän som utses till SALPA-övervakare.

IM har redan i flera års tid årligen granskat alla teletvångsmedel som skyddspoliserna använt. Vid granskningarna har det inte uppdragats 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 i någon mån möjlighet att reagera på myndigheternas förfarande. Domstolarna borde bara bevilja tillstånd till avsteg från informationsskyldigheten av tvingande skäl och i så liten omfattning som möjligt. IM och Tullstyrelsen har i själva verket uppmärksammat saken och utfärdat instruktioner för sina förvaltningsgrenar. JO bör också framdeles hålla öga med situationen och vid behov ta upp fall, även enskilda sådana, till prövning.

Det kan konstateras att det i laglighetsstillsynen kontinuerligt har uppmärksamats beslutsmotiveringarna

i teletvångsmedelsärenden, t.ex. vid de diskussioner som förts vid inspektionerna. Bristfälliga motiveringar betyder dock inte nödvändigtvis att teletvångsmedelstillstånd allmänt har beviljats utan lagstadgade grunder. Det kan t.ex. vara fråga om att de motiveringar som vid sidan av de skriftliga yrkandena har framförts muntligen inte har nedtecknats. Ett sådant förfarande är naturligtvis problematiskt, eftersom grunderna för beviljande av ett tillstånd ju borde registreras, bl.a. för att besluten ska vara kontrollerbara.

4.2.8 AVSLUTNINGSVIS

Den lagstiftning som baseras på de grundläggande och mänskliga rättigheterna måste vara tydlig och exakt. Inom laglighetsstillsynen har det ansetts att lagstiftningen om hemliga tvångsmedel behöver ses över totalt. Reglementeringen har under årens lopp, på grund av delreformer och utökade av befogenheter, blivit splittrad och svåröverskådlig. Sedan år 2005 har denna lagstiftning i och för sig inte ändrats i någon betydande utsträckning.

JM 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 rättsskyddsarrangemanget. Kommissionen gav ut ett tusensidigt betänkande i maj 2009 (JM:s kommittébetänkanden 2009:2). Det är fråga om ett mycket omfattande och krävande projekt. Målet är att den nuvarande riksdagen ska hinna behandla propositionspaketet. I skrivande stund är det inte känt när och i vilken form reformen ges till riksdagen för behandling.

I förslaget är det tänkt att bestämmelserna om hemliga tvångsmedel och annan hemlig informationsinhämtning koncentreras till 10 kap. i tvångsmedelslagen. De hemliga tvångsmedlen är tänkta att vara teleavlyssning, informationsinhämtning i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter och teknisk observation (teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning, observation i IT-miljö). Övriga hemliga informationsinhämtningsmetoder är observa-

tion, hemlig datainhämtning, täckoperationer, bevisprovokation genom köp, hantering av informationskällor och genomsläppning med övervakning.

En del av de nämnda metoderna är nya, och flera preciserings- och ändringar är tänkta att ske beträffande de metoder som redan förekommit. Det är t.ex. meningen att reglerna om överskottsinformation och meddelandena om den hemliga inhämtningen görs bredare och exaktare än nu. Bestämmelserna i den nya polislagen om hemlig informationsinhämtning är tänkta att samlas i ett separat kapitel, vars uppläggning i så stor omfattning som möjligt överensstämmer med 10 kap. i tvångsmedelslagen. Tanken är att det görs hänvisningar till kapitlet ifråga.

BJO Lindstedt har med anledning av betänkandet inkommit med ett utlåtande till JM (1933/5/09). Han ifrågasatte om kommittén hade lyckats med sina strävanden att förtydliga lagstiftningen om polisens hemliga informationsinhämtning. Det bör dock medges att det är fråga om så komplicerade frågor, att det inte lär vara möjligt att kortfattat och i detalj stadga om förfarandena, befogenheterna och deras användning. Det system med hänvisningar som används i betänkandet är inte enligt BJO:s uppfattning ägnat att underlätta lagens tillgänglighet och förståelighet. Hänvisningstekniken leder enligt Lindstedt till försämrad distinktion mellan de olika myndigheternas befogenheter.

Avslutningsvis kan nämnas en undersökning som våren 2009 utgavs av Rättspolitiska forskningsinstitutet, om rättsskyddssystemet när det gäller teletvångsmedel, särskilt tingsrätternas tillståndsförfaranden (Johanna Niemi och Virve de Godzinsky, Rättspolitiska forskningsinstitutets undersökningar nr 243). Där görs observationer som pekar i samma riktning som det som har kommit fram i JO:s laglighetsövervakning, bl.a. när det gäller motiveringarna till domstolsbesluten. I undersökningen sägs att det, i knappt en tredjedel av ansökningarna, bara hänvisades på abstrakt nivå till de bevismedel som hade lagts till grund för misstanken om brott, med andra ord det som var orsaken till misstankarna. Enbart att polisen meddelade sig ha motiverade skäl att misstänka att en bestämd person gjort sig skyldig till brott lades till grund för ansökningen i 5 % av fallen. De största svårigheterna när det gällde ansökningsmotiveringarna tycktes ha med narkotikabrotts-

lighet att göra. Det måste dock sägas att materialet för undersökningen bestod av teletvångsmedelsfrågor som hade blivit anhängiggjorda fram till november 2005, med andra ord hade exempelvis den inverkan som HD-beslutet 2007:7 hade på praxis inte kunnat beaktas.

I undersökningen sades beträffande JO:s övervakning, att JO när det gäller övervakningen av teletvångsmedel har iklätt sig en roll som är avvikande från och aktivare än den övriga JO-verksamheten. Forskarna tog fram frågan om hur detta passar ihop med JO:s huvudsakliga uppgifter, alltså undersökning av klagomål, och frågan om huruvida JO har haft tillräckliga resurser för att sköta uppdraget.

4.3

TÄCKOPERATIONER, BEVIS- PROVOKATION GENOM KÖP OCH FÖRHINDRANDE AV ATT INFORMATIONSHÄMTNING AVSLÖJAS

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 vilseledande eller förtäckt uppgifter eller registeranteckningar eller falska dokument behövas. Infiltratören kan t.ex. ges en falsk identitet. Syftet är att polismannen under sin täckmantel ska kunna komma så nära 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 allvariga 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 skyddspolisens, av skyddspolisens chef. Det centraliserade systemet har ansetts nödvän-

digt för att skydda täckoperationerna och tillgodose rättsskyddet. För täckoperationerna används endast en liten grupp specialutbildade polismän.

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 också möjligt att använda vilseledande eller förtäckt uppgifter eller registeranteckningar eller falska dokument, då det är nödvändigt för att förhindra att bevisprovokationen avslöjas.

En polisman har rätt att använda sig av bevisprovokation genom köp om det är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda häleribrott eller stölder eller brott för vilka det strängaste straffet är fängelse i minst två år, eller för att finna föremål, ämnen eller egendom som på grund av ett sådant brott olagligt 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 CKP, skyddspolisen eller en polisinsättning, eller av en sådan polisman inom befälet som en av dessa chefer utsett för denna uppgift. Även om besluten om bevisprovokation genom köp med ett avgörande av IM gjorts mer decentraliserat än tidigare, så är det liksom tidigare specialutbildade polismän från CKP eller skyddspolisen som koncentrerat företar skeninköpen.

Förhindrande av att informationsinhämtningen avslöjas innebär att polisen får använda vilseledande eller förtäckt uppgifter, åstadkomma och använda vilseledande eller förtäckt registeranteckningar samt framställa och använda falska dokument.

Det är alltså inte fråga om en fristående metod för informationsinhämtning. Förut var detta tillåtet endast i samband med täckoperationer men år 2005 blev det möjligt att använda denna metod också för att förhindra avslöjande av bevisprovokation genom köp, användning av informationskällor samt teknisk observation och annan observation. Bemyndigandet är av principiell betydelse, i synnerhet som denna skyddsmetod inte bara har begränsats till allvarliga brott.

I detta sammanhang kan det både vara fråga om enskilda åtgärder och om verksamhet som pågår en längre tid. För att 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 mer 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.

Täckoperationer, bevisprovokation genom köp och åtgärder för att förhindra avslöjande av informationsinhämtning får endast användas av polisen.

4.3.1 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. Ministeriet överlämnar för sin del 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 (jfr dock det nedan beskrivna rättsfallet). 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. Också i detta fall hörde övervakningen till BJO *Jukka Lindstedts* uppgifter till 30.9.2009, varefter uppdra-

get tillföll BJO *Jussi Pajuoja*. Äldre JO-sekreterare *Juha Haapamäki* var ansvarig föredragande i dessa ärenden.

IM utfärdade år 2008 en förordning om ordnande och övervakning av polisens inhämtande av information (174/2008), som ersatte den tidigare förordningen om ordnande och övervakning av täckoperationer samt bevisprovokation genom köp. I förordningen stadgas, förutom om täckoperationer och bevisprovokation genom köp, om 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.

4.3.2 UPPGIFTER OM ÖVERVAKNINGEN

De noggrannare uppgifterna om antalet täckoperationer och bevisprovokationer genom köp har ansetts vara sekretessbelagda, liksom detaljerna i anslutning till åtgärderna. Med tanke på övervakningsuppgifterna har IM tillställt JO de uppgifter om användningen av dessa metoder som anges nedan.

Bestämmelserna om täckoperationer och bevisprovokationer genom köp trädde i kraft i mars 2001. De egentliga operativa täckoperationerna inleddes år 2002. Då fattades bara ett fåtal beslut, och antalet personer som misstänktes för brott till följd av denna verksamhet stannade under tio. Åren 2003 och 2004 ökade antalet täckoperationer klart, besluten var under 20, och antalet för brott misstänkta till följd av täckoperationerna var omkring 30. Senare har användningen av täckoperationer minskat något. År 2009, liksom under de föregående åren, var antalet beslut ett tiotal och de personer som berördes av operationerna ett trettiotal. I de flesta fallen har täckoperationerna använts för att avslöja och utreda grova narkotikabrott, men också för utredning av 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. År 2009 som omfattas av denna granskning beslöts om ett tiotal bevisprovokationer genom köp, och antalet misstänkta för brott var detsamma. Bevisprovokation genom köp har i huvudsak använts för uppdagande och utredning av grova narkotikabrott.

Täckoperationer och bevisprovokation genom köp används alltså mycket sällan. Enligt polisen har dessa åtgärder tagits i användning som en sista utväg för att avslöja och utreda grova brott. Enligt undersökningsledarna har metoderna varit av mycket stor betydelse och de mål som uppställts för operationerna har i huvudsak uppnåtts.

Åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas har enligt IM inte ännu använts annat än i samband med täckoperationer och bevisprovokation genom köp. En förordning som skapar förutsättningar för bruket av denna metod i större omfattning trädde i kraft våren 2008. Sedan dess har förberedelser inför verksamhet av det här slaget fortsatt, bl.a. genom inrättandet av ett nytt centraliserat ärendehanteringssystem. CKP presenterade systemet för föredragandena vid JO:s kansli i mars 2009.

4.3.3 BEDÖMNING

I den laglighetstillsyn som JO bedriver observerades inga betydande nya problem i samband med täckoperationerna eller bevisprovokationen genom köp. Det betyder inte att det inte skulle finnas problem. Vissa fall som hör ihop med detta slags insamling av information har tagits upp till behandling på eget initiativ.

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 finns det alltid risken att polisen genom sina åtgärder förmår en person att begå ett brott som han eller hon annars inte skulle ha begått. Ett lagstridigt förfarande som bygger på bevisprovokation genom köp kan rentav leda till att den straffrättsliga process som utgår från provokationen inte kan anses vara rättvis (exempel utslag av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i fallet *Teixeira de Castro vs. Portugal*). Enligt grundlagsutskottet ska domstolen förvissa sig om att användningen av metoder inte äventyrar en rättvis rättegång (GrUU 5/1999 rd). I praktiken kan övervakningen 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 (dock med undantag för ett fall som figurerat i media – mer därom nedan). Polisen ska synnerligen noggrant överväga när en rättvis rättegång eller utredningen av ett brott kräver att användningen av dessa metoder avslöjas – trots de olägenheter som drabbar den polisiära verksamheten eller annars. I situationer där polisen själv i hemlighet beslutar att användningen av metoder som täckoperation eller bevisprovokation genom köp inte har varit av sådan betydelse att anmälning till de berörda parterna måste göras, är situationen lätt sådan att frågor om missbruk av prövningsrätt väcks. Ett beslut om att en täckoperation eller bevisprovokation genom köp ska hemlighållas ska fattas på juridiskt hållbara grunder.

Det bör observeras att besluten om täckoperation och om bevisprovokation genom köp avviker från teletvångsmedlen så att polisen helt på egen hand kan bestämma om dessa, m.a.o. så att domstolen inte har någon del i ärendet när dessa metoder används. I jämförelse med teletvångsmedlen är täckoperationer och bevisprovokation genom köp avsevärt hemligare verksamhet. Kommissionen som behandlade lagen om förundersökning och tvångsmedel har därför ställt förslaget

att det skulle stadgas i lag om meddelanden som gäller täckoperationer och bevisprovokation genom köp. I den nuvarande lagen saknas bestämmelser om anmälningsförfarandet, och det är en uppenbar brist om vi ser på avgörandepaxisen vid den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Att skapa regler för täckoperationerna och för bevisprovokationen genom köp är dock inte särskilt enkelt. Kommissionen har också föreslagit att polisen för att få bedriva täckoperationer och bevisprovokation genom köp måste ansöka om tillstånd av en domstol, vilket skulle innebära en avsevärd ändring jämfört med nuläget.

Offentligheten för en part i målet i en situation av typen bevisprovokation genom köp behandlades i ett domslut i ett mål i Europadomstolen, *V. vs Finland* (24.4.2007). Det var ett fall som tidigare hade prövats av HD. I sitt utslag ansåg HD att polismän hade använt sig av förbudna förfaringsätt och därmed gjort sig skyldiga till brott mot tjänsteplikten, i och med att de genom en privat mellanhand hade beställt narkotika av den misstänkte. Åtalen mot polismännen för anstiftan till narkotikabrott förkastades dock eftersom polismännen hade hindrat brottets fullgörande genom att anhålla den misstänkte när denne kom för att överlämna narkotikapartiet (HD 2000:112).

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

Täckoperationer och bevisprovokation genom köp kan också påverka det allmänna förtroendet för tjänsteverksamheten. Befogenheterna att genomföra täckoperationer kan anses innebära att polisen ges rätt att utan tjänsteansvar handla i strid med vissa straffrättsliga förbud (GrUU 5/1999 rd). Detta är anmärkningsvärt bl.a. med tanke på den grundlagsenliga principen om att tjänsteverksamheten ska grunda sig på lag. Det är ock-

så tänkbart att en provokatör, infiltratör, en som förser polisen med information eller den utnyttjande polismannens förfarande tas till bedömning som delaktighet, anstiftan eller medhjälp till brott. Ur denna synvinkel är narkotikabrotten särskilt problematiska, eftersom området för straffbart beteende enligt dessa brottsrekvisit är synnerligen omfattande.

Förundersöknings- och tvångsmedelskommissionen har föreslagit vissa utvidgningar av de åtgärdsbefogenheter som gäller för polismän som utför täckoperationer. En utgångspunkt vore att en polisman som företar en täckoperation inte får begå brott, inte heller komma med initiativ till begående av brott. Täckoperationspolisen kunde fritas från straffansvar också om han eller hon gjort sig skyldig till en liten förseelse. En polisman som företar en täckoperation mot organiserad brottslighet borde kunna, under synnerligen stränga betingelser och noga begränsat, bistå den kriminella gruppen t.ex. genom att skaffa fram transportmedel för gruppen. En förutsättning vore då att den brottsliga gärningen i alla händelser skulle göras och att den inte kommer att medföra fara eller skada. Ett krav vore också att förfarandet på ett betydligt sätt främjar uppnåendet av täckoperationens mål. Enligt förslaget skulle polismannen i täckoperationen vara fritagen från straffrättsligt ansvar, trots att gärningen i övrigt kan betecknas som brottslig.

Gränsdragningen mellan vad som är tillåtet och vad som är förbjudet för en polisman prövades under året även vid domstol. Helsingfors tingsrätt behandlade åtal mot två CKP-polismän med anledning av deras förfaringssätt i ett fall av bevisprovokation genom köp. Enligt medierna var det fråga om användning av en informationskälla. Tingsrätten förkastade alla åtal i november 2009. Handlingarna är hemliga, med enligt en redogörelse i offentligheten om domslutet hade en person som inte var polis företagit bevisprovokation genom köp, till vissa delar på ett sätt som hade förutsatt polisbefogenheter. Den polisman som haft hand om bevisprovokationen hade dock varit tvungen att agera inom ramen för bristfälliga och för tolkning öppna regler. Frågan om hur en person som inte hörde till poliskåren hade kunnat begå bevisprovokation genom köp var inte tillräckligt preciserad i de gällande rättsreglerna, och den åtalade hade ingen anledning att ifråga-

sätta lagligheten i CKP:s praxis. Åklagaren har anfört besvär mot beslutet. I ärendet är det också fråga om huruvida de personer som blev utsatta för bevisprovokation genom köp får anses vara målsägare. Allmänt taget är det möjligt att operationsförloppet vid bevisprovokationen genom köp kan tillmätas avsevärd betydelse för bedömningen av det straffrättsliga ansvaret i samband med detta slags operationer, rentav så att en rättsgång mot personerna inte längre kan anses rättvis.

Vilka konsekvenser det nämnda fallet har på polisens inhämtande av hemlig information och dess övervakning kan bedömas bättre när en dom med laga kraft avkunnats. I alla händelser har redan tingsrättens utslag belyst hur sårbara bestämmelserna i lagen och i de övriga normerna är. 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. 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.

De problem som förekommer i samband med laglighetskontrollen av täckoperationer och bevisprovokation genom köp är delvis av samma typ som vid övervakningen av teletvångsmedel. Sekretessbeläggningen av polisens tekniska och taktiska metoder begränsar emellertid, i en större utsträckning än när det gäller teletvångsmedel, möjligheterna att offentliggöra omständigheter som kommit fram i samband med laglighetskontrollen. I sista hand är täckoperationer och bevisprovokation genom köp i hög grad annorlunda verksamhet än teletvångsmedlen. Det är också polisen själv som får bestämma om täckoperationerna och bevisprovokationen genom köp, och någon redogörelse för dessa behöver inte ges till de delaktiga, inte ens i efterskott. På grund av de särskilda dragen i verksamheten är det väsentligt att de medverkande polismännen har allsidig kompetens och gott omdöme.

Den övervakning JO utför har även i fråga om dessa metoder karaktären av efterhandsövervakning och är även i bästa fall relativt generell. JO har ingen nära insyn i själva verksamheten och kan inte börja styra myndigheternas verksamhet eller i andra avseenden spela en central roll genom att ställa upp gränser för verksamheten i syfte att avhjälpa brister i lagstiftningen. De berättelser och utredningar som ska lämnas till JO utgör således ingen patentiösning på rättsskyddsproblemen. Den ständigt ökande rapporteringen fordrar en arbetsinsats som kräver resurser från den övriga laglighetskontroll som utförs vid JO:s kansli. Det förtjänar att nämnas att förundersöknings- och tvångsmedelskommissionen har ställt förslag om att övervakningssektorn ytterligare vidgas, bl.a. till den verksamhet som har att göra med informationskällor.

4.3.4 SÄTSNINGAR PÅ INTERN ÖVERVAKNING BEHOVS

Huvudvikten ligger på polisbefälets normala dagliga arbete, och polisens egna interna övervakning och JO:s laglighetskontroll utgör endast ett komplement i detta avseende.

Den interna övervakningen av täckoperationer och bevisprovokation genom köp har dock inte utvecklats på samma sätt som för teletvångsmedels del. Särskilt hade det varit önskvärt att polisens högsta ledning hade tagit sig en aktivare roll. I synnerhet under de tidigare åren av verksamheten förblev övervakningen i stor utsträckning en intern angelägenhet inom CKP. Dock är det ifrågasatt med vilken trovärdighet CKP själv kan skö-

ta övervakningen av funktioner som besluts av dess chef och som i alla händelser hör till dennes ansvarsområde. Den grupp inom IM som sköter uppföljningen av täckoperationerna och bevisprovokationen genom köp sammanträdde exempelvis år 2009 bara en gång.

Betydligt större satsningar än hittills borde göras på övervakning och styrning av täckoperationerna och bevisprovokationen genom köp. Det är här fråga om den allra hemligaste polisverksamheten, där de personer som utsätts för operationerna inte har möjlighet att reagera, eftersom de inte får kännedom om de åtgärder som riktas mot dem. Uppdragningen av riktlinjerna för verksamheten kan inte anföras bara för dem som sköter operationerna, utan den högsta polisleddningen har skyldighet att göra upp förhållningsreglerna, och vid behov ta ställning till de tolkningar som gjorts. Hemlig polisiär verksamhet får inte tillåtas bli självstyrande.

En förutsättning för effektiv styrning av en verksamhet är naturligtvis kännedom om själva verksamheten och vilka problem som där i praktiken förekommer. Det måste tillses att hemlig informationsinhämtning inte tillåts bli så hemlig att inte ens ledningen har insyn i den. Ledningen måste känna till med vilka metoder resultaten uppnås. Den högsta polisleddningen måste regelbundet företa inspektioner där operationerna granskas tillräckligt konkret och med tillräcklig täckning. Om t.ex. mångsidig granskning av dokumentation uteblir, kan ingen uppfattning om verksamheten bildas. På grund av verksamhetens särskilda karaktär är noggrann dokumentation grundförutsättningen för fungerande tillsyn.

5. Laglighetsövervakningen enligt sakområden

5.1 DOMSTOLARNA OCH JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

I detta avsnitt behandlas ärenden som berör domstolarna, justitieministeriet (JM) och justitieförvaltningen. Klagomål som gäller t.ex. sådana skatteärenden som behandlas vid förvaltningsdomstolarna eller sådana utökningsärenden som behandlas vid tingsrätterna hänförs däremot till sakområdet för beskattning eller utökning. 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*.

5.1.1 LAGSTIFTNINGSREFORMER

Under år 2009 förbereddes stora reformer inom domstolsförvaltningen. Förnyelsen av tingsrättsnätverket, där tingsrätternas antal 1.1.2010 minskades från 51 till 27, kan betraktas som en reform av historisk betydelse. Med anledning av ett klagomål intog JO emellertid en kritisk ståndpunkt till den författningsnivå som valts i samband med reformen, eftersom reformen först endast genomfördes med stöd av reglering på förordningsnivå. Med anledning av JO:s ställningstagande (428/4/09*, se nedan s. 117) överlämnades och godkändes i slutet av året en regeringsproposition på basis av vilken bestämmelser om inrättande av tingsrätterna infördes på lagnivå.

Inom det nya tingsrättsnätverket ska det från och med 1.1.2010 vid alla tvåspråkiga tingsrätter finnas ett visst antal tingsdomare med fullständiga kunskaper i domkretsens minoritetsspråk. Vid Egentliga Finlands tingsrätt inrättades en svenskspråkig avdelning.

I avsikt att förbättra rättsskyddet i sådana situationer där det förekommer dröjsmål vid rättegången i tingsrätten utökades rättegångsbalken med ett nytt 19 kap., som innehåller föreskrifter om brådskande behandling av ärenden. Enligt den lag som trädde i kraft vid ingången av år 2010 (363/2009, RP 233/2008 rd) kan tingsrätten på yrkande av en part besluta att ett mål eller ärende förklaras brådskande om det finns synnerligen vägande skäl att behandla det före andra ärenden. Samtidigt stiftades en helt ny lag om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång (362/2009). Denna lag innehåller föreskrifter om parternas rätt till gottgörelse av statens medel då rättegången fördröjs. En ändring av förvaltningsprocesslagen trädde likaså i kraft vid ingången av år 2010. I sådana fall där behandlingen av ett ärende som gäller bestämmande av en administrativ ekonomisk påföljd har fördröjts kan påföljdens belopp enligt denna ändring nedsättas eller undanröjas helt och hållet för att gottgöra dröjsmålet.

Dessutom ändrades de bestämmelser om forum i tvistemål som ingår i 10 kap. i rättegångsbalken (135/2009, RP 70/2008 rd). En annan betydande ändring som genomfördes under verksamhetsåret utgjordes av att de inskrivningsärenden som gäller fastigheter (såsom lagfarter och inteckningar) överfördes från tingsrätterna till Lantmäteriverket.

Även rättshjälpslagstiftningen ändrades, bl.a. så att rättshjälp kan sökas med hjälp av en elektronisk ansökningsblankett på internet. Samtidigt förenklades sätten för beräkning av sökandens inkomster, utgifter och förmögenhet. Vid ingången av år 2010 förnya-

des också nätverket av rättshjälpsbyråer genom att flera rättshjälpsbyråer sammanslogs med varandra.

Det förfarande enligt vilket en oskyldigt häktad eller dömd kan söka ersättning med anledning av frihetsberövandet ändrades likaså vid ingången av år 2010. Nuförtiden ska ersättning i första hand sökas hos Statskontoret istället för hos tingsrätten.

Vid utgången av verksamhetsåret var flera andra lagstiftningsprojekt som också inverkar på rättegångsbalken under beredning, bl.a. RP 94/2009 rd (med förslag till lagstiftning om föreläggande av böter och ordningsbot och till vissa lagar som har samband med den), RP 105/2009 rd (med förslag till lagstiftning om fullföljd av talan från tingsrätt, dvs. ett system med tillstånd till fortsatt handläggning) och RP 123/2009 rd (gällande effektivisering av delgivningen i samband med rättegångar). Till de projekt som var under behandling vid utgången av året hörde dessutom RP 161/2009 rd, med förslag till sådana ändringar i den processuella lagstiftningen som föranleds av statens regionförvaltningsreform (RP 59/2006 rd). De sist nämnda ändringarna är i huvudsak av teknisk karaktär.

Vid JM behandlades även flera andra reformprojekt med anknytning till rättegången. År 2010 har man vid JM för avsikt att inleda ett projekt för att klarlägga hovrätternas och förvaltningsdomstolarnas strukturer och bl.a. utreda hovrätternas antal och placering. Dessutom pågår ett projekt för översyn av regleringen gällande rättegångsombud och rättegångsbiträden samt ett projekt för utvecklande av lagstiftningen om justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem.

Utlåtanden

Under verksamhetsåret fick JO:s kansli ta emot 16 önskemål om att JO skulle ge utlåtanden eller bli hörd i frågor som gällde justitieförvaltningen. Detta var ett betydligt större antal än året innan (8).

JO gav 12.1.2009 ett utlåtande (3719/5/08) om den s.k. passivitetsarbetsgruppens betänkande (OMTRM 2008:5). JO understödde de utgångspunkter i betän-

kandet som gällde försnabbande av behandlingen och tillhandahållande av effektiva rättsmedel i situationer där det förekommer dröjsmål vid behandlingen. JO betonade dock att situationen inte kan korrigeras enbart genom ökad reglering som syftar till effektivisering av verksamheten, ifall dröjsmålen vid ärendenas behandling beror på otillräckliga resurser. De förslag som JO betraktade som invecklade innefattade ett antal punkter som väckte frågor eller som krävde precisering eller omprövning. JO ansåg också att det vid den fortsatta beredningen ännu fanns skäl att begrunda huruvida förvaltningsvistemålsförfarandet kunde utnyttjas i samband med dröjsmål samt huruvida det ska finnas möjlighet till ekonomisk gottgörelse för dröjsmål.

BJO gav 3.2.2009 ett utlåtande (4171/5/08) om rättelseyrkandekommissionens betänkande Utveckling av rättelseyrkandesystemet som rättsmedel (OMKM 2008:4). BJO understödde kommissionens uppfattning om att rättelsesystemet i princip alltid ska tillämpas då beslutsfattaren är en kommunal tjänsteinnehavare, oavsett om tjänsteinnehavarens behörighet grundar sig på befogenheter som föreskrivs i speciallagstiftningen eller som delegerats med stöd av den eller på befogenheter som delegerats med stöd av kommunallagen.

JO gav 12.2.2009 ett utlåtande (323/5/09) om val- och partifinansieringskommissionens mellanbetänkande Förslag till lag om valfinansiering (OMKM 2009:1). JO betraktade de föreslagna avgränsningarna och preciseringarna som behövliga förbättringar av den gällande lagstiftningen. Hon ansåg emellertid att det var problematiskt att tillsynen över förbudet mot mottagande av anonyma donationer enligt förslaget inte hörde till statens revisionsverks tillsynsuppgifter.

BJO blev 23.4.2009 hörd vid JM angående förvaltningsprocesskommissionens riktlinjer och preliminära förslag angående förnyelse av de allmänna bestämmelserna om förfarandet vid förvaltningsprocessen (1507/4/09).

BJO gav 6.5.2009 ett utlåtande (997/5/09) om betänkandet av arbetsgruppen för vården av sexualbrottslingar inom påföljdssystemet (JM 2009:1). BJO förorda-

de arbetsgruppens riktlinjer enligt vilka möjligheten till läkemedelsbehandling endast ska anknytas till verkställigheten av ovillkorliga fängelsestraff, inte till de övriga påföljdsslagen.

BJO gav 11.5.2009 ett utlåtande (1248/5/09) om delgivningsarbetsgruppens betänkande Delgivning i rättegång (OMTRM 2009:3). BJO ansåg att de grundläggande riktlinjerna i betänkandet var lyckade. Det hörde inte till delgivningsarbetsgruppens uppgifter att ta ställning till vanlig delgivning som sker per post. Alla de nya delgivningssätt som föreslagits är bevisliga eller sådana att man på något sätt kan försäkra sig om att delgivningen skett på ett behörigt sätt.

BJO gav 19.5.2009 ett utlåtande (1569/5/09) om betänkandet av arbetsgruppen för översyn av bestämmelserna om ersättning för frihetsberövande (OMLS 2009:7). BJO förordade arbetsgruppens förslag om att ersättning i första hand ska sökas hos Statskontoret. Enligt BJO är det oskäligt att en oskyldig person inte i sådana fall där frihetsberövandet pågått mindre än ett dygn får någon ersättning för att han eller hon har gripits under förundersökningen, även om gripandet skett på lagliga grunder (detsamma konstaterades också i beslutet 1836/2/07).

Under verksamhetsåret gav BJO dessutom följande utlåtanden:

- 4.6.2009 ett utlåtande (1387/5/09) om betänkandet Bevisinhämtning i brottmål mellan EU-medlemsstaterna (OMTRM 2009:4) av den arbetsgrupp som har till uppgift att utarbeta ett förslag till lagstiftning om genomförande av rådets rambeslut om en europeisk bevisinhämtningsorder för att inhämta föremål, handlingar eller uppgifter som ska användas i straffrättsliga förfaranden (2008/978/RIF),
- 20.7.2009 ett utlåtande (2606/5/09) om arbetsgruppsbetänkandet Förstärkning av Eurojust (OMTRM 2009:6) och 21.8.2008 ett utlåtande (2751/5/09) om utkastet till regeringsproposition med förslag till lagändringar som föranleds av rådets rambeslut om beaktande av fällande domar avkunnade i Europeiska unionens medlemsstater vid ett nytt brottmålsförfarande i en medlemsstat (2008/675/RIF; EGT Nr L 220, 15.8.2008, s. 32–34),

- 28.10.2009 ett utlåtande (3761/5/09) om JM:s promemoria gällande erfarenheter och lärdomar av pilotprojektet för elektronisk röstning vid kommunvalet år 2008, samt
- 17.11.2009 ett utlåtande (4048/4/09) om JM:s utkast till regeringsproposition gällande ändring av 2 c kap. i strafflagen.

Det utlåtande (229/5/09*) som BJO gav 13.2.2009 om förslaget till lag om Riksfogdeämbetet samt till lag om ändring av utskökningsbalken behandlas i berättelsens avsnitt gällande utskökning, på s. 177.

5.1.2 LAGLIGHETSKONTROLL

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

De som vänder sig till JO har ofta alltför höga förväntningar på JO:s möjligheter att hjälpa dem. I sin roll som laglighetsövervakare kan JO inte påverka ärenden som är under behandling vid en domstol och inte heller ändra domstolens avgöranden. JO har endast till uppgift att bedöma huruvida rättsskiparen har handlat inom ramen för sin 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, exempelvis domares uppträdande, bemötandet av klienter samt den rådgivning och handledning som tillhandahålls klienterna. Iakttagandet av offentlighetslagstiftningen har också uppmärksamats 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, stämningsmännens förfarande, processledningen vid muntlig förhandling, brister i domskälen samt dröjsmål vid domstolsbehandlingen.

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 319 ärenden som gällde domstolarna och justitieförvaltningen (287 år 2008). Under året inleddes sammanlagt 338 nya ärenden som hänförde sig till detta sakområde (304 året innan).

Enligt statistiken för verksamhetsåret uppgick antalet avgöranden som gällde domstolarna sammanlagt till 255 (235 år 2008). Av dessa ärenden gällde 227 de allmänna domstolarna (200 året innan) och 28 förvaltningsdomstolarna (35 året innan). Under verksamhetsåret inkom 261 nya domstolsärenden, vilket motsvarar nivån för året innan (253). Antalet åtgärdsavgöranden var 23, vilket innebär att ca 9 % av domstolsärendena föranledde åtgärder.

Dessutom avgjordes 64 klagomål och övriga ärenden som hänförde sig till JM:s förvaltningsområde (52 året innan). Åtgärder vidtogs med anledning av 6 klagomål, vilket även i denna grupp motsvarade ca 9 % av klagomålen.

Under verksamhetsåret inleddes 78 nya ärenden som hänförde sig till JM:s förvaltningsområde, dvs. betydligt fler än året innan (51). Största delen av klagomålen inom detta sakområde (ca 20–30) gällde rätts-hjälpsbyråerna. En annan omfattande grupp av ärenden utgjordes av JO:s utlåtanden som berörde JM:s förvaltningsområde. I de avgöranden som hänförde sig till JM:s förvaltningsområde behandlades också konsumenttvistnämndens, JM:s, minoritetsombudsmannens och Rättsregistercentralens förfaranden.

I de klagomål som anförs hos JO uppmärksammas ofta dröjsmål vid rättegången. Under verksamhetsåret tog man i sex avgöranden ställning till dröjsmål som förekommit vid allmänna domstolar. I ett brottmål som gällde grovt sexuellt utnyttjande av barn hade behandlingen vid tingsrätten tagit ca 2 år och 8 månader i anspråk. Ärendet var omfattande och invecklat och den

tingsdomare och häradsåklagare som svarade för ärendet hade under en lång tid varit befriade från sina övriga arbetsuppgifter på grund av ett annat omfattande ärende som gällde ekonomiska brott. Det aktuella ärendets behandlingstid hade således redan vid tingsrättsbehandlingen blivit oskäligt lång (3697/4/08*).

Dröjsmål vid rättegången aktualiserades också i de ärenden som gällde beredningen av ett tvistemål vid tingsrätten (343/4/09*), behandlingen av ett skuldsaneringsärende vid hovrätten (1089/4/08*), hovrätts dom i ett tvistemål (1763/4/08*) samt behandlingen av ett ärende vid konsumenttvistnämnden (214/4/08). I ett fall hade felen i domslutet i en brottmålsdom fördröjt verkställigheten av ett fängelsestraff med flera år. Då klaganden senare ådömdes flera fängelsestraff ledde detta dröjsmål till att avtjänandet av de fängelsestraff som verkställdes senare förlängdes med flera månader jämfört med vad som skulle ha varit fallet om den tidigare domen hade verkställts utan dröjsmål (4273/4/08*).

I två ärenden befattade sig BJO med domstolstjänstemäns uppträdande. Det ena avgörandet gällde en stämningsmans uppträdande (3143/4/08) och det andra en förvaltningsrättsdomares uppträdande (3368/4/08).

I ett fall aktualiserades konsumenttvistnämndens lagstridiga förfarande när det gällde utträttandet av ärenden på elektronisk väg. Nämnden hade krävt att de besvär som tillsänts den skulle undertecknas skriftligen. BJO konstaterade emellertid att ett elektroniskt dokument som tillställts en myndighet uppfyller det krav på skriftlig form som lagen ställer när det gäller inledandet och behandlingen av ett ärende. Ett elektroniskt dokument behöver inte kompletteras med en underskrift om dokumentet innehåller information om avsändaren och det inte finns anledning att ifrågasätta dokumentets ursprung eller äkthet (813/4/07*). Det var likaså fråga om ett fel vid utträttandet av ärenden på elektronisk väg i ett brottmål där det e-postmeddelande som svarandens advokat sände till tingsrätten hade förkommit. Detta hade lett till att svaranden bemötade åtalet utan biträde (1121/4/08).

I ett ärende som gällde åtalsbundenhet hade tingsrätten tillräknat klaganden en gärning som inte nämnts bland straffyrkandena. Eftersom det fel som inträffat vid tingsrätten emellertid hade korrigerats vid det ordinarie ändringssökandet, föranledde klagomålet inte några andra åtgärder än att BJO delgav den tingsdomare som fungerat som ordförande för tingsrätten sin uppfattning (2249/4/08). I ett annat fall hade begränsningen av kontakterna för en häktad formulerats på ett sådant sätt ("via advokaten" och "genom försvararens förmedling") som var ägnat att skapa oklarhet i fråga om innehållet i ansökan och beslutet (3463/4/07* och 2046/4/08*).

Det var likaså fråga om ett fel vid rättegångsförfarandet i det fall där hovrätten oväntat en dag före besvärstidens utgång hade avgjort ett besvärssärende som gällde en vicehäradshövdingens förbud mot att uppträda vid domstolen (551/4/08*), samt i det fall där tingsrätten hade avskrivit klagandens yrkanden i ett ärende som gällde umgängesrätt utan att klaganden informerats eller tillfrågats om saken (1472/4/08).

I ett annat fall saknade tingsrättens dom en sådan förteckning som lagen kräver över den bevisning som lagts fram i ärendet. Det framgick inte heller på något annat sätt av domen att den upptagning som avsågs i klagomålet hade presenterats som bevisning i ärendet (1491/4/08*).

Då och då anförs det också klagomål över tillgodo-seendet av de språkliga rättigheterna vid rättegången. Nedan på s. 278 refereras ett avgörande som gäller en kompletteringsuppmaning som stred mot språklagen (2096/4/08).

5.1.3 INSPEKTIONER

BJO bekantade sig under verksamhetsåret med förvaltningsdomstolen i Helsingfors.

5.1.4 AVGÖRANDEN

Statsrådets behörighet att fatta beslut om tingsrättsnätverket på förordningsnivå

En lagman, fyra tingsdomare, en jordrättsingenjör och en tingsrättsfiskal bad JO pröva om statsrådet hade haft behörighet att genom förordning fatta beslut om indragningen av oberoende tingsrätter. JO ansåg att statsrådet inte hade handlat lagstridigt vid utfärdandet av en förordning om tingsrätternas domkretsar och om sammanslagning av dem. Detta innebar de facto både att tingsrätter inrättades och drogs in.

I tingsrättslagen har statsrådet bemyndigats utfärda förordningar om tingsrätternas domkretsar. Det fanns därför ingen rättslig grund för att anse att statsrådet saknar behörighet i detta avseende. Enligt JO:s åsikt är bemyndigandet visserligen inte särskilt exakt till sin ordalydelse, men det uppfyller grundlagens krav.

Enligt vedertagen praxis har statsrådet behörighet att bestämma om tingsrätternas domkretsar och denna praxis är allmänt känd. Denna behörighet har givit statsrådet rätt att sammanslå, inrätta och dra in tingsrätter. Ändringar i tingsrättsnätverket har kunnat genomföras utan riksdagens medverkan, eftersom tingsrätterna inte räknas upp i lagen och lagen inte heller innehåller föreskrifter om deras antal eller sammanträdesorter, med undantag för sådana tingsrätter som är behöriga att behandla särskilda typer av ärenden. Tingsrätterna är de enda domstolar som inte är inrättade genom lag. För att hovrätter och förvaltningsdomstolar ska kunna inrättas eller dras in krävs det däremot lagändringar.

Motiverat att inrätta tingsrätter genom lag

Att inrätta och dra in tingsrätter på förordningsnivå är emellertid förenat med problem. Enligt grundlagen ska nämligen de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ och betydande omorganiseringar av stats-

förvaltningen regleras i lag. När grundlagen stiftades ansåg flera av de sakkunniga som hördes i grundlagsutskottet att domstolarnas organisatoriska oavhängighet borde beaktas bättre i grundlagen.

Enligt JO:s uppfattning skulle det vara motiverat att utvecklandet av tingsrättsnätverket regleras på lagnivå. Hon gjorde en framställning om att statsrådet skulle överväga att avlåta en proposition med förslag om att föreskrifter om de tingsrätter som inledde sin verksamhet 1.1.2010 skulle inkluderas i lagen. Hon bad JM före utgången av november meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits i ärendet.

JO Paunios beslut 25.8.2009,
dnr 428/4/09*, föredragande Pasi Pölönen

JM meddelade 30.11.2009 att ministeriet sänt avgörandet för kännedom till arbetsgruppen för utveckling av lagstiftningen gällande hovrätternas, tingsrätternas och förvaltningsdomstolarnas organisation och bestämmelserna om utnämning av domare för viss tid samt till kommittén för beredning av en översyn av grundlagen. Republikens president överlämnade 6.11.2009 RP 227/2009 rd till riksdagen, där det föreslogs att 1 § i tingsrättslagen skulle utökas med en förteckning över tingsrätterna. Syftet med detta förslag var att i enlighet med JO:s rekommendation eliminera de tvivel som riktats mot nivån på föreskrifterna om tingsrättsnätverket och förebygga eventuella processinvändningar som grundade sig på dessa tvivel. Riksdagen antog 10.12.2009 den lag om ändring av tingsrättslagen som trädde i kraft 1.1.2010.

Domarförslagsnämndens förfarande

Lagmannen vid en tingsrätt riktade kritik mot det sätt på vilket domarförslagsnämnden och Åbo hovrätts remissutskott hade handlat vid tillsättandet av lagmans-tjänsten vid Tammerfors tingsrätt. Det hade nämligen uppdragits att man vid utnämningen av domare de facto tillämpade ett förfarande med en viss karenstid som inte grundade sig på lag och som innebar att en tidigare domarutnämning utgjorde ett hinder för ut-

nämning till en annan domartjänst inom en viss ospecificerad tid.

Klaganden hade sökt lagmanstjänsten vid Salo tingsrätt 5.5.2006 och lagmanstjänsten vid Tammerfors tingsrätt 17.11.2006. Domarförslagsnämnden hade 23.3.2007 gjort en framställning om att en annan person skulle utses till lagman vid Tammerfors tingsrätt. I domarförslagsnämndens utnämningsframställning hade klaganden inte alls inkluderats i jämförelsen av sökandenas meriter, eftersom klaganden genom ett beslut 22.12.2006 hade utnämnts till lagman vid Salo tingsrätt från och med 1.1.2007. Enligt klaganden kom tillämpningen av denna karenstid som en överraskning för dem som sökt tjänsten. Klaganden ifrågasatte om detta förfarande var lagligt och korrekt.

Betydelsen av ett särskilt förfarande för utnämning av domare

BJO kände inte till att någon motsvarande karenstid skulle ha tillämpats vid tillsättandet av andra tjänster inom statsförvaltningen. Tillvägagångssättet vid tillsättandet av domartjänster skiljer sig emellertid i vissa avseenden från det allmänna förfarandet vid tillsättandet av statliga tjänster. Domarförslagsnämndens oavhängighet och dess behörighet att fastställa sin egen arbetsordning och fatta beslut om det närmare förfarandet vid ärendenas beredning samt utforma utnämningsskulturen kan anses tala för att nämnden kan uppställa och tillämpa en karenstidsregel. Enligt BJO är en sådan tolkning emellertid möjlig närmast då saken uttryckligen betraktas som en processuell fråga, dvs. som en omständighet som hänför sig till ärendets beredning eller till utnämningsskulturen. BJO ansåg dock att tillämpningen av en karenstid inte kan betraktas bara som en processuell fråga.

Förvaltningsrättsliga principer för tillsättandet av tjänster

Förfarandet vid beredningen av tillsättandet av tjänster inom domstolsväsendet utgör till sin karaktär förvaltningsförfarande. På detta förfarande tillämpas därmed

såväl den särskilda reglering som gäller utnämningar som den allmänna lagstiftning som gäller förvaltningsförfarandet och de rättsprinciper som hänför sig till god förvaltning.

I de tvingande processuella bestämmelserna i lagen om utnämning av domare betonas förutom rättssvärdets allmänna intressen även sådana omständigheter som berör sökandens rättsskydd och berättigade förväntningar. Både domarförslagsnämndens tjänsteframställningar och de utlåtanden som domstolarna ger till domarförslagsnämnden ska vara motiverade. Motiveringarna är viktiga med avseende på rättsskyddet, både på ett allmänt plan och för de enskilda sökandena, i synnerhet eftersom de utnämningsframställningar och utnämningsbeslut som gäller statliga tjänster inte kan överklagas genom besvär.

Myndigheterna ska i samband med sina åtgärder skydda sådana berättigade förväntningar som grundar sig på rättsordningen (principen om tillitsskydd). Utnämningsförslagen och utnämningsbesluten ska således vara motiverade och myndigheternas förfaranden ska vara klara och enhetliga.

BJO ansåg att klaganden hade skäl att förvänta sig att bli beaktad vid jämförelsen av meriterna hos dem som sökt tjänsten som lagman vid Tammerfors tingsrätt. Därigenom skulle klaganden även i likhet med de andra sökandena ha fått information om motiveringen till utnämningsframställningen och utnämningsbeslutet. Tillämpningen av en karenstid kunde minst sagt betraktas som överraskande för dem som sökt tjänsten. Domarförslagsnämnden hade inte ens specificerat karenstidens längd, vilket ytterligare försämrade förfarandets förutsebarhet och genomsynlighet.

Lagliga grunder för utnämningsprövningen

Enligt 125 § i grundlagen, som gäller behörighetsvillkor och utnämningsgrunder för tjänster, kan man genom lag bestämma att endast finska medborgare får utnämnas till vissa offentliga tjänster eller uppdrag. De allmänna utnämningsgrunderna för offentliga tjäns-

ter är skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. De allmänna utnämningsgrunderna ska tolkas i anslutning till de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren för en tjänst. I detta sammanhang ska man också ta hänsyn till tjänstens namn och uppgiftsbeteckning samt till de konkreta arbetsuppgifter som hör till tjänsten.

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska man i all offentlig verksamhet noggrant iaktta lag. Tjänsteutnämningsgrunderna är juridiskt förpliktande normer, som ska iaktas av de myndigheter som deltar i tillsättandet av tjänster. Vid beredningen och prövningen av domarutnämningsframställningar samt vid meritjämförelsen (utnämningsprövningen) ska sökandena således bedömas i enlighet med de ovan nämnda grunder som föreskrivs i grundlagen och i lagen om utnämning av domare.

Rätten att söka en tjänst och att bli bedömd enligt lagliga grunder vid utnämningsprövningen

BJO konstaterade att det i detta fall inte var fråga om att klaganden skulle ha blivit felaktigt bedömd enligt de ovan nämnda grunderna, utan klaganden hade helt och hållet lämnats utanför utnämningsprövningen. Ett sådant förfarande står i strid med avsikten och målsättningen med 125 § i grundlagen och kränker sökandens rättsställning och berättigade förväntningar ännu mer än vad bara en felaktig bedömning av utnämningsgrunderna gör.

Grundlagens bestämmelse om de allmänna utnämningsgrunderna, som även innefattar ett krav på att en tjänsteutnämning ska grunda sig på sökandens kompetens och meriter, skulle förlora en väsentlig del av sin betydelse om en myndighet enligt sin egen prövning helt och hållet kunde utelämna en sökande från utnämningsprövningen.

För klagandens del innebär detta förfarande att klaganden inte hade några som helst möjligheter att bli utnämnd till tjänsten. Av grundlagens allmänna jämlikhetsbestämmelse följer att var och en i princip har rätt

att söka en statlig tjänst. Sökandens förväntningar på att han eller hon ska bli bedömd enligt lagliga grunder vid utnämningsförfarandet är förankrade i rättsordningen på grundlagsnivå. BJO anser att sökandens berättigade förväntningar i detta sammanhang bör ges en så stark ställning att man kan tala om sökandens rätt att bli bedömd enligt lagliga grunder vid utnämningsprövningen. Om en myndighet enligt egen prövning kunde utelämna vissa sökande från bedömningen, skulle rätten att söka en tjänst förlora sin betydelse för dessa sökande.

Enligt BJO:s uppfattning ska således var och en som inom den utsatta tiden sökt en ledigförklarad domartjänst bedömas på de grunder som föreskrivs i 125 § i grundlagen och i lagen om utnämning av domare vid utnämningsprövningen. Detta innebär dock inte att man för varje sökandes del måste göra en detaljerad meritjämförelse vid utnämningsprövningen. För vissa sökandes del kan utnämningsprövningen avstanna redan efter bedömningen av huruvida sökanden uppfyller behörighetsvillkoren för tjänsten.

Med beaktande av 125 § i grundlagen ansåg BJO att det åtminstone i viss mån är ifrågasatt huruvida man ens i lag kunde föreskriva om en sådan karenstid som inte preciserats i fråga om sin längd och som innebär att vissa personer som sökt en domartjänst utesluts från utnämningsprövningen. I det aktuella fallet hade karenstiden enbart grundat sig på prövningen vid de myndigheter som berett utnämningen. Sökandena hade inte alls informerats om karenstiden.

BJO ansåg att klaganden borde ha beaktats vid den utnämningsprövning som gällde tillsättandet av tjänsten som lagman vid Tammerfors tingsrätt. BJO ansåg således att domarförslagsnämnden hade handlat felaktigt i ärendet.

Det ovan nämnda innebär dock inte att den som klassificeras som mest kompetent vid meritjämförelsen alltid skulle ha "rätt" att få den sökta domartjänsten, oberoende av alla andra aspekter som hänför sig till skötseln av tjänsten. Såsom domarförslagsnämnden konstaterade ska man vid jämförelsen av sökandena kunna ta hänsyn till sådana omständigheter som inverkar på skötseln av tjänsten. Detta gäller t.ex. i sådana fall där man redan vid tillsättandet av tjänsten

känner till att någon av sökandena bara skulle kunna sköta tjänsten en kort tid (eller skulle kunna tillträda tjänsten först efter en längre tid). BJO ansåg att dessa omständigheter kan bedömas i anslutning till den lämplighet som hör samman med utnämningsgrunderna och med en "framgångsrik skötsel av tjänsten".

Eftersom det emellertid i praktiken vanligtvis inte finns tillgång till sådan information som avses ovan, ansåg domarförslagsnämnden att alltför kortvariga tjänstetillsättningar endast kan undvikas genom att en domare som nyligen blivit utnämnd eller föreslagen till en domartjänst inte betraktas som en beaktansvärd konkurrent vid en sådan tjänsteutnämning som blir aktuell strax efter att den förra utnämningen eller utnämningsframställningen gjorts. BJO förhöll sig emellertid avisande till denna uppfattning. Enligt BJO ska utnämningsprövningen utföras så att man uttryckligen bedömer sökandenas möjligheter till en framgångsrik skötsel av den tjänst som ska tillsättas, vilka åtminstone inte direkt påverkas av en tidigare tjänsteutnämning.

I sin utredning lade domarförslagsnämnden fram synpunkter på sådant långsiktigt engagemang i arbetet som krävs av den som utnämns till en chefsdomartjänst. Dessa synpunkter var i och för sig beaktansvärda, men de kan ändå inte utgöra en grund för utelämnande av en sökande från utnämningsprövningen. Däremot ansåg BJO att det är möjligt att dylika synpunkter i vissa fall kan beaktas vid utnämningsprövningen, närmast vid bedömningen av sökandens personliga egenskaper.

Enligt BJO:s uppfattning är det emellertid inte helt oproblematiskt att ifrågasätta en sökandes lämplighet på denna grund, i synnerhet inte schematiskt. Sökanden kan ju inte påverka när och i vilken ordning de tjänster som intresserar honom eller henne ledigförklaras och inte heller förutse vilken framgång han eller hon kommer att ha vid tillsättandet av tjänsterna. Tillämpningen av en karenstid leder inte heller direkt eller entydigt till att man når det resultat som är bäst med tanke på domstolsväsendets verksamhetsförutsättningar och helhetsintresse. Det är nämligen möjligt att den mest kompetenta sökanden i detta fall inte blir utnämnd till en viktig tjänst inom domstolsväsendet på grund av att han eller hon råkar omfattas av karenstidsregeln.

I vissa fall kunde problemet med efterföljande utnämningssituationer eventuellt åtgärdas genom att sökandena antingen redan i annonsen om den ledigförklarade tjänsten eller i ett senare skede uppmanas uppge prioriteringsordningen för de tjänster de sökt inom samma förvaltningsområde. BJO ansåg att denna praxis också kunde tillämpas vid domarutnämningar, då detta förfarande inte i praktiken begränsar en persons rätt att söka en viss tjänst eller att bli beaktad vid utnämningsprövningen.

Förfarandet vid Åbo hovrätts remissutskott

Eftersom Åbo hovrätts remissutskott hade förbigått klaganden vid jämförelsen av meriterna hos dem som sökt tjänsten som lagman vid Tammerfors tingsrätt, bedömde BJO utskottets förfarande på samma grunder som han utgick från vid bedömningen av domarförslagsnämndens förfarande vid uppställandet och tillämpningen av den ovan beskrivna karenstiden. Klaganden borde alltså ha inkluderats i hovrättens utlåtande om de personer som sökt tjänsten vid Tammerfors tingsrätt.

BJO ansåg således att remissutskottet hade handlat felaktigt, eftersom utskottet inte hade beaktat klaganden i det motiverade yttrande som enligt förordningen om utnämning av domare ska läggas fram om sökandenas meriter och kompetens samt om sökandenas inbördes rangordning med avseende på den aktuella tjänsten.

Åtgärder

BJO delgav domarförslagsnämnden sin uppfattning om att en person som i behörig ordning har sökt en ledigförklarad domartjänst inte får lämnas utanför utnämningsprövningen. En sådan person ska bedömas i enlighet med de grunder som föreskrivs i 125 § i grundlagen och i lagen om utnämning av domare. BJO delgav dessutom Åbo hovrätts remissutskott sin uppfattning om innehållet i utskottets utlåtande till domarförslagsnämnden.

BJO bad domarförslagsnämnden meddela vilka åtgärder hans beslut eventuellt föranlett.

BJO Jämskeläinens beslut 10.11.2009,
dnr 3889/4/07*, föredragande Pasi Pölönen

Domarförslagsnämnden meddelande 19.2.2010 att nämnden börjat utreda hur tjänsteansökningssystemet kunde utvecklas, i synnerhet när det gäller sådana domartjänster som allmänt söks av personer som samtidigt söker flera domartjänster. Domarförslagsnämnden har upphört att tillämpa den s.k. karenstidsregeln. Var och en som inom den utsatta tiden i behörig ordning har sökt en ledigförklarad domartjänst bedöms vid utnämningsprövningen i enlighet med de grunder som föreskrivs i 125 § i grundlagen och i 11 § i lagen om utnämning av domare.

Behandlingen av ett brottmål inom stängda dörrar och motiveringen av beslutet om rättegångens offentlighet

Rättsreportrarna rf riktade kritik mot förfarandet vid Seinäjoki tingsrätt på grund av att domstolen hade begränsat offentligheten vid rättegången gällande det s.k. insulinmordet i Lehtimäki. Målet behandlades helt och hållet inom stängda dörrar. Klaganden ifrågasatte grunderna för att huvudförhandlingen i en rättegång som väckte stort offentligt intresse ordnades inom stängda dörrar och kritiserade motiveringen till beslutet om begränsning av offentligheten vid rättegången.

BJO betonade att rättegångens offentlighet hör till de grundläggande garantierna för en rättvis rättegång och att bestämmelserna om begränsning av offentligheten vid den muntliga förhandlingen ska tolkas snävt. I fråga om domstolens muntliga förhandling gäller lindrigare begränsningar av offentligheten än när det är fråga om handlingar. Offentlighetsintresset är över lag starkare i samband med rättegångar än när det är fråga om annan myndighetsverksamhet. Detta är fallet i synnerhet när det gäller brottmål, eftersom man vid brottmålsrättegångar utövar betydande kontrollmakt som riktar sig mot enskilda individer.

Det aktuella ärendets art inverkar på den vikt offentlighetsprincipen ges vid rättegången. T.ex. vid rättegångar som gäller brott mot liv eller andra synnerligen allvarliga brott har offentlighetsintresset i allmänhet ansetts vara starkare än intresset att skydda individens privatliv. I brottmål är inte heller dokument som innehåller känsliga uppgifter sekretessbelagda till den del de väsentligen hör samman med den gärning som avses i åtalet eller med den straffrättsliga bedömningen av gärningen, om inte domstolen beslutar något annat. Tröskeln för att behandlingen delvis eller helt och hållet ska ordnas inom stängda dörrar på grund av att känsliga uppgifter yppas är högre vid brottmål än vid tvistemål.

I det aktuella fallet var det fråga om ett brott som riktat sig mot en person som bodde vid en vårdinrättning för utvecklingsstörda. Brottet hade begåtts av personer som hörde till inrättningens personal. Vid ärendets huvudförhandling mottogs flera läkarutlåtanden och medicinska sakkunnigutlåtanden samt muntlig bevisning som även innefattade sekretessbelagd information om offrets hälsotillstånd och privatliv. BJO uppmärksammade emellertid att det redan före rättegången var allmänt känt att offret bodde vid vårdinrättningen och att man därigenom med viss noggrannhet även kunde dra slutsatser om offrets hälsotillstånd. Enligt BJO hörde informationen om inrättningens verksamhet och offrets hälsotillstånd dessutom väsentligen samman med den gärning åtalet gällde och med den straffrättsliga bedömningen av gärningen.

Det som framförts i ärendet gav vid handen att man vid huvudförhandlingen i förhållandevis stor utsträckning hade behandlat omständigheter som inte omfattades av någon ovillkorlig sekretessgrund. Med beaktande av den starka huvudregel enligt vilken behandlingen vid rättegången är offentlig, borde man enligt BJO inte ha ordnat hela huvudförhandlingen inom stängda dörrar. Det faktum att behandlingen helt och hållet ordnades inom stängda dörrar kunde inte på ett godtagbart sätt motiveras enbart med de praktiska svårigheter som eventuellt skulle ha orsakats ifall rättegången delvis hade varit offentlig för allmänheten. Enligt lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar utgör behandlingen inom stängda dörrar ett sistahandsalternativ.

BJO ansåg att det trots målsägandens begäran skulle ha varit motiverat att huvudförhandlingen endast i behövliga delar skulle ha ordnats inom stängda dörrar. Han ansåg å andra sidan inte att tingsrätten hade överskridit sin prövningsrätt i ärendet.

När det gäller motiveringen till beslutet om rättegångens offentlighet konstaterade BJO att sådana beslut som gäller begränsning av offentligheten på grund av sin art i allmänhet oundvikligen kräver att beslutsfattaren måste ta ställning till flera olika grundläggande fri- och rättigheter och göra en inbördes avvägning mellan dem. Beslutsfattaren ställs inför en situation där tillgodoseendet av vissa grundläggande fri- och rättigheter måste begränsas för att vissa andra grundläggande fri- och rättigheter som bedömts vara av större betydelse i det enskilda fallet ska kunna tillgodoses i större utsträckning.

I det aktuella fallet hade tingsrätten i sitt beslut framfört att målsägandena ansåg att de uppgifter som hänförde sig till offrets sjukdom, handikapp och hemförhållanden samt till dödsfallet och till deras eget hälsotillstånd var särskilt känsliga uppgifter. I beslutet konstaterades det att offentliggörandet av dessa uppgifter skulle ha varit ägnat att orsaka målsägandena ytterligare lidande och psykisk vånda. BJO ansåg att dessa omständigheter i och för sig utgjorde en adekvat grund för beslutet om att rättegången skulle ordnas inom stängda dörrar. Beslutet innefattade också en bedömning av de skadliga följder som en offentlig behandling av ärendet sannolikt skulle ha medfört.

När det gällde beslutets motivering var det emellertid problematiskt att de nämnda omständigheterna hade framförts i samband med de yrkanden som framstälts av målsägandena och inte uttryckligen som en del av tingsrättens egen bedömning. Tingsrättens beslutsmotivering var således inte i alla avseenden välvägd eftersom beslutet inte heller innefattade någon redogörelse för grunderna för en sådan offentlig behandling som åklagaren och den andra åtalade hade yrkat på. BJO ansåg således att tingsrätten borde ha gett en mer detaljerad motivering till sitt beslut om rättegångens offentlighet.

BJO delgav tingsdomaren och tingsrätten sin uppfattning om rättegångens offentlighet och om att möjligheten att ordna rättegången helt och hållet inom stängda dörrar utgör ett sistahandsalternativ. BJO delgav dessutom tingsdomaren sin uppfattning om den bristfälliga motiveringen till beslutet om rättegångens offentlighet.

BJO Jääskeläinens beslut 13.5.2009,
dnr 3876/4/07*, föredragande Pasi Pölonen

Tingsrättens sekretessbeslut i ett ärende som gällde brott mot liv saknade motivering

Rättsreportrarna rf riktade kritik mot förfarandet vid Tammerfors tingsrätt på grund av att tingsrätten hade bestämt att den muntliga förhandlingen i ett ärende som gällde brott mot liv skulle genomföras helt och hållet utan allmänhetens närvaro samt att rättegångsmaterialet skulle hemlighållas i 60 år, med undantag för domslutet och lagrummen. I klagomålet ombads JO utreda huruvida det fanns tillbörliga grunder för begränsning av offentligheten. I klagomålet kritiserades i synnerhet det faktum att tingsrätten inte hade motiverat sitt avgörande. Brottmålet i fråga, där svaranden åtalades för att ha dödat sin sambo i samband med ett familjegräl, hade redan före rättegången uppmärksamats i medierna.

Grunderna för begränsning av offentligheten vid en rättegång

I det aktuella fallet hade rättegångens offentlighet begränsats i både innehållsmässigt och tidsmässigt avseende nästan så mycket som lagen tillät. Enligt BJO:s uppfattning ska det finnas vägande skäl för så långtgående avsteg från offentlighetsprincipen. Det aktuella åtalet och de bevis som lagts fram i ärendet innehöll dock information om sådana i lagen angivna omständigheter som kan utgöra grund för begränsning av den muntliga förhandlingens och rättegångsmaterialets offentlighet.

BJO konstaterade emellertid att varje enskilt avgörande som gäller rättegångens offentlighet ska överensstämma med en sådan beslutspraxis som är godtagbar med avseende på offentlighetsprincipen. Om man i alla likartade ärenden skulle tillämpa en likadan prövning som i det aktuella fallet, borde den praxis som därigenom skapas således var godtagbar med avseende på principen om rättegångens offentlighet.

Enligt BJO blir man i alla ärenden som gäller sådana brott mot liv som skett i ett parförhållande oundvikligen tvungen att behandla frågor som berör familjens interna angelägenheter och makarnas privatliv. Den utredning som erhållits på basis av handlingarna i ärendet visade emellertid enligt BJO att de omständigheter som ärendets behandling inom stängda dörrar och hemlighållandet av rättegångsmaterialet i detta fall hade grundat sig på inte kunde betraktas som särskilt känsliga uppgifter, utan snarast som sådana uppgifter som är allmänna i denna typ av ärenden.

Om en likadan prövning skulle tillämpas i alla ärenden som gäller sådana brott mot liv som sker inom parförhållanden, skulle behandlingen i praktiken ske inom stängda dörrar och rättegångsmaterialet förklaras sekretessbelagt i nästan alla dessa ärenden. BJO ansåg att det åtminstone i viss mån är ifrågasatt huruvida en sådan beslutspraxis är godtagbar med avseende på principen om rättegångens offentlighet och med avseende på syftet med lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar.

Det ankommer dock på de högre domstolarna, i synnerhet på högsta domstolen, att fatta sådana beslut som styr rättspraxisen. Ett problem utgörs emellertid av att frågor som berör rättegångens offentlighet inte i praktiken har blivit föremål för bedömning vid högsta domstolen, åtminstone inte i form av prejudikatsfrågor.

Trots sina reservationer ansåg BJO att tingsrätten inom ramen för sin prövningsrätt hade rätt att besluta att rättegången skulle hållas inom stängda dörrar och att rättegångsmaterialet skulle hemlighållas. Dessutom var de omständigheter som utgjorde grund för sekretessen sådana att det uppenbarligen inte hade varit möjligt att bestämma att ärendet endast delvis skulle behandlas inom stängda dörrar eller att bara en del av rättegångsmaterialet skulle sekretessbeläggas.

Tingsrättens avgörande gällande rättegångens offentlighet var alltså inte lagstridigt. BJO delgav dock tingsdomaren sina synpunkter.

Motiveringen till beslutet om rättegångens offentlighet

Tingsrättens beslut om rättegångens offentlighet hade i praktiken lämnats helt utan motivering. I protokollet över huvudförhandlingen hade man endast antecknat parternas yrkanden och därefter domstolens avgörande och de tillämpliga lagrummen. Tingsdomarens förfarande stred till denna del mot lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Bland de lagrum som nämdes i tingsrättens beslut saknades dessutom ett omnämnande av sekretessbestämmelsen i 10 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar.

BJO Jämskäläinens beslut 26.10.2009,
dnr 1357/4/08*, föredragande Pasi Pölönen

HFD:s beslut var bristfälligt motiverat

Modern till en elev hade hos JO anført klagomål över Leivonmäki kommuns förfarande i ett ärende som gällde elevens skolväg. I klagomålet konstaterade hon också att högsta förvaltningsdomstolen (HFD) borde ha motiverat sitt beslut både i fråga om skolvägens längd och i fråga om hur betungande skolvägen var.

BJO konstaterade att HFD i sitt beslut bara hade tagit ställning till de grunder som anförts för att skolvägen ansågs vara betungande. Även om HFD också hade behandlat den tid skolresorna tog i anspråk hade domstolen inte, trots att modern begärt det, uttryckligen tagit ställning till saken i beslutet. BJO ansåg därför att HFD:s beslut med beaktande av förvaltningsrättsskipningens art och förvaltningsprocesslagen var bristfälligt motiverat.

BJO delgav HFD sin uppfattning i handledande syfte. BJO sände också beslutet till Joutsa kommun för kännedom. Leivonmäki kommun hade nämligen samman-

slagits med Joutsa kommun under den tid skolresenärendet hade varit under behandling. För kommunens del föranledde klagomålet inga ytterligare åtgärder.

BJO Pajuoja's beslut 7.12.2009,
dnr 1077/4/08, föredragande Jorma Kuopus

Notariernas rätt till semester och rätt att anföra klagomål

JO hade i ett avgörande år 2001 konstaterat att notarierna de facto blev tvungna att avstå från sina fulla semesterrättigheter för att kunna försäkra sig om att erhålla vicehäradshövdingstiteln, vilket försatte dem i en ojämlig ställning i förhållande till andra statstjänstemän. Vid hovrätterna hade man utfärdat nya anvisningar om saken år 2006.

Enligt de två klagomål som inlämnats till JO av två notarier vid tingsrätter som hörde till olika hovrätters domkrets var hovrätternas anvisningar emellertid bristfälliga. I klagomålen konstaterades det att anvisningarna i praktiken inte följdes, att praxisen vid de olika hovrätterna var oenhetlig och att justitieministeriet inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att korrigera saken.

BJO noterade att hovrättspresidenterna först vid sitt sammanträde 20.4.2006 hade beslutat att nya anvisningar om tillgodosendandet av notariernas semester rättigheter skulle utfärdas för hovrätterna och tingsrätterna. Det ärende som gällde notariernas semestrar och frånvaroperioder verkade således ha framskridit vid hovrätterna först fyra år efter att JM, med anledning av JO:s ovan nämnda beslut, år 2002 hade uppmanat hovrätterna att utarbeta olika alternativ för korrigering av situationen.

BJO betraktade denna fyra års tid som lång. Han uppmärksammade också att de anvisningar som utfärdats efter hovrättspresidenternas sammanträde år 2006 till sitt innehåll var oenhetliga inom de olika hovrätternas domkretsar.

BJO ansåg att man genom att förtydliga de bestämmelser och anvisningar som gäller hovrättsauskultanter kunde främja förenhetligandet av notariernas rätts-

ställning och samtidigt också främja tillgodoseendet av de krav på jämlikt bemötande som garanteras i 6 § i grundlagen. Av 6 § i grundlagen följer ett krav på att tjänstemän som är i samma ställning ska behandlas på samma sätt. Notariernas ställning som stats tjänstemän kan också innefatta sådana frågor som enligt 80 § i grundlagen ska regleras på lagnivå.

Efter att BJO bett JM och hovrätterna ge utlåtanden om saken ledde utredningen av klagomålen till att man vid JM inledde lagberedningsarbete för utvecklande av domstolspraktiken och kartläggning av notariernas tjänstemannarättsliga ställning. Efter att lagberedningsarbetet inletts fanns det inte längre anledning för JO att vidta några ytterligare åtgärder i ärendet.

I det andra klagomålet uppmärksammades dessutom tingsrättens dåvarande lagmans förfarande, eftersom denne efter att ha tagit emot BJO:s utredningsbegäran hade kallat den notarie som anfört klagomålet till sitt arbetsrum för en tillrättavisning. På basis av den erhållna utredningen ansåg BJO att det med avseende på de krav som ställs på tjänstemäns uppträdande i stats tjänstemannalagen var uppenbart att lagmannens beteende inte kunde betraktas som helt lämpligt uppträdande av en tjänsteman i chefsställning.

Dessutom delgav BJO lagmannen, Östra Finlands hovrätt och JM sin uppfattning om klagomålsinstitutionens betydelse i ett demokratiskt samhälle och om en tjänstemans rätt att anföra klagomål hos den högsta laglighetsövervakaren. BJO ansåg att det var något förvånande och oroväckande att JM och Östra Finlands hovrätt i sina utlåtanden hade kritiserat notarien för att denne anfört klagomål hos JO.

BJO Jämskeläinens beslut 18.3.2009, dnr 3115/4/07* och 20.3.2009, dnr 3482/4/07, föredragande Pasi Pölönen

Beslut om överföring av ärenden bör fattas skriftligen

Två tingsdomare vid Uleåborgs tingsrätt hade anfört klagomål bl.a. angående överföringen av ärenden som tilldelats en tingsdomare. BJO hade tidigare

(29.9.2006, dnr 854/4/06) konstaterat att denna fråga hänför sig till domstolarnas och domarnas oavhängighet och att den borde regleras i lag istället för i förordning. Det aktuella ärendet gällde överföringsbeslutets form, dvs. huruvida beslutet ska avfattas i skriftlig form eller om lagmannen kan fatta beslut om saken muntligen.

Med tanke på domarnas oavhängighet skulle det enligt BJO finnas skäl att fatta skriftliga beslut om saken. Också vissa praktiska skäl talar för att besluten om överföring av ärenden ska fattas skriftligen. Ett skriftligt beslut främjar bl.a. en tydlig fördelning och dokumentering av ansvaret för lagskipningsärendets behandling samt gynnar över lag uppföljningen av ärendets hela handläggning.

Det finns dock varken i den gällande tingsrättslagen eller tingsrättsförordningen eller i den övriga rättsordningen något uttryckligt krav på att tingsrättens lagman skriftligen ska fatta beslut om överföringen av ärenden som tilldelats en tingsdomare. BJO konstaterade således att lagmannen var behörig att fatta beslut om saken muntligen.

BJO ansåg därmed att det inte hade förekommit något lagstridigt eller felaktigt förfarande i ärendet när det gällde överföringen av ärenden som tilldelats en tingsdomare. BJO delgav emellertid tingsrätten sin uppfattning om överföringsbeslutets form.

BJO Jämskeläinens beslut 17.12.2009, dnr 1653/4/08, föredragande Pasi Pölönen

Ärendenas behandlingsordning vid hovrätten

Enligt hovrättsförordningen har skuldsaneringsärenden getts fjärde plats i prioritetsordningen för ärenden som ska behandlas i brådska ordning. I skuldsaneringslagstiftningen finns däremot inga föreskrifter om behandlingens skyndsamhet.

Om en bestämmelse i en förordning eller någon annan författning på lägre nivå än lag strider mot grundlagen eller någon annan lag, får den enligt 107 § i

grundlagen inte tillämpas av domstolar eller andra myndigheter. Enligt BJO står 14 § i hovrättsförordningen dock inte i strid med grundlagen eller någon annan lag på ett sådant sätt att den inte borde tillämpas vid domstolarna.

Enligt BJO:s uppfattning kan man vid bestämmandet av domstolsärendenas behandlingsordning skönja faktorer som kan inverka på domstolens eller domarens oavhängighet och som (enligt den uppfattning som framförts i det ovan angivna beslutet dnr 854/4/06) borde regleras i lag. Därför gjorde BJO en framställning om att JM borde överväga huruvida skyndsamhetsordningen för de ärenden som ska behandlas vid hovrätten borde regleras i lag istället för i hovrättsförordningen.

BJO bad JM senast 31.5.2010 meddela vilka åtgärder framställningen eventuellt föranlett.

BJO Jämskeläinens beslut 9.12.2009,
dnr 1089/4/08, föredragande Riitta Länsisyrjä

En häktning överskred den föreskrivna tidsfristen

BJO gav bl.a. en domare vid Korsholms tingsrätt som utsetts för viss tid en anmärkning för att en person som var misstänkt för dråpförsök hade hållits häktad en vecka för länge. Eftersom åtal inte hade väckts inom den föreskrivna tidsfristen borde den misstänkte ha frigetts. Tingsrätten frigav den misstänkte så snart felet uppdagades, efter att den misstänktes advokat hade hört sig för om saken hos tingsrätten. Tingsrätten borde emellertid på eget initiativ ha tagit häktningsärendet till behandling då den tidsfrist som tingsrätten fastställt för väckande av åtal hade löpt ut. Det beslut BJO fattade i ärendet 22.9.2009, dnr 1716/4/07*, behandlas närmare på s. 129.

5.2 ÅKLAGARVÄSENDET

Åklagarärendena hörde till BJO *Jukka Lindstedt* till utgången av hans mandatperiod. Från 1.10.2009 avgjordes åklagarärendena av BJO *Jussi Pajuja*. Huvudfördragande var referendarierådet *Eero Kallio*.

5.2.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Åklagarväsendet består av Riksåklagarämbetet och, efter den reform som genomfördes år 2007, av femton åklagarämbeten. Ännu under den första hälften av 2009 hade åklagarämbetena 50 servicebyråer. Genom en förordning av justitieministeriet (JM) drogs emellertid 17 servicebyråer i åtta ämbetsdistrikt in under verksamhetsåret, huvudsakligen i Södra och Västra Finland. I slutet av verksamhetsåret hade de lokala åklagarämbetena 33 servicebyråer.

Minskningen av antalet polisinrättningar innebar en väsentlig förändring i verksamhetsmiljön och innebar att åklagarväsendet började samarbeta med betydligt större polisinrättningar än tidigare. Vid ingången av år 2009 minskade antalet polisinrättningar från 90 till 24.

Under verksamhetsåret trädde inga viktiga bestämmelser om åklagarväsendet i kraft och det skedde inte heller några betydande förändringar i åklagarnas verksamhetsmiljö.

5.2.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Merparten av klagomålen mot åklagare gällde under verksamhetsåret åtalsprövning, i synnerhet slutresultatet av åtalsprövningen. Den nästa största gruppen av klagomål gällde beslut om begränsning av förundersökning. I klagomålen kritiserades åklagare bl.a. för att de väckt åtal. Ett antal klagomål gällde också åklagares förfaranden, åklagares inställning till begäran om tilläggsundersökningar samt dröjsmål med och motivering av avgöranden. Dessutom kan nämnas klagomål över att åklagare varit jäviga samt över åklaga-

res verksamhet som undersökningsledare i polisbrottsärenden.

Under år 2009 var arbetsbrott aktuella i flera klagomål. Det är ett problem att preskriptionstiden för åtalsrätten är endast två år. Också samarbetet mellan olika myndigheter är problematiskt. Frågor om arbetsbrott aktualiserades bl.a. under inspektionen av åklagarämbetet i Västra Nyland och i ett preskriptionsärende som refereras nedan (456/4/08). Frågor om arbetsbrott och samarbete mellan myndigheter behandlas också i avsnittet om arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa, s. 258.

JO och riksåklagaren undviker att vidta överlappande övervakningsåtgärder och att undersöka samma ärenden. Under verksamhetsåret fortsattes praxis att klagomål överförs till riksåklagaren om de är av typen överklaganden och gäller åtalsprövning i ärenden där en enskild person är misstänkt. Riksåklagaren kan göra en ny åtalsprövning, vilket JO inte har behörighet att göra. Till riksåklagaren överfördes under verksamhetsåret 10 klagomål. Föregående år överfördes fjorton. Bland de överförda ärendena fanns också ett par klagomål som gällde omprövning av beslut om begränsning av förundersökning.

Under året inkom 53 klagomål som gällde åklagare (föregående år 69). Under året avgjordes 63 klagomål (föregående år 88). Dessutom avgjordes ett ärende som undersökts på eget initiativ. Båda siffrorna var klart lägre än föregående år, antalet inkommande klagomål var t.o.m. rekordlåg. Det är emellertid skäl att beakta att såsom polis- och domstolsärenden i en viss utsträckning registreras klagomål där också åklagare kritiserats.

Sju klagomål ledde till åtgärder. I samtliga fall delgav JO sin uppfattning. Dessutom gav BJO Lindstedt ett utlåtande till JM om betänkandet av arbetsgruppen för revidering av åklagarväsendets förvaltningsbestämmelser. Han uppmärksammade att förslaget till jävsbestämmelse var ottydligt (1625/5/09*).

Minskningen av antalet lokala servicebyråer kom inte till synes i klagomålen. I detta sammanhang är det skäl att konstatera att listan över indragna servicebyråer in-

te upptog servicebyrån i Ivalo, vars verksamhet och framtida serviceförmåga BJO Lindstedt har uppmärksammat i två tidigare verksamhetsberättelser. BJO ansåg det vara viktigt att åklagartjänster tillhandahålls i Ivalo, eftersom avstånden är långa i samernas hembygdsområde. Åklagaren är fortfarande anträffbar på vissa tider i Ivalos ämbetshus.

5.2.3 INSPEKTIONER

BJO Pajuoja inspekterade åklagarämbetet i Västra Nylands huvudsakliga verksamhetsställe i Esbo. Under inspektionen fästes särskilt avseende vid handläggningstiderna, förundersökningssamarbetet, det skriftliga rättegångsförfarandets funktion och beslut om begränsning av förundersökning.

Från åklagarnas synpunkt fungerar åklagarämbetets förundersökningssamarbete med polisen bra i Esbo. Endast ett fåtal ärenden tas upp till åtalsprövning där polisen redan under förundersökningen borde ha varit i kontakt med åklagaren. Sådana problem förekommer framför allt i samband med sexual- och arbetsbrott. Åklagarnas förhoppning är att det t.ex. i samband med arbetsbrott upprättas en undersökningsplan för att åklagaren ska ha möjlighet att kommentera undersökningen redan i dess inledande skede. Mellan åklagarna och undersökningsledarna kommer sålunda att ordnas förhandlingar med betoning på vikten av att upprätta en undersökningsplan.

Handläggningen av krävande ekobrottmål underlättas i huvudstadsregionen av enheten för förberedande behandling av brott, som är placerad vid Västra Nylands polisinspektion i Esbo. Vid enheten arbetar en representant för varje åklagarämbete i huvudstadsregionen. För varje ärende upprättar enheten en undersökningsplan som åklagaren kan kommentera. Enheten fattar också beslut om vilka åklagare vid åklagarämbetet som tilldelas målen.

Brott som begåtts av unga personer behandlas i ett förkortat förfarande. I Esbo ordnas varje vecka palaver i närvaro av den misstänkte, den misstänktes vårdnadshavare, socialmyndigheten, polis och åklagare. Med två

veckors mellanrum ordnar Esbo tingsrätt en dag för behandling av brott som begåtts av unga personer.

Åtalsprövningstiderna vid åklagarämbetet i Västra Nyland håller sig i allmänhet inom rimliga gränser. Åklagarämbetet har som sitt mål ställt upp att det vid utgången av år 2009 ska finnas högst 40 ärenden som varit oavgjorda i över ett år vid ämbetsverket. Vid inspektionstidpunkten var antalet sådana ärenden 55. De äldsta ärendena omfördelades till andra åklagare. Eftersom också riksåklagaren uppmärksammat saken har den inte föranlett åtgärder från BJO:s sida.

I allmänhet förordnas två åklagare för de mest krävande målen där det är fråga om narkotikabrott och organiserad brottslighet. Också i andra ärenden har det konstaterats vara fördelaktigt att förordna två åklagare. Genom att förordna två åklagare för omfattande och krävande mål minskar man pressen på den enskilda åklagaren, eftersom åtalsärendet då inte lika starkt personifieras som åklagarens eget ärende. Systemet med åklagarpar underlättar arbetet i samband med stora rättegångar eftersom motparten ofta har flera biträden. Systemet med åklagarpar innebär att en mindre erfaren åklagare kan lära sig av en mera erfaren.

I Esbo – liksom på andra håll i huvudstadsregionen – händer det relativt ofta att huvudförhandlingen måste ställas in. Huvudorsaken är att en part uteblivit. I sådana fall försöker man kontakta och hämta den uteblivna parten under pågående sammanträde. Enligt åklagarämbetet har genomströmningen av ärenden vid Esbo tingsrätt blivit effektivare på senaste tid.

Det skriftliga rättegångsförfarandet har kommit igång utan större problem. Enligt BJO:s preliminära iakttagelser har åklagarna föreslagit skriftlig behandling i betydligt flera mål än tingsrätten godkänt. Man har lagt märke till skillnaden också vid åklagarämbetet. Åklagarna föreslår skriftligt förfarande för tingsrätten alltid då det förefaller vara möjligt. Påfallande ofta överför tingsrätten emellertid ärendena till muntlig behandling. En bidragande orsak är att Esbo tingsrätt i stor utsträckning behandlar tunga mål. Inom tingsrätten kan inte konstateras några större domarrelaterade skillnader i detta avseende. Tingsrätten ser emellertid som bäst över sina egna processrutiner. Tings-

rätten och åklagarämbetet har dessutom gemensamt ställt upp målet att i större utsträckning använda skriftligt förfarande.

5.2.4 AVGÖRANDEN

Häktning överskred den utsatta tiden

BJO Lindstedt gav både en kommissarie vid Korsholms polisinskrifning och en tf. domare anmärkning för att en person som var misstänkt för dråpförsök hållits häktad en vecka för länge. Huvudorsaken till att överskridningen av tidsfristen inte observerats var de många fel som en kommissarie begick i egenskap av undersökningsledare. Ärendet refereras närmare i verksamhetsberättelsens avsnitt om domstolarna och polisen (se s. 126 och s. 143).

BJO behandlade ärendet också för åklagarens vidkommande och konstaterade att enligt tvångsmedelslagen ska åklagaren på förhand underrättas om ett häktningsyrkande. Kommissarien gjorde detta genom att ringa åklagaravdelningen vid Korsholms härad. Ledande häradsåklagaren, som var stationerad på en annan ort, råkade vara på platsen och svarade i telefon. Den ordinarie åklagaren var då på semester.

Kommissarien berättade för den ledande häradsåklagaren om sin avsikt att framställa ett häktningsyrkande och kom med honom överens om datum för väckande av åtal. Kommissarien sände emellertid inte via datasystemet ett förhandsmeddelande om sitt häktningsyrkande till åklagaren, vilket han borde ha gjort. Därför fick den ordinarie åklagaren aldrig officiellt kännedom om häktningsyrkandet och om tidsfristen för väckande av åtal. Kommissarien medgav att han inte registrerat förhandsmeddelandet i datasystemet och inte sänt häktningsyrkandet till åklagaren.

BJO konstaterade att den ledande häradsåklagaren borde ha informerat den ordinarie åklagaren om häktningsyrkandet och om det datum för väckande av åtal som man kommit överens om. Å andra sidan kunde han ha kunnat lita på att kommissarien såsom överenskommet skulle underrätta åklagaren om saken

på officiell väg. BJO ansåg inte att den ledande häradsåklagarens förfarande var på så sätt felaktigt att det var skäl att vidta åtgärder för hans vidkommande.

BJO uppmärksammade JM på att tingsrätternas och åklagarnas dataprogram inte varnar t.ex. för att tidsfrister för åtal närmar sig. Denna brist i systemet kan enligt BJO:s åsikt leda till att den grundläggande rätten till personlig frihet kränks, vilket skedde i detta fall. Bristen kan avhjälpas. BJO bad ministeriet från utgången av år 2009 meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits för att rätta till situationen.

BJO Lindstedts beslut 22.9.2009, dnr 1716/4/07* och brev till JM, dnr 3233/2/09*, föredragande Eero Kallio

JM meddelade 23.12.2009 att tingsrätternas och åklagarnas ärendehanteringssystem (Sakari) är föråldrat och att det är synnerligen angeläget att ersätta det med ett nytt. Enligt ministeriet är det emellertid inte ändamålsenligt att utveckla systemet upp till dagens krav. En viktig faktor som påverkar verksamhetsmiljön är det datasystemprojekt (VITJA) som pågår inom polisförvaltningen. JM har för avsikt att förnya sitt ärendehanteringssystem. I detta projekt beaktas hela myndighetskedjan från polisen framåt. Inom ramen för projektet förbättras också möjligheten att följa tidsfrister. Tidtabellen för genomförande av projektet är beroende av de anslag som ministeriet beviljas i statsbudgeten.

Preskription av åtalsrätt

En åklagares åtalsprövningsärenden måste omfördelas på grund av åklagarens långa sjukledighet. Ett arbetsbrottsärende tilldelades i det sammanhanget en annan åklagare som hann sätta sig in i ärendet först två månader efter att åtalsrätten preskriberats.

Den åklagare som fått ta hand om arbetsbrottsärendet tilldelades vid samma tid ett stort antal svenskspråkiga mål från en annan åklagarenhet. Dessutom hade åklagaren tilldelats ett brådsakande mordmål. Vid den tidpunkt då arbetsbrottsärendet tilldelades åklagare återstod fyra månader av åtalsprövningsti-

den. Av den tiden var åklagaren nästan två månader på faderskapsledighet och semester. BJO Pajuoja ansåg att det med hänsyn till åklagarens arbetssituation var mänskligt att han inte märkt att preskriptionstiden för arbetsbrottet gick ut. Åklagaren hade i detta ärendet inte förfarit på så sätt felaktigt att ärendet föranledde åtgärder från BJO:s sida.

En åklagare som hade haft möjlighet att omedelbart vidta åtgärder i ärendet skulle ha hunnit utföra åtalsprövningen. En bidragande orsak till den snäva tidtabellen var att målsöganden gjort undersökningsbegäran till polisen först ett halvt år efter det inträffade. En del av preskriptionstiden på två år hade sålunda redan gått innan anmälan gjordes.

BJO konstaterade att det när åtalsprövningsärenden omfördelas och överförs är skäl att särskilt beakta den korta preskriptionstiden för arbetsbrottsärenden. Han meddelade för kännedom chefen för åklagarämbetet samt Riksåklagarämbetet sin uppfattning om saken.

BJO Pajuojas beslut 10.12.2009,
dnr 456/4/08, föredragande Eero Kallio

En åklagares kontakter med ett vittne före rättegången

En åklagare hade flera gånger före en rättegång ringt upp ett ögonvittne i ett polisbrottsärende och sagt att han misstänkte att vittnet överdrivit händelserna i sin vittnesutsaga under förundersökningen. När vittnet svarade att han stod fast vid han sagt hade åklagaren, enligt vad vittnet berättade, insisterat genom att säga "håller du fast vid vad du sagt" och "är du riktigt säker på vad som skedde". Vittnet berättade att han redan då åklagaren ringde första gången tydligt sagt att han inte hade någonting att tillägga utöver det som redan var skrivet. Vittnet kände sig pressad av åklagarens telefonsamtal.

Enligt häradsåklagaren var vittnet ett viktigt s.k. stjärnvittne och åklagaren ville därför kontrollera sanningshalten i vittnesutsagan innan han avslutade åtalsprövningen och rättegången kunde börja. Det som vittnet

senare berättade under rättegången skiljde sig på ett avgörande sätt från vad vittnet berättat under förundersökningen. Åklagaren befattade sig emellertid inte därefter med ärendet eftersom han ansåg att rätt hade skapats i laglig ordning under tingsrättens överinseende.

Biträdande riksåklagare konstaterade i sitt utlåtande att åklagaren ska göra åtalsprövning och på basis av förundersökningsmaterialet besluta om vilka vittnen som ska höras. Sålunda kan också de övriga parterna i målet på basis av förundersökningsmaterialet konstatera vad som ligger till grund för åtalsprövningen och vad vittnena kan antas berätta under rättegången. På detta sätt undviker man också den möjligheten att icke-dokumenterade diskussioner mellan åklagaren och ett vittne kan äventyra åklagarens opartiskhet under behandlingen av ärendet.

Telefonsamtal mellan åklagaren och ett vittne medför dessutom risk för missförstånd. Åklagaren kan inte under rättegången åberopa sådant som ett vittne har berättat för honom under ett telefonsamtal, i det fall att vittnet under rättegången berättar en annan version än den som åklagaren fått under ett telefonsamtal. Enligt biträdande riksåklagaren ska åklagaren be polisen göra tilläggsundersökning om åklagaren har observerat brister i det som ett vittne berättat under förundersökningen och inte själv försöka reda ut oklarheterna under telefonsamtal med vittnet.

BJO Lindstedt förenade sig om biträdande riksåklagarens uppfattning och konstaterade att ett vittne dessutom kan uppfatta åklagarens kontakter som påtryckningar och rentav som pressande. BJO ansåg situationen vara allvarlig om det väcks misstankar om att åklagaren före en rättegång har utövat påtryckning mot ett vittne för att få vittnet att berätta om händelser på ett sätt som åklagaren önskar. Åklagaren måste bedöma vittnesutsagor på basis av vad vittnena berättat under förundersökningen och antingen be polisen göra tilläggsundersökning eller under rättegången ställa klarläggande och preciserande frågor. BJO delgav för kännedom häradsåklagaren sin uppfattning om förfarandet att kontakta vittnen.

BJO Lindstedts beslut 30.9.2009,
dnr 2770/4/07, föredragande Eero Kallio

Åtalsprövning på basis av bristfällig förundersökning

En biträdande åklagare väckte efter summarisk förundersökning åtal för skadegörelse, trots att klaganden under ett förhör som gjordes per telefon bestred att han klippt en häck på målsägandens sida. I förundersökningsmaterialet fanns endast målsägandens utredning om tomtgränsen samt en skiss som målsäganden gjort och tre fotografier som han bifogat.

Tingsrätten ställde in huvudförhandlingen efter klagandens bestridande. Biträdande åklagaren bad i sin begäran om tilläggsundersökning att polisen skulle utreda hur häcken mellan fastigheterna var placerad i förhållande till gränsen mellan fastigheterna samt vissa andra omständigheter.

I ärendet gjordes på begäran tilläggsundersökning där man bl.a. utredde häckens läge samt förhörde anmälaren, dennes make samt klaganden. Efter tilläggsundersökningen beslöt biträdande åklagaren åtala klaganden för skadegörelse. Tingsrätten och senare hovrätten ansåg att klaganden gjort sig skyldig till skadegörelse men dömde honom inte till straff.

BJO Lindstedt ansåg att biträdande åklagaren inte borde ha slutfört åtalsprövningen och åtminstone inte väcka åtal eftersom det inte utretts hur häcken var belägen i förhållande till gränsen mellan fastigheterna. Biträdande åklagaren hade sålunda utfört åtalsprövningen på basis av bristfälligt förundersökningsmaterial. BJO meddelande för kännedom biträdande åklagaren sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

BJO konstaterade dessutom att man vid utbildningen av biträdande åklagare kunde använda ärendet som ett bra exempel på ett typfall där det är skäl att inte väcka åtal. Samma målsägande hade gjort brottsanmälningar också mot andra grannar. I dessa liknande fall hade åtal inte väckts i avsaknad av bevis. I det fall som den biträdande åklagaren avgjort hade det också funnits anledning att inte väcka åtal eftersom gärningen var obetydlig. Senare hade samma målsägandes anmälningar om häckklippning avgjorts genom beslut om begränsning av förundersökningen.

Eftersom den biträdande åklagaren inte hade fått andra anvisningar än de som han fått genom att på eget initiativ ställa frågor och samtala om saken, delgav BJO för kännedom den häradsåklagare som varit tutor för den biträdande åklagaren samt åklagarämbetets ledande häradsåklagare sin uppfattning om den bristfälliga handledningen av den biträdande åklagaren.

BJO Lindstedts beslut 31.8.2009,
dnr 2743/4/07*, föredragande Eero Kallio

En åklagare hade inte gjort bisyssloanmälan

BJO Lindstedt ansåg att en häradsåklagare som utanför tjänstetid som bisyssla var verkställande direktör för ett litet familjeföretag som bedrev postförsäljning i aktiebolagsform borde ha gjort bisyssloanmälan till Riksåklagarämbetet. Häradsåklagaren gjorde bisyssloanmälan medan klagomålet behandlades.

BJO Lindstedts beslut 14.4.2009,
dnr 1054/4/07, föredragande Eero Kallio

Beslut om begränsning av förundersökning saknade motivering

BJO Pajuoja ansåg att i en åklagares beslut om att på s.k. kostnadsgrund begränsa förundersökningen, utöver laghänvisning och upprepning av lagtexten dessutom borde ha nämnts på vilka grunder fortsatt förundersökning hade bedömts leda till sådan disproportion mellan kostnaderna och ärendets natur samt eventuella påföljder som avses i lagen. Även om motiveringen till ett beslut om begränsning av förundersökning inte behöver vara lika detaljerad som t.ex. motiveringen till ett beslut om att inte väcka åtal, måste av motiveringen framgå de fakta på grund av vilka beslutsfattaren anser att de i lagen angivna förutsättningarna är uppfyllda.

BJO Pajuojas beslut 20.10.2009,
dnr 2975/4/08*, föredragande Mikko Eteläpää

Användning av uttryck som kan tolkas som hot under vittnesförhör

BJO Pajuoja delgav en häradsåklagare sin uppfattning att uttryck som kan uppfattas som hot bör undvikas när ett vittne förhörs i rätten. Enligt BJO:s uppfattning har åklagarna rätt att påminna vittnet om skyldigheten att hålla sig till sanningen. Däremot är det olämpligt att vid vittnesförhör vittne använda ironiska uttryck som kan tolkas som hotfulla. Biträdande riksåklagaren hade i sitt utlåtande konstaterat att det inte är förenligt med god åklagarsed att åklagarna använder uttryck av det slag som vittnet nämnde.

BJO Pajuojas beslut 10.12.2009,
dnr 1273/4/08, föredragande Eero Kallio

5.3 POLISEN

Laglighetskontrollen av polisen hörde under verksamhetsåret till BJO *Jukka Lindstedts* uppgifter till 30.9.2009 och därefter till BJO *Jussi Pajuoja*. Också JO *Riitta-Lee-na Paunio* och BJO *Petri Jääskeläinen* avgjorde några ärenden som gällde polisen. Äldre JO-sekreterare *Juha Haapamäki* var huvudföredragande för polisärendena.

5.3.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Reformen av polisorganisationen

Polisorganisationen har genomgått en grundlig reform. Vid ingången av år 2009 inledde de 24 nya polisinsrättningar sin verksamhet. Dessa ersatte de tidigare 90 häradenas polisinsrättningar. Sedan en längre tid går trenden i riktning mot större enheter. När häradsreformen genomfördes år 1996 fanns det fortfarande 233 polisdistrikt, dvs. tio gånger fler än för närvarande. Ett av huvudsyftena med den senaste reformen är att de nya polisinsrättningarna ska kunna fungera självständigt dygnet runt och att de i stor utsträckning ska vara sinsemellan likartade.

Det andra skedet av reformen innebär att polisförvaltningen från början av 2010 är organiserad enligt tvåstegsmodellen, i och med att polisens länsledningar gick till historien. För den riksomfattande ledningen och övervakningen av polisens operativa verksamhet inrättades ett nytt ämbetsverk, dvs. Polisstyrelsen med ca 180 anställda. Dessa överfördes från inrikesministeriets (IM) polisavdelning – som hittills fungerat som polisens högsta ledning – samt från polisens länsledningar. Polisstyrelsens huvudort är Helsingfors och den har verksamhetsställen i Åbo, Uleåborg, S:t Michel och Riihimäki.

Polisinsrättningarna och polisens övriga landsomfattande enheter, dvs. centralkriminalpolisen (CKP), skyddspolisen och rörliga polisen samt Polisyrkeshögskolan och Polisens teknikcentral är direkt underställda Polisstyrelsen. Också CKP, skyddspolisen och rörliga polisen har reformerat sin organisation bl.a. genom centralisering av sina funktioner.

IM:s numera avsevärt mindre polisavdelning (ca 30 anställda) svarar framför allt för den strategiska planeringen av polisväsendet, för utveckling av lagstiftningen och för det internationella samarbete som hör till ministeriet.

I detta sammanhang kan det också nämnas att statsrådet i januari 2010 beslöt minska antalet nödcentralsområden. I fortsättningen ska sex nödcentralsområden ersätta de nuvarande 15 områdena.

Allmänna utvecklingstrender

Redan under en längre tid har den allmänna linjen varit den att polisen och åklagarna har fått större prövningsrätt när det gäller att bedöma vilka brottsmisstankar som ska undersökas. Avsikten är att de knappa resurserna ska inriktas på ett ändamålsenligt sätt. Dessa strävanden kan emellertid i praktiken leda till en 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 inledde 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, ordningsmän och polisen. Regeringens första proposition inom ramen för reformprojektet (RP 239/2009 rd) avläts till riksdagen i november 2009.

Polisen anser det sålunda vara nödvändigt att koncentrera sig på sådana ärenden som den anser vara viktiga. Utvidgningen av området för ändamålsenlighetsprövning och dimensioneringen av polisens resurser kan emellertid ge upphov till rättssäkerhetsproblem. Man kan t.ex. fråga sig vad som ska hända med ärenden som polisen eller åklagaren inte anser vara viktiga eller som de åtminstone inte inom en skäligen tid inte hinner sköta, men som från en vanlig medborgares synpunkt kan ha t.o.m. en stor betydelse. En över-

föring av polisuppgifter på privata aktörer kan vara problematisk redan från grundlagssynpunkt, vilket BJO Lindstedt konstaterar i sitt nedan i denna berättelse refererade beslut (1640/4/08*), där han ifrågasätter förfarandet att anlitna privata väktarföretag för övervakning av polisens förvaringslokaler.

Polisens verksamhetsbetingelser har under de senaste åren genomgått en kraftig internationalisering. En bidragande orsak är att gränserna har öppnats bl.a. till följd av Schengenavtalet och att Europeiska unionen visar ökad aktivitet inom straffrättens område också när det gäller polissamarbetet. 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. och stiftat en ny s.k. EU-utlämningslag. Att Lissabonfördraget trädde i kraft i december 2009 innebar en förändring av de beslutsprocesser som tillämpas i fråga om det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet.

Under verksamhetsåret fick polisens agerande i ärenden som gällde skjutvapentillstånd stort utrymme i medierna. Det var bl.a. fråga om ett åtalsärende som gällde skolmassakern i Kauhajokki. Ärendet gällde en kommissaries förfarande då han beslutat att inte fränta den framtida gärningsmannen hans skjutvapen. Tingsrätten förkastade åtalen men ärendet överklagades till hovrätten. En fråga som väckte mycket diskussion var också det första skedet i revideringen av lagen om skjutvapen (RP 106/2009 rd) som riksdagen började behandla under verksamhetsåret. IM:s före denna proposition utfärdade anvisningar om tillstånd att inneha skjutvapen föranledde klagomål till JO (se det nedan i denna berättelse refererade avgörandet 4564/2/09*). Med anledning av det skottdrama som nyårsaftonen 2009 inträffade i köpcentret Sello i Esbo diskuterades frågan om skjutvapentillstånd och frågan om besöksförbudsförfarandets effektivitet.

I offentligheten behandlades också vissa exceptionella brottsmisstankar mot polisen. En i slutet av 2007 inledd förundersökning som bl.a. gällde chefen för narkotikaroteln vid Helsingfors polisinspektion ledde till åtal, som tingsrätten huvudsakligen förkastade i februari 2010. Behandlingen av ärendet fortsätter i hovrätten.

I ett annat fall förkastade tingsrätten de åtal som väckts mot två polismän vid CKP för oklarheter i samband med bevisprovokation genom köp – åklagaren överklagade beslutet till hovrätten. Detta fall behandlas närmare i avsnittet Täckoperationer och bevisprovokation genom köp, s. 111.

Totalrevidering av förundersöknings-, tvångsmedels- och polislagen

I polisens verksamhetsmiljö har skett stora förändringar efter att förundersökningslagen och tvångsmedelslagen trädde i kraft 1989. I dessa lagar liksom i polislagen som trädde i kraft 1995 har under årens lopp gjorts flera ändringar och polisen har fått tillgång till nya arbetsmetoder som har en stor principiell betydelse. Både riksdagens utskott och laglighetsövervakarna har kritiserat den omständigheten att de partiella reformerna har lett till en oenhetlig och delvis svåröverskådlig lagstiftning.

Justitieministeriet (JM) och IM tillsatte år 2007 en kommission för beredning av ett förslag till totalrevidering av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. Kommissionen publicerade sitt tusensidiga betänkande i maj 2009 (JM:s kommittébetänkande 2009:2). Det är fråga om ett synnerligen omfattande och krävande projekt. Det är meningen att den nuvarande riksdagen ska hinna behandla det omfattande lagpaketet. I skrivande stund är det oklart när och i vilken form riksdagen kan börja behandla reformen.

BJO Lindstedt har gett JM ett utlåtande om betänkandet (1933/5/09). Lindstedt anser det vara skäl att lagstiftaren tar ställning till polisens befogenheter som en helhet. Han anser det emellertid vara ifrågasatt om kommissionen har lyckats uppnå sin målsättning att förtydliga lagstiftningen om polisens möjligheter till hemligt inhämtande av information. Dessa frågor är visserligen delvis så komplicerade att det inte torde vara möjligt att på ett korfattat sätt i detalj reglera förfarandena, befogenheterna och förutsättningar för utövande av dem.

Betänkandets hänvisningsteknik är enligt BJO:s åsikt inte ägnad att underlätta lagens användbarhet och begriplighet. Han anser att hänvisningstekniken också leder till att de olika myndigheternas befogenheter blir diffusa. När det i lagarna om tull-, gränsbevaknings- och militärmyndigheterna hänvisas till lagar som är stiftade med tanke på polisen finns det en risk för att dessa myndigheter får en "befogenhetsautomat". Om polisen i framtida lagar får nya befogenheter t.ex. på grund av att tekniken utvecklas, är det möjligt att också andra myndigheter samtidigt får befogenheter utan att man överväger om dessa är nödvändiga eller om de myndigheterna har faktiska förutsättningar att utöva befogenheterna. BJO framförde önskemålet att varje myndighets behov att använda metoder för inhämtande av information och olika tvångsmedel ska övervägas skilt för sig och att i lagarna om respektive myndighet ska tas in särskilda bestämmelser om befogenheterna.

5.3.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Polisklagomål utgör ett av de största sakområdena inom JO:s laglighetskontroll. Under verksamhetsåret utgjorde klagomålen som berörde polisen ca 15 % av alla klagomål som anfördes till JO. Ett visst antal klagomål som berörde polisen avgjordes och statistikfördes i samband med klagomålen som gällde åklagare eller domstolar.

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 712 klagomål över polisens verksamhet, vilket var fler än någonsin tidigare (581 året innan). Det kom också in ett rekordstort antal klagomål i denna kategori, sammanlagt 647 stycken (633). Utöver klagomålen tog JO på eget initiativ 11 polisärenden till prövning. Under verksamhetsåret vidtog JO åtgärder i 140 (75 året innan). Av dessa var fem anmärkningar (0) och i 134 (73) fall delgav JO sin uppfattning. Dessutom gjordes en framställning (2). Under verksamhetsåret förordnande JO inte om ett enda åtal i fråga om polisens verksamhet – under 2000-talet har JO endast i två fall väckt åtal i polisärenden (se JO:s berättelser för 2004, s. 119 och 2007, s. 116).

En granskning över en längre period visar att det med beaktande av det ökade antalet klagomål inte skett några större förändringar i antalet åtgärder, trots den stora förändringen jämfört med föregående år. Som exempel kan nämnas att antalet åtgärdsavgöranden var 101 redan år 2007. Ett 30-tal av de fall där JO delgav sin uppfattning hade under verksamhetsåret dessutom samband med klagomål som gällde tillämpning av åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi. Till följd av det stora antalet fall som ledde till åtgärder finns det inga möjligheter referera eller ens nämna till närmelsevis alla i denna berättelse.

Också andra myndigheter än JO behandlar klagomål som gäller polisens verksamhet. Också andra myndigheter än JO behandlar klagomål som berör polisen. Under verksamhetsåret fick justitiekanslersämbetet ta emot 283 klagomål som riktade sig mot polisen (286 året innan). En del av dessa klagomål överfördes till JO med stöd av lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Polisens högsta ledning och länsledning under de senaste åren årligen har fått ta emot 700–900 klagomål. Antalet klagomål som lokalpolisen direkt fått ta emot är inte känt.

Under de senaste åren har den interna laglighetskontrollen inom polisförvaltningen effektiviserats, men de knappa resurser förefaller begränsa övervakningens omfattning. Det är synnerligen viktigt att man i samband med förnyelsen av polisförvaltningens struktur tryggar polisens möjligheter att utöva intern laglighetskontroll. Det återstår att se hur mycket man vill satsa på saken och hur polisinrättningarnas växande roll utformar sig. Hittills har polisens länsledningar svarat för en betydande del av polisens interna laglighetskontroll.

Av antalet klagomål eller klagomålsavgöranden kan man emellertid inte dra några långtgående slutsatser om polisverksamheten. Man måste beakta att det varje dag vidtas tusentals polisiära åtgärder. Klagomålen gäller endast ett synnerligen litet urval av dessa.

Polisverksamhetens karaktär kan vara en förklaring till polisklagomålen. 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 riktar 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 central ställning.

Påståenden om allvarliga oegentligheter inom polisen styrs till största delen direkt till förundersökning, eftersom det ganska sällan förekommer sådana påståenden i klagomålen. Det verkar vara så att medborgarna gör brottsanmälan i fall som de uppfattar som flagrant, varefter åklagaren prövar huruvida en förundersökning ska genomföras. Detta är motiverat också med tanke på laglighetskontrollen. Under de senaste åren har man registrerat 600–700 anmälningar om brott som påståtts vara begångna av polismän (år 2009 var anmälningarna 705). En stor del av anmälningar har inte föranlett någon förundersökning eftersom det inte funnits skäl att misstänka brott. Det är emellertid en allvarlig brist att det inte förs någon noggrann statistik över vad brottsanmälningarna mot polisen leder till.

5.3.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna utgör också en del av den laglighetskontroll som riktar sig mot polisen. Före inspektionen av en polisinskriftnings beaktar man sig med skriftligt material, såsom utredningar om gripanden och anhållanden samt andra beslut som hänför sig till förundersökningar, utredningar i ärenden där förundersökningen pågått länge och utredningar om användning av teletvångsmedel. I samband med inspektionen av en polisinskriftnings inspekteras ofta också den lokala åklagarmyndigheten. Därigenom kan man t.ex. utreda hur

samarbetet mellan polisen och åklagarmyndigheten fungerar och bilda sig en uppfattning om polisverksamhetens kvalitet. Under verksamhetsåret inleddes oanmälda inspektioner i polisfängelserna, som i fortsättningen kommer att inspekteras systematiskt.

Under inspektionerna fästs särskilt avseende vid omständigheter som är relevanta med tanke på de grundläggande rättigheterna. Dessutom inriktas inspektionerna på verksamhetsområden där övervakningen och garantierna för rättssäkerheten inte är heltäckande, t.ex. av den anledningen att möjligheter till överklagande saknas. Detta gäller bl.a. gripanden. I lagen föreskrivs uttryckligen att JO särskilt ska övervaka behandlingen av frihetsberövade personer och dessas förhållanden. Granskning av handlingar måste baseras på slumpmässigt urval. Bland annat på grund av det ökade antalet klagomål gjordes under verksamhetsåret något färre inspektioner än tidigare.

Under inspektionen av IM:s polisavdelning i februari 2009 samtalade BJO Lindstedt med polisens högsta ledning om förändringarna i polisens förvaltningsstruktur. Andra frågor som diskuterades var polisens interna laglighetskontroll, offentlighetsfrågor och lagstiftningsprojekt som berörde polisen. I november 2009 gjorde kansliets föredragande ett inspektionsbesök hos polisavdelningen och utredde då framför allt hur det förhöll sig med datasystemet för polisärenden (PATJA), problem med registerföringen och projektet som går ut på att se över lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. I december fick BJO Pajuoja och föredragandena för polisärenden en särskild presentation av projektet som går ut på att totalrevidera PATJA.

Under inspektionen av CKP behandlades övervakningen i fråga om det hemliga inhämtandet av information och användningen av övriga tvångsmedel inom CKP (se närmare i avsnittet Hemligt inhämtande av information s. 96), informationsfrågor och ämbetsverkets nya organisation. Kansliets föredragande hade på förhand beaktat sig med CKP:s elektroniska uppföljning av tvångsmedel.

Av de lokala polisinskriftnings inspekterade BJO Lindstedt Västra Nylands polisinskriftnings. Under inspektio-

nen uppmärksammades den tid som förundersökningarna tagit i anspråk. BJO beslöt på eget initiativ undersöka framför allt de långa undersökningstiderna för ekobrott. Dessutom diskuterades den nya polisinsinrättningens inledningskedje och organisation, den tidvisa anhopningen av tillståndsärenden och frågan om teletvångsmedel. Inrättningens polisfängelse inspekterades hösten 2008.

Kansliets föredragande inspekterade polisfängelset vid Södra Karelens polisinsinrättning, polisfängelset vid Helsingfors polisinsinrättning och förvaringslokalerna i Tölö samt polisfängelset vid Östra Nylands polisinsinrättning. De två sist nämnda inspektionerna hade inte anmälts på förhand. Detta förfarande ska bli vanligare i framtiden.

Under inspektionen av förvaringslokalerna i Tölö framgick det att där hade inträffat flera dödsfall under det senaste året. BJO Pajuoja bad polisinsinrättningen inkomma med undersökningshandlingarna om dessa dödsfall efter att den officiella undersökningen av dem hade avslutats.

Under inspektionen av polisfängelset vid Östra Nylands polisinsinrättning i Vanda uppmärksammades förhållandena i polisfängelset. De lämpade sig endast för kortvarig förvaring av personer. Under inspektionen konstaterades också att det förekommit oklarheter i fråga om tillämpningen av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen när det gällde överklagande av beslut om innehav av tillhörigheter. Inte heller arrangemangen kring mottagande av besök var i alla avseenden förenliga med lagen. Det var fortfarande inte klart vem inom hälsovårdspersonalen som skulle underrättas om att en person som tagits i förvar ställts under observation och vem som skulle undersöka dennes hälsotillstånd. Vidare uppmärksammades personalen på hälsoriskerna vid användning av spännbälten och liknande åtgärder. BJO Pajuoja beslöt på eget initiativ undersöka grunderna för placering av häktade i Vanda polisfängelse, framför allt med beaktande av att det i Vanda också finns ett fängelse som fungerar som häkte.

Med anledning av inspektionen av Helsingfors polisfängelse beslöt BJO Pajuoja undersöka hur kontakterna mellan personer som frihetsberövats på grund av

brott och personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen och dessas biträden hade ordnats. År 2010 kommer polishuset i Böle att stängas på grund av reparationer. I skrivande stund är situationen oklar för polisfängelsets vidkommande. BJO har bett Helsingfors polisinsinrättning senast 23.4.2010 inkomma med en utredning om reparationsplanerna för polisfängelset.

JO:s laglighetskontroll inriktas särskilt på teletvångsmedel, täckoperationer och vissa andra hemliga metoder för inhämtande av information. Se s. 96.

5.3.4 AVGÖRANDEN

Största delen av polisklagomålen gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. Ofta hävdar klaganden att förundersökningen har varit bristfällig, kritiserar att förundersökningen har tagit alltför lång tid eller att polisens beslut om att förundersökning inte ska förrättas har varit felaktigt. När det gäller tvångsmedlen anförs klagomål oftast över husrannsakan och olika slags frihetsberövanden. Klagandena har i många fall den felaktiga uppfattningen att polisen alltid på begäran gör förundersökning eller att JO kan fatta beslut om saken. 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.

Klagandena påstår ofta också att de inte har begått det brott som de misstänks för och som t.ex. användningen av tvångsmedel baseras på. JO kan emellertid inte ta ställning till skuldfrågor utan detta är i sista hand domstolens uppgift. För tillståndsförvaltningen typiska klagomål gäller körkorts- och körförbudsärenden samt under de senaste åren också i allt större utsträckning ärenden om skjutvapentillstånd. En polisinsinrättnings beslut när det gäller sådana ärenden kan emellertid ofta överklagas till en domstol, vilket innebär att JO inte undersöker klagomålen.

Dröjsmål med förundersökningar

Enligt lagen ska förundersökning 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 polisen emellertid prioriteras ordna förundersökningarna, vilket innebär att det kan räkna länge innan en del förundersökningar genomförs.

Både brottsutredaren och undersökningsledaren ansvarar för att förundersökningen genomförs på ett behörigt sätt. De 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. Från människorättskonventionens synpunkt betraktas också förundersökningen som en del av rättegången vid bedömningen av hur lång tid behandlingen av ett brottmål tagit i anspråk.

Undersökningsledaren gavs en anmärkning för att åtalsrätten för ett brott preskriberats

Klaganden kritiserade polisinskrifningen vid Helsingfors härad för dess förfarande i samband med undersökningar som gällde flera fall av trafikförseelse och körning utan körkort. Enligt anmälningarna hade samma person som saknade körkort upprepade gånger kört på anmälarens bil på en parkeringsplats. Förundersökningarna hade tagit närmare två år i anspråk. Polisen sände handlingarna till åklagaren strax innan åtalsrätten preskriberades och därefter återtog åklagaren i tingsrätten åtalerna för sex fall av trafikförseelse, på grund av

att åtalsrätten preskriberats. Enligt klaganden ledde dröjsmålet till att den som gjort sig skyldig till brotten inte dömdes och sålunda inte ålades att ersätta kostnaderna för reparation av hans bil (13 500 euro).

BJO Lindstedt ansåg att förundersökningen med anledning av klagandens brottsanmälan inte gjorts utan obefogat dröjsmål. BJO gav undersökningsledaren en anmärkning för det lagstridiga förfarandet. En del av brottmålen hade behandlats av flera undersökningsledare. Polisinskrifningen kunde inte till alla delar reda ut vilken undersökningsledare som ansvarat för de olika förundersökningarna. BJO ansåg att polisinskrifningen var ansvarig i dessa avseenden. BJO konstaterade på ett allmänt plan att likartade brottsmisstankar som gäller en och samma person bör undersökas som ändamålsenliga helheter, i mån av möjlighet genom samma utredares och undersökningsledares försorg.

BJO Lindstedts beslut 17.3.2009,
dnr 3958/4/07*, föredragande Astrid Geisor-Goman

BJO ansåg att det var fråga om preskription av åtalsrätten också i de i avsnittet Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa refererade fallen 460*, 1753* och 2497/4/08*, där BJO Pajuoja understryker att det på grund av den korta preskriptionstiden på två år för undersökning av arbetarskyddsbrott är skäl att undersöka sådana brott i brådskande ordning. Ett ytterligare skäl är att undersökningen är uppdelad mellan två myndigheter, dvs. polisen och arbetarskyddsdistriktet. Dessutom ska för allmänna åklagaren reserveras tid för eventuell åtalsprövning. Det är av en exceptionellt stor betydelse att myndigheterna samarbetar när det är fråga om arbetsbrott.

En åländsk polisman gavs en anmärkning för att åtalsrätten preskriberats i fallet 2069/2/08*, där BJO Lindstedt på basis av sina iakttagelser vid en inspektion av Ålands polismyndighet utrett orsaken till att förundersökningar dragit ut på tiden. Det konstaterades att liknande problem förekommit i landskapet Åland också tidigare år. Polisen kritiserades för att förundersökningen dragits ut på tiden också i fallen 1340/4/07, 2597/4/07*, 78/4/08, 312/4/08*, 2069/2/08*, 2358/4/08* och 3361/4/08.

Förfarandet vid förundersökning

BJO kritiserade Gränsbevakningsväsendets förundersökning

Två bröder klagade hos JO om Gränsbevakningsväsendets förundersökning som bl.a. gällde misstanke om ordnande av olaglig inresa. Den ene brodern, som är turkisk medborgare, hade kommit från Sverige utan pass och vid gränskontrollen visat upp en annan persons bankkort som identitetshandling. Samtidigt som han greps ansökte han om asyl i Finland.

Enligt strafflagen ska en person som på grund av flyktingskap ansöker om asyl inte dömas för riksgränsbrott. Förundersökningen kan visserligen fortsättas trots asylansökan, men enligt BJO:s åsikt kan man på goda grunder ifrågasätta om det var skäl att anhålla en person som misstänkt för riksgränsbrott i ett fall där det var uppenbart att misstanken inte kommer att leda till något straff. I det aktuella fallet kunde personen i fråga ha gripits t.ex. med stöd av utlänningslagen.

Asylsökandens i Finland bosatte broder misstänktes för ordnande av olaglig inresa. I samband med förundersökningen togs brödernas mobiltelefoner i beslag och de textmeddelanden som fanns i dem undersöktes. Enligt tvångsmedelslagen är det emellertid förbjudet att beslagta meddelanden mellan nära släktingar. Enligt BJO:s åsikt gäller detta också situationer där båda misstänks för brott. Brödernas textmeddelanden borde sålunda inte ha fått fogas till förundersökningsprotokollet.

Till förundersökningsprotokollet hade också fogats sådana fotografier och textmeddelanden som inte hade något samband med det ärende som undersökningen gällde. BJO anser att det på grund av fotografiernas och i synnerhet textmeddelandenas förtroliga och privata karaktär skulle ha varit skäl att omsorgsfullt överväga om de hade någon relevans i ärendet och om det fanns anledning att foga dem till förundersökningsprotokollet. Dessutom ansåg BJO att det inte hade anförts tillräckliga motiveringar för att den

ene klaganden inte tilläts anlita ett visst biträde vid förundersökningen.

BJO Lindstedts beslut 17.8.2009,
dnr 1673/4/07*, föredragande Juha Haapamäki

Gränsbevakningsväsendet meddelade att det i oktober 2009 hade utfärdats en anvisning enligt vilken Gränsbevakningsväsendet vid förundersökningar ska iaktta de rättsnormer som framgår av BJO:s beslut. Enligt beslutet är det bl.a. oskäligt att anhålla en asylsökande som misstänks för olaglig inresa i landet. Vidare behandlas frågan om tolkningen av ett beslagsförbud, upprättande av förundersökningsprotokoll och konstateras att avvikelser från en misstänkt persons rätt att själv välja biträde får ske endast av vägande skäl. Anvisningen ska iakttagas vid förundersökningar som görs av Gränsbevakningsväsendet.

Anmärkning för förhör utan vittne

BJO Lindstedt gav en äldre konstapel vid polisinsatser i Lahtis härad en anmärkning. Konstapeln hade förhört en för misshandel misstänkt 17-årig person utan vittne trots att inget biträde för denne varit närvarande vid förhöret och inte heller en laglig företrädare eller en företrädare för socialnämnden. Lagens krav att ett vittne ska vara närvarande är emellertid ovillkorligt i situationer som denna och innebär att den som förrättar förhöret inte har prövningsrätt. Dessutom hade förhören inte gett barnets lagliga vårdnadshavare eller en företrädare för socialnämnden tillfälle att närvara vid förhöret.

BJO Lindstedts beslut 17.3.2009,
dnr 3676/4/07*, föredragande Juha Haapamäki

Under verksamhetsåret var klagomålen som gällde förundersökning i stort sett av samma typ som tidigare år. I flera fall uppmärksammades t.ex. skyldigheten att registrera brottsanmälningar (2793/4/07, 1374/4/08, 3408/4/08, 621/4/09* och 1514/4/09).

Då någon anmäler ett brott eller en tilldragelse som han eller hon anser vara ett brott ska polisen enligt lagen utan dröjsmål registrera 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 relevant i sammanhanget. Registreringen av en anmälan innebär emellertid inte ännu att en förundersökning inleds utan ett särskilt beslut ska fattas om förundersökningen. En förundersökning genomförs endast om det enligt polisens bedömning finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts.

I några avgöranden kritiserades också den omständigheten att förundersökningen varit alltför snäv – i vissa fall fortsatte polisen visserligen förundersökningen efter att ha fått JO:s begäran om utredning (t.ex. 121/4/09*). I beslutet 276/4/08* konstaterades det emellertid att undersökningsledaren innan han inledde förundersökningen och i synnerhet innan han använde tvångsmedel borde ha förvärvat sig om att målsäganden yrkade på straff i ärendet (som gällde ett målsägandebrott). Ett straffyrkande som framförts till tingsrätten via en mellanhand och därefter meddelats polisen uppfyller inte förundersökningslagens krav. Enligt lagen ska ett straffyrkande framföras till förundersökningsmyndigheten eller åklagaren. I fallet 1677/4/08* påpekades för polisen att för slutpläderingen måste reserveras längre tid än en vecka i ett ärende som gäller dråpförsök.

Också under verksamhetsåret kritiserades polisen för bristfällig motivering av förundersökningsbeslut och för otillräcklig information om besluten till parterna. I det typiska fallet var det fråga om ett bristfälligt motiverat beslut att inte göra förundersökning och om att en part inte underrättats om ett beslut att avbryta eller avsluta förundersökningen.

Det kan nämnas att några avgöranden som gäller tullens förfarande vid förundersökning refereras i avsnittet Tullen (s. 192).

Husrannsakan och kvarstad

Det anförs relativt ofta klagomål över husrannsakan och kvarstad. Detta torde bero på att i synnerhet husrannsakan ofta upplevs som ett allvarligt ingrepp i individens rättigheter. Det utförs årligen över 10 000 husrannsakingar i vårt land. Med husrannsakan avses emellertid inte bara granskning av bostäder, utan även andra byggnader, slutna förvaringsutrymmen eller fordon kan vara föremål för husrannsakan. Polisen kan i samtliga fall självständigt besluta om husrannsakan, vilket är ovanligt i ett europeiskt perspektiv. Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna har i fällande domar som gäller Finland påtalat bristen på opartisk kontroll vid husrannsakan i advokatbyråer (t.ex. fallet *Sorvisto* 13.1.2009). Det återstår att se om Europadomstolen i framtiden kommer att ge domar som i större utsträckning än för närvarande förutsätter domstolsbeslut om husrannsakan. I betänkandet av förundersöknings- och tvångsmedelskommissionen tas ett försiktigt steg i riktning mot domstolskontroll.

En konstapel fick anmärkning för lagstridig husrannsakan

När klaganden kom hem påträffade han där polismän från polisinrättningen i Tavastehus härad som gjorde husrannsakan. Det var fråga om en mopedstöld. För gärningen misstänktes en vän till klagandens dotter. Polisen misstänkte att dotterns vän stadigvarande vistades i bostaden. En konstapel vid polisinrättningen hade fått en uppgift om att den misstänkte sällskapade med klagandens dotter och brukade vistas i klagandens bostad. Utredaren i ärendet frågade per telefon den kommissarie som ledde undersökningen om möjligheten att gripa den misstänkte och göra husrannsakan för att leta efter den stulna egendomen. Kommisariern gav order om att den misstänkte skulle gripas och förundersökning göras, utan att ta ställning till frågan om husrannsakan.

Utredaren hade förmedlat undersökningsledarens ställningstagande till den äldre konstapeln. Denne letade efter den misstänkte som emellertid inte längre bodde på sin tidigare adress. Därefter beslöt den äldre konstapeln göra husrannsakan i klagandens bostad, dvs. på

en plats som inte var i den misstänktes besittning. Enligt tvångsmedelslagen får husrannsakan företas på en sådan plats endast om det på synnerligen giltiga skäl kan antas att en eftersökt person uppehåller sig där. Som sådana skäl kan betraktas konkreta eller andra synnerligen tillförlitliga uppgifter om att en person faktiskt uppehåller sig i den bostad där husrannsakan ska företas (exempelvis ett ögonvittnes iakttagelser). I lagen föreskrivs om strikta förutsättningar för undvikande av att husrannsakan företas i en sådan persons bostad som inte över huvud taget har någonting att skaffa med ett misstänkt brott eller med någon annan orsak till husrannsakan.

Enligt BJO Pajuoja's åsikt var uppgiften eller snarare tipset om var den misstänkte uppehöll sig ett tämligen svagt indicium på att den misstänkte faktiskt vistades i klagandens bostad. Det fanns goda skäl att förhålla sig kritiskt till en sådan uppgift. De uppgifter som framgick av utredningarna kunde inte heller bedömda som en helhet betraktas som sådana "synnerligen giltiga skäl" som avses i lagen, vilket innebär att den äldre konstapel som de facto fattat beslutet om husrannsakan i klagandens bostad överskred sin prövningsrätt. Enligt BJO:s åsikt hade polisen inte heller vetskap om någon sådan konkret utredning att den på synnerligen giltiga skäl kunde anta att den genom husrannsakan kunde påträffa egendom som skulle tas i beslag eller få annan utredning om brottet.

BJO konstaterade vidare att den kommissarie som fattade beslutet om husrannsakan i det enskilda fallet borde ha bedömt och beslutat var husrannsakan skulle företas. I ett beslut om husrannsakan ska den plats anges där husrannsakan ska företas. Detta bl.a. av den anledningen att förutsättningarna för husrannsakan är beroende av om husrannsakan ska företas i en bostad som är i en misstänkt persons besittning eller någon annanstans.

Också förfarandet vid husrannsakan gav anledning till kritik. För det första hade klaganden inte beretts tillfälle att vara närvarande vid husrannsakan. Huvudregeln enligt tvångsmedelslagen är emellertid att den hos vilken husrannsakan företas ska beredas tillfälle att vara närvarande vid förrättningen. För husrannsakan hade inte heller upprättats någon skriftlig order trots att detta är huvudregeln i fall som inte är brådskande.

BJO gav den äldre konstapeln som de facto beslutat om platsen för husrannsakan och förrättat husrannsakan en anmärkning. Dessutom uppmärksammade han eftertryckligen undersökningsledaren på vikten av att pröva förutsättningarna för husrannsakan.

BJO Pajuoja's beslut 5.11.2009,
dnr 2811/4/08*, föredragande Kristian Holman

Också i beslutet 3196/4/07* kritiserades polisen för att en misstänkt person som gripits inte hade getts tillfälle att vara närvarande vid husrannsakan. I fallen 1656 och 2981/4/07 underströks huvudregeln att order om husrannsakan ska ges i skriftlig form. Denna typ av fall har förekommit flera gånger tidigare.

Det kan ibland vara tolkningsbart om det är fråga om husrannsakan eller om åtgärder som vidtas t.ex. med stöd av polislagen. I sitt beslut 16/4/08* uppmärksammade BJO Pajuoja en överkonstapel på att polisen alltid då den går in i en byggnad som skyddas av hemfrid noggrant ska överväga vilken bestämmelse som berättigar åtgärden. I det aktuella fallet hade polisen i samband med utredningen av en situation som ursprungligen börjat som ett larmuppdrag gått in i ett hus för att hämta ett hagelgevär som förvarades i strid med skjutvapenlagen. BJO ansåg att åtgärden att gå in för att hämta hagelgeväret redan utgjorde brottsutredning och därmed kunde betraktas som husrannsakan. I sådana fall ska bestämmelserna om husrannsakan iaktas vilket bl.a. innebär att protokoll måste upprättas.

Ett förfarande måste betraktas som husrannsakan om det innebär att en bostad de facto genomsöks för att undersöka en omständighet som kan vara relevant för utredningen av ett brott (558/4/09). Också i fallen 3199/4/07*, 331 och 3591/4/08 föreföll polismännen snarare ha tänkt på att sköta en situation i praktiken än att det fanns en hållbar rättslig grund för deras åtgärder. Polisen har emellertid ingen generell rätt att vidta en åtgärd som berör den i grundlagen skyddade hemfridssfären enbart för att den behövs med tanke på polisens uppgifter.

I anslutning till husrannsakan görs ofta beslag. I klagomål som gäller sådana ärenden anses det ofta att polisen inte haft anledning att ta föremål i beslag eller också kritiserar det att föremål tagits i beslag för

en alltför lång tid och krävs att beslaget upphävs. JO kan emellertid inte ge sådana förordnanden. Eftersom tingsrätten redan under förundersökningen kan besluta om beslagets giltighetstid kan frågor av detta slag sällan bedömas inom ramen för klagomålsförfarandet.

JO:s avgöranden i beslagsärenden gäller ofta registrering. T.ex. i fallen 1909/4/06 och 2339/4/08* kritiserades polisen för att omhändertagen egendom inte hade tagits i beslag utan oregistrerad hölls i polisens besittning. I fallet 1063/4/08 påminde JO om att en förutsättning för att polisen ska få undersöka en omhändertagen mobiltelefon är att den tas i beslag. I beslutet 1535/4/08* framfördes ingen godtagbar grund för att den misstänkte i samband med husrannsakan i en personbil fråntagits en mobiltelefon "för att förhindra varningssamtal". I fråga om tolkningen av beslagsförbudet, se det ovan refererade beslutet 1673/4/07*.

Frihetsberövanden och de frihetsberövades förhållanden

Klagomål som gäller grunderna för gripande, anhållande eller häktning är rätt vanliga. Å andra sidan måste man komma ihåg att ca 150 000 personer som berövas sin frihet på olika grunder årligen hålls i förvar hos polisen – två tredjedelar av dem på grund av berusning – vilket innebär att endast en mycket liten del av de frihetsberövade klagar. Frihetsberövandena pågår från mindre än en timme till flera månader. Polisfängelserna är emellertid så utrustade att de lämpar sig endast för kortvariga placeringar. En person får inte hållas i polisfängelse över fyra veckor om det inte enligt en domstols bedömning föreligger synnerligen vägande skäl. Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har upprepade gånger kritiserat Finland för att häktade förvaras i polisfängelser.

BJO ifrågasätter utläggning av polisfunktioner på entreprenad till vaktbolag

Enligt grundlagens 124 § får uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt ges endast myndigheter. Av denna anledning är det enligt BJO Lindstedts

åsikt skäl att ta ställning till frågan om bevakningen av personer i polisens förvar får överföras på ett privat vaktbolag.

Klaganden kritiserade den omständigheten att bevakningen av förvaringslokalerna vid polisnärheten i Lieksa härad sköttes av ett privat vaktbolag. Lieksa polisnärhet i likhet med vissa andra polisnärheter hade avtalat med ett privat vaktbolag om övervakning av polisnärhetens förvaringslokaler. Förfarandet har emellertid inte stöd i lag.

BJO anser att vaktuppsdrag kan anses vara en sådan offentlig förvaltningsuppgift som kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. Som argument för denna åsikt kan anföras att

- vakten ansvarar för ordningen och säkerheten i förvaringslokalen,
- vakten ska handla i enlighet med de principer om god förvaltning som kan härledas från grundlagen,
- vakten kan bli tvungen att ingripa i den grundlagsenliga rätten till personlig integritet och egendomskydd och att
- vakten kan bli tvungen att använda våld i större utsträckning än den s.k. varmansrätten tillåter.

BJO anser att en del av uppgifterna innebär betydande utövning av offentlig makt och sålunda enligt grundlagen inte över huvud taget får ges andra än myndigheter. Han bad IM:s polisavdelning meddela vilka åtgärder hans beslut föranleder.

I samband med prövningen av klagomålet framgick det också att frihetsberövade i Lieksa kunde lämnas obevakade i en timme eftersom det inte fanns personal i förvaringslokalen eller på polisstationen. Enligt BJO:s åsikt är en så bristfällig övervakning inte förenlig med lagen.

BJO Lindstedts beslut 30.9.2009,
dnr 1640/4/08*, föredragande Mikko Eteläpää

Vid inspektionen av Polisstyrelsen 23.3.2010 framgick det att man fortsättningsvis kommer att köpa tjänster av ett privat bevakningsföretag. Avtalet har justerats så att utövning av offentlig makt inte ska ingå i de privata vakternas uppgifter. Det finns fortfarande ingen lagstiftning om saken. Kravet på lagstiftning ska uppfyllas i samband med den reform av den privata säkerhets-

sektorn som bereds vid IM. Avsikten är att regeringen ska avlåta en proposition om saken redan till denna riksdag.

Häktning överskred den utsatta tiden

BJO Lindstedt gav både en kommissarie vid dåvarande polisinrättningen i Korsholms härad och en tingsdomare vid Korsholms tingsrätt anmärkning för att en person som misstänktes för dråpförsök hölls häktad en vecka för länge. Eftersom åtal inte hade väckts inom utsatt tid borde den misstänkte ha frigetts.

Polisen ska på förhand underrätta åklagaren om häktningsyrkande. Kommissarien ringde till åklagaravdelningen vid Korsholms häradsämbete. Samtalet besvarades av ledande häradsåklagaren som råkade vara på plats fastän han hade sitt egentliga ställe på annat håll. Kommissarien kom överens med ledande häradsåklagaren om datum för väckande av åtal. Kommissarien skickade emellertid ingen förhandsanmälan om häktningsyrkandet till åklagaren via datasystemet, vilket han borde ha gjort, och han sände inte heller häktningsförordnandet till den egentliga åklagaren i målet. Detta var anledningen till att åklagaren i målet aldrig fick vetskap om häkningen och tidsfristen för väckande av åtal. Också den ledande häradsåklagaren hade litat på att kommissarien såsom avtalat skulle underrätta åklagaren om saken den officiella vägen. Kommissarien hade inte heller dragit försorg om att förundersökningsprotokollet tillställdes åklagaren utsatt tid och han hade inte underrättat åklagaren om att förundersökningsprotokollet var på väg.

Mera om tingsrätternas och åklagarnas förfaranden och planer när det gäller utvecklingen av myndigheternas ärendehanteringssystem kan läsas i avsnitten Domstolarna och justitieförvaltningen (s. 113) och Åklagarväsendet (s. 127).

BJO Lindstedts beslut 22.9.2009,
dnr 1716/4/07*, föredragande Eero Kallio

Besök i polisfängelser

Klaganden förvägrades att under övervakning besöka sin sambo i ett polisfängelse. Det var för det första fråga om vilken lag som ska tillämpas på besök hos en fängelsefånge medan denne under en fängtransport är tillfälligt placerad i ett polisfängelse. BJO ansåg att i detta fall skulle tillämpas fängelselagen, inte lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen.

I fängelselagen finns inga särskilda bestämmelser om besök under fängtransport. Frågan om tillämpning av lagen på besök som ordnas i ett polisfängelse är i många avseenden tolkningsbar och oklar. Enligt BJO:s åsikt är det med tanke på bevarandet av fångars relationer motiverat att de har möjlighet att vid behov träffa anhöriga och andra närstående personer också medan de är placerade i polisfängelse och att fängelselagen inte utgör något hinder i detta avseende. Med beaktande av bestämmelsernas tolkningsbarhet fanns det emellertid inga skäl för att anse att man handlat lagstridigt vid polisfängelse.

BJO ansåg det var synnerligen problematiskt att det inte finns klara bestämmelser om fängelsefångars rätt att ta emot besök under fängtransport. Eftersom JM redan hade för avsikt att avlåta en proposition om saken föranledde ärendet inga andra åtgärder än att BJO delgav också ministeriet sin uppfattning.

BJO Lindstedts beslut 30.9.2009,
dnr 1762/4/08, föredragande Matti Vartia

Också i fallet 2908/4/07* var det fråga om tillämpningsområdet för lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen. I detta fall föreföll det som om polisen tolkat saken så att den nämnda lagen inte ska tillämpas när en person omhändertagits av polisen i en situation där det inte fattats något egentligt beslut om att gripa denne. Någon egendomsförteckning hade inte upprättats över de pengar som fråntagits personen. BJO Jääskeläinen ansåg att klaganden hade varit frihetsberövad medan han befann sig i polisens förvaringslokal. Han ansåg att det utifrån 1 § i den nämnda lagen och lagens förarbeten var klart att det då en person togs omhand för att förhindra att han avlägsnade sig under förundersökningen var fråga om

en situation där lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen ska tillämpas. Förfarandet att de pengar som frångagits klaganden inte registrerades i en egendomsförteckning var sålunda felaktigt.

I beslutet 3300/4/08 kritiserades en polisman för att han försummat att återkalla en efterlysning. Detta ledde till att klaganden utan grund var berövad sin frihet i en halvtimmes tid. I fallen 2943* och 4138/4/08 underströks vikten av att på eget initiativ fråga en person som varit frihetsberövad i över 12 timmar om han ville underrätta någon om att han gripits.

Skjutvapenärenden

På grund av att det på senaste tid förekommit ett antal skottdraman har skjutvapenfrågor diskuterats i offentligheten och åtgärder har vidtagits för att revidera lagstiftningen. Från laglighetskontrollens synpunkt har dessa frågor aktualiserats framför allt i form av klagomål där polisens striktare inställning till skjutvapentillstånd kritiserats. Enligt polisens vapenregister finns det i vårt land över 1,5 miljoner skjutvapen. Det är synnerligen svårt att beräkna antalet olovliga vapen. IM utfärdade hösten 2007 omfattande anvisningar i syfte att förenhetliga beviljandet av skjutvapentillstånd. Efter händelserna i Kauhajokki hösten 2008 preciserades och skärptes anvisningarna ytterligare. I skrivande stund behandlar riksdagen regeringens proposition (RP106/2009 rd) med förslag till ändringar i lagstiftningen om förutsättningarna för vapentillstånd.

Polischefen beviljade gärningsmannen i Jokelamassakern vapentillstånd enligt lag och då rådande praxis

Klaganden bad JO undersöka om mannen bakom skolmassakern i Jokela hade beviljats vapentillstånd på ett lagligt sätt. BJO Lindstedt förenade sig om slutsatsen i den rapport som överlämnats av kommissionen för undersökning av skolmassakern i Jokela, dvs. att "gärningsmannen relativt enkelt fick tillstånd att skaffa och inneha skjutvapen, men tillståndet beviljades i enlighet med lag och praxis vid den aktuella tidpunkten". Polis-

chefen överskred inte sin prövningsrätt då han beviljade tillstånd för en miniatyrpistol.

Enligt BJO skulle det dock ha varit motiverat att grundligare utreda sökandens skyttehobby, eftersom denne varit medlem av en skytteförening endast i en månads tid. Myndigheten nöjde sig med sökandens egen kortfattade anmälan. Man kunde dessutom genom att intervjua sökanden noggrannare ha utrett hans lämplighet att inneha skjutvapen. Samma dag som polischefen beviljade gärningsmannen vapenlicens trädde IM:s direktiv om förenhetligande av praxis för beviljande av vapenlicens i kraft.

BJO Lindstedts beslut 19.8.2009,
dnr 3483/4/07*, föredragande Juha Haapamäki

Polisens anvisningar ska hållas inom lagens ramar

De anvisningar om skjutvapentillstånd som IM utfärdade hösten 2008 föranledde ett tiotal klagomål. I klagomålen kritiserar bl.a. den omständigheten att tillstånd att inneha handvapen enligt anvisningarna alltid ska ges endast för viss tid. Klagandena hänvisade till att enligt skjutvapenlagen meddelas innehavstillstånd tills vidare, om tillstånd inte av särskilda skäl ska meddelas för viss tid. Klagandena kritiserade också kravet att sökanden måste visa upp läkarintyg. De ansåg vidare att anvisningarnas nya krav är oskäligen när det gäller den utredning som sökanden måste lägga fram om sin skyttehobby.

BJO Pajuola konstaterade i sitt beslut att polisen ändrat sin praxis för meddelande av vapentillstånd utan att det har gjorts ändringar i lagen. Detta väcker frågan om man åsidosatt lagstiftaren. Enligt BJO:s åsikt är det i och för sig motiverat att den högsta polisledningen strävar efter att förenhetliga praxis i hela landet. Anvisningarna måste emellertid vara baserade på lag och hålla sig inom lagens ramar.

De anvisningar som kritiserats i klagomålet är delvis mycket långtgående, vilket understryks av deras principiella och ovillkorliga utformning. Polisens högsta ledning kan dock inte på basis av sina allmänna lednings- och styrningsbefogenheter på ett juridiskt bin-

dande sätt bestämma hur skjutvapenlagen ska tillämpas i enskilda fall. BJO ansåg emellertid att anvisningarna inte kunde anses strida mot skjutvapenlagen eftersom denna ger tillämparen ett relativt stort utrymme för prövning.

BJO konstaterade vidare att riksdagen för närvarande tar ställning till de frågor som avses i klagomålet och över huvud taget till behovet att justera bestämmelserna om vapentillstånd. Flera av de förfaranden som nämns i anvisningarna lyfts enligt regeringens proposition (RP 106/2009 rd) upp till lagnivå. BJO anser att det är hög tid att lagstiftaren ser över skjutvapenlagen.

BJO Pajuoja's beslut 11.12.2009,
dnr 4564/2/09*, föredragande Juha Haapamäki

Övriga fall

Den problematiska lagen om åtgärder mot barnpornografi

Till JO inkom över 30 klagomål som gällde lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi och CKP:s tillämpning av lagen. Enligt lagen ska CKP föra en förteckning över webbplatser med barnpornografi. CKP lämnar också ut uppgifter ur förteckningen till teleföretag, som frivilligt kan besluta vilka åtgärder de vidtar med anledning av informationen. Det är sålunda inte polisen som beslutar filtrera webbplatser.

BJO Lindstedt anser att lagen är tolkningsbar. CKP:s agerande kan knappast klandras – de egentliga problemen sammanhänger snarast med själva lagen.

Enligt vad som utretts hade vissa teleföretag gett sina kunder möjlighet att inte filtrera bort barnpornografi medan andra teleföretag inte över huvud taget hade infört barnporrfiltre. Trots frivilligheten anser BJO att CKP:s beslut att föra upp webbplatser på blockeringslistan har en faktisk betydelse för yttrandefriheten, dvs. för rätten att sprida och ta emot information. Han förenade sig emellertid inte om klagandenas åsikter att CKP:s verksamhet innebär förhandscensur som strider mot grundlagen. BJO anser att lagen lämnar många viktiga frågor att avgöras av den som ska tillämpa la-

gen i praktiken. Om en lag är ofullständig innebär detta i allmänhet att tillämparen får större prövningsrätt. CKP:s tjänstemän hade utnyttjat sin prövningsrätt i detta avseende. BJO kritiserade CKP endast för att den av vårdlöshet har begått några fel när den upprättat förteckningen.

BJO anser att syftet med lagen obestridligen är gott. Det är ytterst viktigt att motarbeta och hindra spridningen av barnpornografi. Man kan dock fråga sig om det, framför allt för att yttrandefriheten ska förverkligas i praktiken, är skäl att till lagen föga bestämmelser som bättre tryggar rättssäkerheten för dem som blir föremål för blockeringsåtgärder. Lagen reglerar inte sådana viktiga frågor som inhemska webbplatsernas ställning, filtreringens noggrannhet, länkningens betydelse och rätten att överklaga beslut.

BJO bad därför kommunikationsministeriet meddela om det anser att det finns anledning att revidera lagen eller hur de tolkningsfrågor som tas upp i beslutet annars kan lösas på ett tillfredsställande sätt.

BJO Lindstedts beslut 29.5.2009,
dnr 1186/2/09*, föredragande Juha Haapamäki

Ministeriet meddelade i september 2009 att lagändringarna kan bedömas först efter att det klarnar om de europeiska länderna eventuellt har en gemensam handlingsplan, bl.a. hur det går med EU-kommissionens förslag till rambeslut om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi. Ministeriet meddelade också att det kommer att följa upp lagens verkningar. Frågan om rätten till överklagande aktualiserades i samband med ett förvaltningsrättsligt tvistemål.

Polisen utredde inte tillräckligt noggrant i vilken situation ett barn som påträffades vid en motorväg befann sig

BJO Lindstedt kritiserade en äldre konstapel vid rörliga polisen för att denne inte tillräckligt noggrant hade utrett situationen då ett ensamt 9-årigt barn påträffades promenera längs en motorväg.

Barnet hade en eftermiddag i februari utan lov lämnat sitt hem i Vanda för att gå ca 15 kilometer till sin far i Helsingfors. Barnet hade korsat motorvägen och polisen hade fått en anmälan om barnet som promenerade längs motorvägen. En äldre konstapel vid rörliga polisen kom till platsen och frågade barnet vad det hette och vart det var på väg. Barnet berättade att det var på väg till sin far. Efter att barnet försäkrat att allt stod rätt till lät polispatrullen barnet fortsätta med uppmaningen att hålla sig borta från motorvägen.

Enligt BJO:s åsikt borde polisen aktivare ha värnat om barnets trygghet. Polismannen borde ha tagit reda på varför barnet ensamt rörde sig längs en så exceptionell rutt. Polisen hade kunnat kontakta barnets vårdnadshavare och ta reda på vad de ansåg om barnets belägenhet. Dessutom har det uppenbarligen inte klarlagts hur långt barnet måste gå för att komma till sin far.

BJO Lindstedts beslut 19.5.2009,
dnr 1324/4/08*, föredragande Astrid Geisor-Goman

Ett antal andra polisfall i anslutning till barn refereras i avsnittet Barns rättigheter (s. 236).

Under verksamhetsåret kritiserades polismäns uppträdande i några avgöranden. En polisman ska i tjänsten och i sitt privatliv uppföra sig på ett sådant sätt att detta inte är ägnat att äventyra förtroendet för att polisens uppgifter blir vederbörligen skötta. Det har vanligen varit fråga om situationer som av en eller annan orsak blivit så tillspetsade att en polisman har uttryckt sig på ett osakligt sätt. I ett par fall påminde BJO polisen också om skyldigheten att på begäran uppvisa tjänstemärke. I ett annat fall konstaterade han å andra sidan att en polisman under sin fritid i situationer som inte har samband med tjänsten ska vara ytterst återhållsam med att visa tjänstemärke och i mån av möjlighet också i övrigt undvika att ge utomstående den uppfattningen att de har att göra med en myndighet. En polisman hade visat sitt tjänstemärke i samband med en tvist om en taxiresa (3707/4/08).

I två fall var det fråga om polisens rätt att få personuppgifter. I fallet 1681/4/08* ansåg BJO Lindstedt att enbart en eventuell efterlysning av klaganden inte var en motiverad anledning att fråga om dennes personuppgifter. Polismännen kände personen i fråga från förr. I

samband med att polislagen stiftades konstaterade förvaltningsutskottet att en persons identitet får utredas endast om det är nödvändigt med tanke på ett konkret och specifikt tjänsteuppdrag. Polisen får sålunda inte i onödan be vem som helst identifiera sig. Inte heller i fallet 391/4/08* ansågs polisen ha haft motiverad anledning att be en person identifiera sig.

Också i beslutet 573/4/08* var det fråga om huruvida en åtgärd var baserad på lag. Polisen kritiserades för att den i en restaurang gjort blåsprov på restaurangägaren och en anställd. Avsikten var att utreda om de var alkoholpåverkade i arbetet. Blåsprov kan emellertid inte motiveras enbart med hänvisning till polislagens 1 § och dess allmänna definition av polisens uppgifter och med hänvisning till att polisen har till uppgift att övervaka den allmänna ordningen på utskänkningsställen. Blåsprov får inte göras på personer som inte samtycker, utan uttrycklig lagstiftning om saken. Det är i sista hand om rättsstatsprincipen som förutsätter att utövning av offentlig makt alltid ska vara baserad på lag.

I några fall kritiserades polisen för att inte ha besvarat brev eller e-post meddelanden (t.ex. besluten 231/4/08 och 2106/4/08). Den grundläggande rätten till god förvaltning innefattar rätten att utan obefogat dröjsmål få svar på sakliga brev, förfrågningar och begäran som avfattats av en person som uppenbart väntar sig att få svar. I några fall var det fråga om att en polisinskrivnings rådgivning varit bristfällig, t.ex. i fallet 4223/4/08* där sökanden i samband med förnyandet av sitt pass inte upplystes om att barn inte längre kan antecknas i föräldrarnas pass utan måste ha egna pass. I fallet 950/4/07 och i klagomålsärendet 4093/4/08* kritiserades den långa behandlingstiden (närmare tre år) i ett skadeståndsärende.

Vid utredningen av ett körkortsärende framgick det att man vid olika polisinskrivningar tillämpade varierande praxis, som delvis saknade stöd i lag, i anslutning till ansökningar om körkortstillstånd. Inom laglighetskontrollen hade det redan tidigare noterats att tolkningen av bestämmelserna om körkort och körrätt förföll vara förenad med osedvanligt många problem. Med tanke på jämlikheten och kravet på ett opartiskt bemötande är det inte tillfredsställande att man vid polisinskrivningarna tillämpar olika förfaranden i ärenden som gäller

körkortstillstånd. Det är skäl att förtydliga lagstiftningen i detta avseende. Antalet ansökningar och beslut som gäller körkort är årligen så stort att det inte är möjligt att skapa en enhetlig praxis. BJO Pajuoja bad IM:s polisavdelning senast 28.2.2010 meddela vilka åtgärder som vidtagits för att förenhetliga förfarandet i ärenden som gäller körkortstillstånd (795/4/08*).

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 den 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.

Samarbetet mellan polis och informationsmedia

Polisens verksamhet får stort utrymme i informationsmedia. Det är inte ovanligt att mediarepresentanter t.ex. följer med polispatruller för att bekanta sig med det praktiska polisarbetet. BJO Lindstedt beslöt på eget initiativ undersöka vilka anvisningar det finns om polisens samarbete med media och om det finns anledning att utveckla anvisningarna samt huruvida denna verksamhet är förenlig med bestämmelserna om offentlighet och sekretess.

BJO konstaterade att redan tillämpningen av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) och vissa andra lagar är problematisk när det gäller några av de vanligaste typerna av polis-

insatser (uttryckningar till hem, trafikövervakning, allmän ordning och säkerhet, polisens radiotrafik), då personer som inte hör till polispersonalen följer med polisen för att bekanta sig med dess arbete. Offentlighetsprincipen innebär visserligen att också polisen ska främja öppenheten samt producera och distribuera information som ger individer och organisationer förutsättningar att bilda sig en så sanningsenlig uppfattning som möjligt om myndigheternas verksamhet. I polisens verksamhet ingår å andra sidan en hel del information som antingen är ovillkorligt eller villkorligt sekretessbelagd. Offentlighetsprincipen och över huvud taget strävandena efter öppenhet kan inte åsidosätta lagstadgade sekretessförpliktelser och polisen får inte bidra till att sekretessbelagd information sprids till utomstående.

Trots att det framgår av utredningarna att man i alla situationer vill säkerställa att sekretessbelagd information inte hamnar hos obehöriga, är sekretessen inte absolut och kan inte heller vara det om utomstående får följa med polispatruller. Polisens strävan efter öppenhet kan således i vissa fall äventyra de personers integritet som blir föremål för polisiära åtgärder. Enligt lagen får ovillkorligen sekretessbelagd information inte röjas för utomstående. Att informationen inte förs vidare undanröjer inte situationens lagstridighet. Kravet att journalisterna ska iakta tystnadsplikt är enligt BJO:s åsikt inte förenligt med grundlagens förbud mot att i förväg ställa hinder. Dessutom kan det konstateras att eventuella "avtal om tystnadsplikt" inte har någon rättslig betydelse.

Det finns uppenbarligen ett betydande samhälleligt behov av att polisen aktivt informerar om sitt arbete och denna skyldighet kan också härledas från offentlighetsprincipen. Eftersom det i vissa situationer kan uppkomma en svår konflikt mellan offentlighetsprincipen och kravet på sekretessbeläggning av information som t.ex. hör till privatlivets område, anser BJO att det finns ett uppenbart behov av noggrannare reglering i detta avseende, bl.a. i syfte att skapa en enhetlig praxis för hela landet. BJO har bett IM:s polisavdelning meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtas i ärendet.

BJO Lindstedts beslut 10.2.2009,
dnr 194/2/07*, föredragande Mikko Eteläpää

IM:s polisavdelning utfärdade i juni 2009 en anvisning om rätten att följa med, dokumentera och presentera polisiär verksamhet enligt särskild överenskommelse (Poliisitoiminnan seuraaminen, dokumentointi ja esittäminen erikseen sovittavissa tapauksissa) som 22.12.2009 ersattes med en ny anvisning med samma rubrik (SM/Dno/2009/3928).

I ett annat ärende som BJO Lindstedt undersökt på eget initiativ konstaterade han att i IM:s anvisning om sekretessbeläggning av brottanmälningar inte läggs tillräcklig vikt vid det grundlagsfästa skyddet för privatlivet och personuppgifter. Som grund för sekretessbeläggning nämns endast tryggnade av undersökningen eller uppdraget. Den krets som har rätt att hantera sekretessbelagd information kunde emellertid – utan att verksamhetens effektivitet blir lidande – åtminstone i vissa fall vara mindre än den är för närvarande. Senast i samband med en totalrevidering av datasystemet för polisärenden är det enligt BJO:s åsikt skäl att överväga hur skyddet för privatlivet och personuppgifter bättre än för närvarande kan beaktas som grund för sekretessbeläggning av ärenden (1058/2/07).

Under verksamhetsåret framkom i övrigt liksom tidigare år problem med tillämpning av offentlighetslagen, antingen så att man inte kände till lagen tillräckligt väl eller i det avseendet att dokumentförvaltningen var bristfälligt organiserad. Detta ledde t.ex. till att begäran om handlingar inte besvarades inom utsatt tid (2211 och 2540/4/08), att den som framställde begäran inte instruerades på det sätt som offentlighetslagen förutsätter (2650/4/08), att klagomålshandlingar försvann (3016/4/08) eller till att uppgifter om de olika handläggningsskedena i ett ärende inte kunde fås i efterhand (1855/4/07). I några fall hade registeruppgifter inte behandlats på vederbörligt sätt eller också hade uppgifter om parterna kunnat skyddas bättre än vad som skett (1114 och 1389/4/08). I beslutet 1430/4/08* underströks vikten av opartiskhet när parterna informeras om en förundersökning.

5.4 FÅNGVÅRDEN

Laglighetskontrollen av fångvården sköttes under verksamhetsåret av BJO *Petri Jääskeläinen*. Äldre JO-sekretärer *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 stadfästes vissa lagar som gällde bl.a. fångvårdens organisation. En lag om Brottspåföljdsmyndigheten och en lag om ändring av språklagens 40 § trädde i kraft 1.1.2010. Brottspåföljdssektorns organisation förnyades så att Brottspåföljdsverket, Kriminalvårdsväsendet och Fångvårdsväsendet sammanslogs till Brottspåföljdsmyndigheten. Lagen har samband med det projekt för utveckling av brottspåföljdssektorn som refereras i föregående års berättelse (s. 124).

De ändringar som under verksamhetsåret gjordes i fängelselagen och häktninglagen har samband med den proposition (RP 225/2009 rd) med förslag till lagar om ändring av barnskyddslagen, 4 och 20 kap. i fängelselagen samt 2 kap. 5 § i häktninglagen som avläts till riksdagen i samband med budgetpropositionen. Lagarna trädde i kraft 1.3.2010. Lagändringen om fångvården har samband med bl.a. de missförhållanden som JO Riitta-Leena Paunio påtalat (2008 års berättelse s. 128) i situationer där det fattas beslut om placering av barn i fängelse tillsammans med sin mor.

Enligt tidigare lagstiftning var det fångvårdsmyndigheterna som i enlighet med fängelselagen fattade beslut i sådana ärenden efter att ha hört barnskyddsmyndigheterna. Enligt den nya lagstiftningen ska barnskyddsmyndigheterna med beaktande av barnskyddsaspekter besluta om placering av barn i fängelse tillsammans med en förälder. Före beslutet ska barnskyddsmyndigheterna höra Brottspåföljdsmyndigheten (RISE). Också barnets ställning i fängelset blir klarare då det i barnskyddslagen bl.a. föreskrivs om uppföljning av barnets situation samt om handlingar som gäller barnet.

I början av verksamhetsåret var fångantalet ca 3 450 och i slutet av året ca 3 350. Antalet fängelsefångar minskade jämfört med föregående år. Antalet häktade fortsatte att öka och uppgick till ca 550. Bötesfångarnas antal sjönk från 90 vid utgången av föregående år till under 50. Antalet fångar som försattes i frihet på prov fortsatte att öka och uppgick i slutet av året till ca 90 (49).

5.4.1 INSPEKTIONER

Under år 2009 inspekterade BJO Helsingfors fängelse, Åbo fängelse, Västra Finlands regionfängelse och regionfängelsens placeringsenhet, Psykiatriska sjukhuset för fångar, Riihimäki fängelse, Sukeva fängelse och Kuopio fängelse. På uppdrag av BJO inspekterade föredragande Jokela fängelse och Vanda fängelse, Vandaenheten vid Psykiatriska sjukhuset för fångar samt poliklinikerna vid Åbo fängelse och Vanda fängelse. Också under verksamhetsåret gjordes oanmälda inspektioner. På detta sätt inspekterades Sukeva, Kuopio, Jokela och Vanda fängelser samt polikliniken och psykiatriska enheten vid Vanda fängelse.

Det ansågs fortfarande viktigt att fångarna under inspektionerna hade möjlighet att samtala med BJO eller kansliets föredragande. Inspektionerna inriktades framför allt på förhållanden som är relevanta med tanke på fångarnas rättssäkerhet, såsom isolerings- och resecellavdelningar och besöksutrymmen samt på omständigheter som framkom under samtal med fångarna. Under inspektionerna diskuterades bl.a. de iakttagelser som Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) nämner i sin rapport i november 2008. Finlands regering besvarade rapporten under verksamhetsåret. CPT:s anmärkningar och rekommendationer behandlades redan i 2008 års berättelse (s. 40). En viktig fråga inom fångvården är de ofta omtalade cellerna med hinkar i stället för WC och tidtabellen för ombyggnad av cellerna.

BJO beslöt med anledning av inspektionerna på eget initiativ undersöka de häktades boendeförhållanden på en avdelning i Vanda fängelse, användningen av elchockvapen inom fångvårdsväsendet samt placeringen av häktade på drogfria avdelningar. Användnin-



BJO Petri Jääskeläinen inspekterade Helsingfors fängelse. I inspektionen deltog också Norges JO, Sivilombudsmann Arne Fliflet. Från vänster till höger Petri Jääskeläinen, biträdande fängelsedirektör Irene Litmanen, kontorschef Eivind Brattegard, Arne Fliflet, äldre JO-sekreterare Harri Ojala och fängelsedirektör Jouko Pietilä.

gen av elchockvapen diskuterades också under CPT:s inspektion i Vanda fängelse. BJO och JO-kansliets föredragande samtalade under inspektionerna med sammanlagt 157 fångar. Fångarnas ärenden kunde i allmänhet redas ut redan i samband med inspektionerna.

5.4.2 FRAMSTÄLLNINGAR OCH EGNA INITIATIV

Under verksamhetsåret tog BJO på eget initiativ åtta nya ärenden till prövning. Dessa ärenden gällde

- behörighet i skadeståndsärenden (1610/2/09)
- utdelning av substitutionsläkemedel till fångar (3426/2/09)

- dokumentering av en kroppsbesiktning och beslutsgrunderna (3619/2/09)
- kroppsbesiktning av en fånge (3620/2/09)
- hörande av en fånge i samband med placering på en säkerhetsavdelning (4092/2/09)
- behandlingen av fångarna och förhållandena på avdelning 41 i Vanda fängelse (4732/2/09)
- användning av elchockvapen i en fångvårdsanstalt (4733/2/09)
- placering av häktade på drogfri avdelning (4734/2/09)

Nedan följer en redogörelse för ärenden som JO under verksamhetsåret tog till behandling på eget initiativ samt för klagomålsavgöranden som föranledde framställning.

Fångar utsattes för lagstridiga inspektionsåtgärder

I samband med en fängelseinspektion framförde flera fångar till BJO kritik över fängelsets sätt att kroppsvisitera fångar. Fångarna tvingades bl.a. sitta på huk och lyfta sina könsorgan, dra sin förhud bakåt och visa sin analöppning för vakterna.

BJO beslöt på eget initiativ undersöka om sådana åtgärder kunde utföras som kroppsvisitation eller endast som kroppsbesiktning.

Kroppsvisitation kan i stor utsträckning företas i fängelserna t.ex. för att söka efter olovliga föremål eller ämnen, avvärja hot mot fängelsets säkerhet, då besökare anländer till fängelset och i samband med oöverbakade besök. Kroppsbesiktning som innebär större ingrepp i den personliga integriteten kan däremot företas endast för utredning av brott.

Fängelset och Brottsföljdsverket (Rise) ansåg att de metoder som fångarna beskrev avsåg kroppsvisitation och att det var fråga om kroppsbesiktning endast då föremål eller ämnen söks i kroppshåligheter. Fängelsets förfarande var baserat på en tolkning och praxis som uppenbarligen anammats inom fångvården redan innan den nuvarande fängelselagen trädde i kraft.

BJO ansåg att fängelsets förfarande strider mot gällande fängelselag. De metoder som fångarna beskriver får användas endast vid kroppsbesiktning.

Enligt BJO:s åsikt innebär kontrollåtgärder av detta slag djupa ingrepp i den personliga integriteten, som skyddas både av grundlagen och Europeiska människorättskonventionen (EMRK). Åtgärderna kan uppfattas som förödmjukande eller skymfande. Enligt BJO:s åsikt måste befogenheterna när det gäller åtgärder av detta slag vara noga avgränsade och exakt angivna i lag. Befogenhetsbestämmelser får inte tolkas extensivt. I sitt beslut hänvisade BJO också till Europadomstolens praxis.

BJO delgav för kännedom alla fängelser sin uppfattning och uppmärksammade dem även på att fängel-

sesäkerheten i första hand bör upprätthållas med åtgärder som innebär lindrigare inskränkningar i den personliga integriteten.

BJO konstaterade att fängelsesäkerheten givetvis måste tryggas. Han gjorde en framställning till justitieministeriet (JM) om att det är skäl att precisera lagen om fängelselagens metoder för personkontroll anses vara otillräckliga med tanke på fängelsesäkerheten.

BJO Jämskeläinens beslut 20.3.2009,
dnr 3646/2/07, föredragande Pasi Pölönen

Kameraövervakning av fångar

Med anledning av en fångs klagomål och CPT:s rapport beslöt BJO på eget initiativ närmare utreda användningen av kameraövervakning då fångar tvingas klä av sig, avtjänar straff i enrum, observeras i isolering samt ställs under observation.

Enligt fängelselagens 16 kap. 1 § ska fångarna och de lokaler som står till fångarnas förfogande övervakas så som ordningen i fängelset kräver och i fängelset ska finnas sådana larmsystem och andra tekniska säkerhetssystem som säkerheten kräver. I fängelselagen föreskrivs också att om kroppsvisitationen kräver att fången ska klä av sig, ska den som utför visitationen och den som är vittne vara av samma kön som den visiterade.

BJO ställde sig negativt till fängelsets möjligheter att använda kameraövervakning när fångar tvingas klä av sig. Kameraövervakningen innebär att situationen blir mera kränkande i fråga om fångens personliga integritet och rätt till människovärdig behandling. BJO ansåg det också vara viktigt att personalen i kontrollrummet är av samma kön som fången. Enligt BJO:s uppfattning får bildupptagningar av fångar som klär av sig, liksom själva förrättningen, ses endast av tjänstemän som är av samma kön som fången. Kroppsvisitationer som innebär avklädning ska företas i ett för ändamålet reserverat rum och inte i avdelningens korridor, om denna inte fullständigt spärras av för utomstående. Fången ska också informeras om saken.

BJO ansåg att det var ytterst problematiskt att göra bildupptagningar av fångar i avklädningsutrymmet dels med tanke på den personliga integriteten och ett människovärdigt bemötande och dels också med tanke på normalitetsprincipen. BJO konstaterade att han i och för sig kan förstå de aspekter på fångarnas säkerhet som fängelsestämman framför, men de kan inte tillmätas någon avgörande betydelse för bedömningen av fängelsestämman förfarande. Enligt BJO:s åsikt hade fängelsestämman förfarit felaktigt då fångarna utan tillräckligt stöd i lag hade kameraövervakats i avklädningsrummet.

BJO konstaterade att fängelsestämman 16 kap. 1 § är tämligen generell till sin utformning och att det är tolkningsbart vilka förfaranden paragrafen berättigar respektive inte berättigar. Enligt BJO:s åsikt kan man med fog ställa frågan om regleringen är tillräckligt tydlig och exakt från grundlagssynpunkt. Med beaktande av kameraövervakningens omfattning och dess allt större betydelse i fängelserna är situationen otillfredsställande.

BJO konstaterade att både observation och observation i isolering enligt fängelsestämman förutsätter övervakning som kan utföras med tekniska hjälpmedel. I fängelsestämman finns inga andra bestämmelser om kameraövervakning av fångar som befinner sig i celler. Även om en cell som bebos av en fånge inte skyddas av hemfriden innebär kameraövervakning av cellen en kränkning av fångens grundlagsfästa personliga integritet. Celler får sålunda kameraövervakas endast då så föreskrivs i lagen. Enligt BJO:s uppfattning får en cell som bebos av en fånge kameraövervakas endast som en säkerhetsåtgärd. En fånge som avtjänar straff i enrum får inte kameraövervakas på den grunden att det är fråga om ett disciplinärt straff.

CPT ansåg i sin rapport att man så långt som möjligt bör skydda i observationsceller placerade fångars personliga integritet när de använder WC.

Enligt vad som utretts förekommer det i många fängelser att fångar som är satta under observation och under observation i isolering kameraövervakas medan de utövar sina behov. I samband med observation i isolering är det viktigt att själva tarmtömningen övervakas men detta förutsätter inte kameraövervakning om det redan finns övervakningspersonal på plats.

BJO anser att det inte finns någon anledning att övervaka under observation ställda fångar medan de utövar sina behov, men att det å andra sidan med tanke på fångarnas egen säkerhet är viktigt att det inte i cellen finns döda vinklar som inte kan kameraövervakas.

BJO anser det vara motiverat att Rise och regionfängelserna cell för cell går igenom vilka möjligheter och metoder det finns att förbättra integritetsskyddet för fångar som är ställda under observation och under observation i isolering, när de utövar sina behov.

BJO bad Rise delge fängelserna sitt ställningstagande för kännedom. BJO delgav också JM sin uppfattning om de brister som han konstaterat i fråga om regleringen av kameraövervakning.

BJO Jämskäläinens beslut 14.12.2009, dnr 4252/4/08* och 360/4/09*, föredragande Matti Vartia

Regionala skillnader i anstaltsplacering av kvinnliga fångar

Klaganden, som inte dömts för något brott, hade förordnats avtjäna ett 33 dagars förvandringsstraff för obetalt vite på 1 000 euro. Klaganden bad om verkställighet i öppen anstalt och en biträdande utmätningsman gjorde också en sådan framställning till det regionfängelse som svarade för placeringsbeslutet. Enligt beslutet skulle klaganden emellertid placeras på slutan anstalt i Pyhäselkä fängelse, som inom Östra Finlands regionfängelses område är den enda anstalten för placering av kvinnliga fångar som ska avtjäna förvandringsstraff.

I fängelsestämman placerades klaganden i samma cell som en rökare. På klagandens begäran flyttades hon sedermera till en annan cell, av skäl som var relaterade till hennes personliga säkerhet. Klaganden uppgav att hon misshandlats och att hennes kläder rivits sönder.

BJO konstaterade att regionfängelsestämman placeringsenhet har prövningsrätt när den beslutar om en person ska placeras i slutan eller öppen anstalt. BJO ansåg att det i ärendet inte framkommit omständigheter som tydde på något direkt lagstridigt förfarande i fråga om

anstaltsplaceringen. Vägande skäl talade dock för att man kunde ha avgjort ärendet på ett annat sätt.

Enligt vad som framgår av handlingarna var det tämligen klart att fängelselagens förutsättningar för avtjänande av förvandlingsstraff i öppen anstalt var uppfyllda för klagandens vidkommande. Det var inte ens fråga om att verkställa en påföljd för ett brott utan verkställigheten gällde en förvandlingsstraff för obetalt vite som påförts i enlighet med lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt. Det skulle ha varit skäl att i ärendet utreda möjligheten att placera klaganden i öppen anstalt inom ett annat regionfängelses område. En omständighet som talar för att man innan verkställigheten inleds utreder möjligheten till placering i öppen anstalt när det är fråga om korta verkställighetsperioder – vilket var fallet i klagandens fall – är att man eventuellt inte över huvud taget hinner göra någon framställning eller fatta något beslut om förflyttning i ett fall där verkställigheten inleds i en sluten anstalt.

Inom Östra Finlands regionfängelses område finns det inga öppna anstaltsplatser för kvinnliga fångar. BJO ansåg att det med beaktande av jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § är ohållbart att en kvinnas boningsort kan vara avgörande för om hon i praktiken har möjlighet att avtjäna ett kort straff eller förvandlingsstraff i öppen anstalt. BJO ansåg det vara nödvändigt att det i samband med omorganiseringen av fångvården blir möjligt att placera kvinnliga fångar i öppna anstalter.

Från fängelsets sida berättade man i sin utredning till BJO att det stora antalet fångar hade orsakat problem med placeringen. BJO konstaterade att han insåg problemet men han underströk att fängelset måste kunna ordna rökfria boendeförhållanden för fångar som inte själva röker. Detta innebär i praktiken att ingen mot sin vilja placeras i samma cell som en rökare. Såsom det aktuella fallet visar kan det vara svårt att uppfylla detta krav i det skedet då en person anländer till fängelset för att börja avtjäna sitt straff. Om en sådan situation kan förutses måste den beaktas redan på förhand, när placeringsbeslutet fattas. BJO ansåg det vara ett ovillkorligt krav att ingen som avtjänar ett fängelsestraff får utsättas för tobaksrök mot sin vilja.

BJO delgav Östra Finlands regionfängelse, Pyhäselkä fängelse och Rise sin uppfattning för kännedom och för övervägande av möjligheterna att i framtiden undvika händelseförlopp av detta slag. BJO bad RISE senast 1.3.2010 meddela honom hur man inom fångvårdens nya organisation hade ordnat möjligheter till öppen anstaltsplacering för kvinnor och sett till att fångar inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök.

BJO Jämskäläinens beslut 27.11.2009,
dnr 324/4/08*, föredragande Pasi Pölönen

Behandling av kvinnliga fångar samt deras förhållanden

Efter att ha inspekterat Pyhäselkä fängelse beslöt BJO på eget initiativ undersöka om det ordnats med tillräcklig övervakning i fängelset där kvinnliga och manliga fångar arbetar tillsammans, efter påståenden om sexuella trakasserier. Han beslöt på eget initiativ undersöka också de kvinnliga fångarnas verksamhetsmöjligheter samt om det fanns adekvata utrymmen och tillräckligt med personal på avdelningen för kvinnliga fångar.

Även om det vid utredningen inte framkom bevis på att kvinnliga fångar blivit sexuellt trakasserade i samband med arbetet ansåg BJO dock att det var skäl att öka övervakningen av fångarna och sätta upp uppföranderegler på arbetsplatsen så att fångarna kunde se dem.

Vid en förfrågan till de kvinnliga fångarna i Pyhäselkä fängelse rapporterades två fall som inte hade samband med arbetsverksamheten och där en fånge upplevt att hon blivit sexuellt trakasserad. BJO underströk fängelsets skyldighet att se till att ingen orättmätigt kränker fångarnas personliga integritet. BJO anser att fängelset med alla till buds stående medel måste förebygga alla former av sexuella trakasserier och ingripa då sådana uppdagas.

Dessutom uppmärksammade BJO fångvårdsväsendet på vikten att ordna flera och mångsidigare möjligheter till verksamhet för kvinnliga fångar, på jämlika grunder i förhållande till manliga fångar. BJO uppmärksamma-

de vidare fängsvårdsväsendet på att personalbrist inte får utgöra hinder för att behandla kvinnliga fångar sakligt och jämlikt i förhållande till manliga fångar.

BJO delgav Rise, direktören för Östra Finlands regionfängelse och direktören för Pyhäselkä fängelse sin uppfattning för kännedom. BJO sände en kopia av sitt beslut också till JM för kännedom.

BJO Jämskäläinens beslut 18.9.2009,
dnr 3095/2/07*, föredragande Anu Rita

Villkorlig frigivning

En person hade efterlysts och gripts för verkställighet av ett fängelsestraff och förpassats till sitt placeringsfängelse. Han var frihetsberövad i nästan fyra dygn trots att han redan före domen varit frihetsberövad under en tid som motsvarade åtminstone två tredjedelar av det fängelsestraff som ådömts honom. Han hade därför kunnat försättas i villkorlig frihet omedelbart.

Högsta domstolen (HD) konstaterade i sitt prejudikat 2008:10 att myndighetsförfarandet i samband med den villkorliga frigivningen inte kunde anses vara godtagbart med tanke på den grundlagsfästa personliga friheten, trots att förfarandet hade varit förenligt med de på ärendet tillämpliga bestämmelserna och föreskrifterna. Oberoende av vad bristerna i myndighetsförfarandet och de bestämmelser som reglerade detta berodde på var det fråga om en sådan försummelse vid myndighetsutövning som avses i skadeståndslagens 3 kap. 2 §. Det var fråga om en åtgärd som inverkade på den personliga friheten och om att de krav som skäligen kunde ställas på åtgärden, med beaktande av dess art och syfte, inte hade iakttagits. HD ansåg att det i ärendet fanns grunder för skadestånd med anledning av det lidande som frihetsberövandet orsakat.

BJO beslöt på eget initiativ utreda om Rise med anledning av det problem som framgår av HD:s avgörande har vidtagit åtgärder för att i fortsättningen förhindra motsvarande fall av grundlöst frihetsberövande.

Rise anför i sin utredning att i efterlysningsbegäran numera görs en anteckning om att den dömde snabbt

ska förpassas till fängelse om det omedelbart finns möjlighet till frigivning. Rise hade redan i sin utredning till HD meddelat om motsvarande ändring i praxis. I utredningen till HD konstaterade Rise dessutom att även om det i begäran om efterlysning nämns att personen i fråga omedelbart kan frigges betyder detta inte att polisen ska nämna detta i den egentliga efterlysningen. BJO konstaterade att den utredning som Rise tillställt honom i sak är nästan identisk med den utredning som Rise tidigare gett HD. De nya uppgifter som framgick av utredningen gällde närmast verkställighetspersonalens utbildning.

BJO har svårt att se hur den med fog i utbildningen framhållna synpunkten att obefogade förpassningar bör undvikas kan förenas med den i utredningen nämnda synpunkten att verkställighet av fängelsestraff nödvändigtvis alltid förutsätter ett fängelsebesök. Av samma orsak undanröjer uppenbarligen inte heller den omständigheten ett obligatoriskt fängelsebesök, att möjligheten till omedelbar frigivning nämns i den begäran om efterlysning som sänds till polisen.

Också enligt Rise:s utredning är sådana fall problematiska där det t.ex. varit nödvändigt att efterlysa en person. Det är enligt BJO:s åsikt fråga om just den typen av situationer där HD kritiserar de administrativa formaliteternas (upprättande av preliminärt namnblad och beräkning av strafftidens längd, granskning av eventuella nya domar som ska verkställas, utfärdande av frigivningspass och fängelsedirektörens beslutanderätt i fråga om villkorlig frigivning) bristfälliga flexibilitet i förhållande till den grundläggande mänskliga rätten till personlig frihet.

BJO konstaterade att han i och för sig inser att det i situationer där en person försätts i villkorlig frihet och i andra situationer där en frihetsberövad person frigges är nödvändigt att iakta vissa interna administrativa åtgärder och arrangemang. När det gäller lagstiftningen och praxisen måste man emellertid beakta också synpunkter som gäller de grundläggande rättigheterna.

Enligt BJO:s åsikt förefaller det som om Rise inte fullt ut insett betydelsen av högsta domstolens avgörande HD:2008:10. Enligt avgörandet är det fråga om en sådan försummelse vid myndighetsutövning som avses i skadeståndslagens 3 kap. 2 § och om att de krav som

skäligen kan ställas på en åtgärd, med beaktande av dess art och syfte, inte iakttagits. HD intog denna ståndpunkt trots att myndighetsförfarandet i samband med den villkorliga frigivningen formellt sett var förenligt med bestämmelserna och föreskrifterna om saken. Rise var sålunda redan enligt den gällande lagen ansvarig för att det inte längre sker sådana grundlösa frihetsberövanden som avses i HD:s avgörande.

BJO gjorde emellertid också till JM en framställning om att ministeriet eventuellt vidtar åtgärder för att ändra lagstiftningen samt bad ministeriet och Rise senast 31.3.2010 meddela vilka åtgärder ärendet föranlett från deras sida.

BJO Jämskeläinens beslut 10.12.2009,
dnr 1138/2/08*, föredragande Pasi Pölönen

Övervakade besök i ett slutet fängelse

Tre fångar i Åbo fängelse kritiserade fängelsets besöksarrangemang. Av klagomålen framgick bl.a. att en fånge har möjlighet att under övervakning ta emot besökare en gång i veckan och att detta gäller högst två besökare åt gången.

När ärendet utreddes framgick det att fångarna i andra fängelser än Åbo fängelse och ett annat fängelse får ta emot besökare både lördag och söndag. Hur många besökare som tillåts per gång varierar.

BJO konstaterade i sitt beslut att utgångspunkten för lagstiftningen är den att verkställigheten av fängelsestraff inte får innebära andra begränsningar i fångens rättigheter eller förhållanden än de som föreskrivs i lagen eller som nödvändigtvis följer av själva straffet. Syftet med besök är att främja fångens återanpassning till samhället genom att hjälpa fången att bevara sina nära människorelationer. Också det grundlagsfästa skyddet för privatlivet inbegriper rätten att upprätthålla relationer till andra människor och skyddet av familjelivet. Principen om ett jämlikt bemötande förutsätter att det måste finnas godtagbara skäl för att fängelserna ska få tillämpa sinsemellan avvikande regler när det gäller fångarnas rätt att ta emot besök.

BJO ansåg det vara av yttersta vikt att Åbo fängelse lät tar på besöksreglerna som kompensation för sin jämfört med andra anstalter restriktiva permissionspraxis. Medan klagomålen undersöktes färdigställdes vid Åbo fängelse ett utkast till ny ordningsstadga som jämfört med den gamla ordningsstadgan tillåter att fångarna utöver två besökare samtidigt får ta emot besök av två barn under skolåldern.

Bestämmelserna om ordnande av besök ger fängelset prövningsrätt som begränsas och styrs bl.a. av de förpliktelser att trygga fångens familjeliv som följer av bl.a. EMRK, grundlagen och fängelselagen. Också kravet på jämlikhet mellan fängelser av samma anslutningstyp är en omständighet som binder prövningsrätten. BJO anser att alla slutna fängelser bör ordna möjlighet till övervakade besök två dagar varje veckoslut, så att hela familjen kan delta i besöket.

Eftersom Åbo fängelsets nya ordningsstadga inte ännu hade fastställts framställde BJO att Åbo fängelse ordnar övervakade besök på det sätt som nämns ovan. BJO bad direktören för regionfängelset senast 31.10.2009 meddela vilka åtgärder hans framställning föranlett.

BJO Jämskeläinens beslut 23.6.2009, dnr 3016, 3042 och 3044/4/08, föredragande Mikko Eteläpää

I regionfängelsets utredning framhålls det att Rise för vissa andra fängelser godkänt motsvarande besöksarrangemang under veckoslut. Regionfängelset ansåg det därför inte vara nödvändigt att ändra praxis för ett enskilt fängelse.

BJO Jämskeläinen beslöt begära en särskild utredning om vilka faktiska möjligheter alla fångar har att ta emot besök enligt de nuvarande reglerna.

Fångars rätt att träffa varandra

Klaganden och en annan fånge hade i fängelset placerats på olika avdelningar. Enligt avdelningarnas dagordning hade de inga möjligheter att träffa varandra – detta skulle ha förutsatt särskilda arrangemang. Fängelsedirektören hade inte bifallit klagandens begäran att få träffa den andre fången. BJO konstaterade att fängel-

sedirektören inte bröt mot lagen när han avlog klagandens begäran. Frågan om fångar i samma fängelse ska ha möjlighet att träffa varandra har emellertid en principiell betydelse. I avgörandet med anledning av fångens klagomål konstaterades sålunda följande.

Enligt fångvårdsmyndigheternas åsikt gäller fängelselagens och häktningens bestämmelser om besök inte fångar som är intagna i samma fängelse men i vissa situationer, t.ex. när det är fråga om nära anhöriga, finns det goda skäl att bifalla fångars begäran att få träffa varandra.

BJO konstaterade att det i fängelselagen inte finns några uttryckliga bestämmelser om på olika fängelseavdelningar placerade fångars rätt att få träffa varandra. Rätten att fritt inleda och upprätthålla förhållanden med andra människor och likaså rätten till familjeliv följer emellertid av grundlagens 10 § om skydd för privatlivet. BJO ansåg det vara ett korrekt avgörande att trots avsaknaden av bestämmelse om saken bevilja fångar i samma fängelse rätt att träffa varandra. I avsaknad av uttryckliga bestämmelser framförde BJO som sin uppfattning följande om tillämpningen av lagen.

För att fängelserna ska tillämpa en enhetlig praxis och fångarna sålunda behandlas jämlikt är det skäl att vid beslutsfattandet i tillämpliga delar utgå från motsvarande principer som i fängelselagens 13 kap., t.ex. när det gäller förvägran av besök eller begränsningar som gäller säkerhetsavdelningar. I fråga om förvägran av besök är det skäl att beakta att fångarna i varje fall har möjlighet att hålla kontakt med varandra på annat sätt och att fängelset har rätt och rentav skyldighet att övervaka fångarna och fängelsets lokaler. Dessutom föreskrivs i fängelselagen om övervakning av besök. Vid beslutsfattande är det också skäl att beakta att nära anhöriga på grund av det skydd av familjelivet som följer av grundlagen och EMRK intar en särställning när det gäller beslut om besök och att myndigheterna är skyldiga att hjälpa fångarna att bevara kontakterna med sina anhöriga.

Enligt BJO:s åsikt är det skäl att uttryckligen i lag föreskriva om i samma fängelse intagna fångars möjligheter att träffa varandra, med beaktande av grundlagens 7 § 3 mom. där det föreskrivs att rättigheterna för dem som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag. För-

utom att grundlagen förutsätter lagreglering är situationen för närvarande inte tillfredsställande med avseende på ett jämlikt bemötande av fångarna. Eftersom det inte finns några uttryckliga bestämmelser om saken kan olika fängelsers avgöranden i likartade situationer enligt BJO uppvisa stora skillnader. Situationen är problematisk också med tjänstemännens prövningsrätt och ansvar som utgångspunkt.

En omständighet som talar för att det stiftas en lag om saken är enligt BJO också att frågan om att ge fångar rätt att träffa varandra dels berör rätten till privatliv och, i fråga om fängelset, den i grundlagens 7 § 1 mom. garanterade rätten till trygghet. Det är lagstiftarens sak att avgöra hur de i detta fall mot varandra stående rättigheterna ska beaktas.

BJO framställde att JM överväger om det finns anledning att komplettera fängelselagens och häktningens bestämmelser om besök så att de reglerar också i samma fängelse intagna men på olika avdelning placerade fångars rätt att träffa varandra.

BJO Jämskeläinens beslut 27.11.2009,
dnr 1304/4/07* och framställning 4447/2/09,
föredragande Anu Rita

JM meddelade i sitt svar 25.3.2010 med anledning av framställningen att ministeriet förenar sig om BJO:s uppfattning att det inte finns tillräckligt exakta bestämmelser om i samma fängelse placerade fångars och häktades möjligheter att få träffa varandra. Enligt JM:s åsikt utreds möjligheterna att precisera bestämmelserna i samband med beredningen av regeringens proposition om ändring av fängelselagen och häktningenslagen.

Tiden för disciplinär behandling ska avräknas från straffet

Klaganden kritiserade Jokela fängelses förfarande på den grunden att den tid som åtgått för muntlig behandling av ett disciplinärt ärende inte hade avräknats från disciplinstraffet, då den häktade hållits avskild från övriga fångar omedelbart före den disciplinära behandlingen.

Enligt häktningslagen kan en häktad medan en ordningsförseelse som begåtts av den häktade utreds och beslutet om disciplinstraff inväntas, hållas avskild från övriga fångar om det är nödvändigt för att bevara ordningen eller av andra särskilda skäl. Avskildheten får inte överskrida sju dygn. Den tid under vilken den häktade har hållits avskild från övriga fångar och häktade ska beaktas som avdrag när disciplinstraffet påförs.

Fängelset hade tolkat bestämmelsen om att invänta beslutet om disciplinstraff så att den avsåg den tid som fången hölls avskild efter att ärendet utretts, men innan den muntliga behandlingen av disciplinärendet börjat. Rise hade för sin del tolkat lagrummet så att såsom avdrag kunde beaktas den tid som åtgått för den muntliga behandlingen före beslutet om disciplinstraff.

Enligt BJO:s uppfattning kan bestämmelsen tolkas både på det sätt som fängelset och som Rise gjort. BJO förenade sig förenade sig emellertid med Rise:s tolkning som är konsekvent och fördelaktigare för fången. Tolkningen stämmer också överens med de avdrag som domstolen beaktar i samband med en straffprocess. BJO ansåg emellertid inte heller att fängelset handlat lagstridigt i ärendet då det inte som avdrag från disciplinstraffet hade beaktat den tid som åtgått för den muntliga behandlingen av disciplinärendet. Med tanke på ett jämlikt bemötande av fångarna är det enligt BJO:s åsikt inte helt oproblematiskt att tiden som åtgått för behandling av ett disciplinärt ärende i olika situationer beaktas som avdrag på olika sätt utan att det finns några uttryckliga bestämmelser om saken. BJO delgav för kännedom JM sin uppfattning om den tolkningsbara bestämmelsen.

BJO Jämskeläinens beslut 16.12.2009,
dnr 3918/4/08, föredragande Matti Vartia

Felaktigt disciplinbeslut

Då Jokela fängelse inspekterades framgick det att en fånge hade påförts två disciplinstraff för en ordningsförseelse. Fången påfördes både ett villkorligt tre dygns straff i enrum och förlust av rättigheter i 30 dygn (begränsning av användning av pengar).

I fängelsets och regionfängelsets samt i Rise:s utredningar konstaterades det att beslutet var lagstridigt. I regionfängelsets yttrande, som Rise förenade sig om, nämndes möjligheten att rätta beslutet som ett sakfel.

Även om behandling av ett disciplinärende och påförande av disciplinstraff enligt BJO:s åsikt inte utgör någon egentlig straffprocess, är det dock skäl att i förfarandet iakttä de straff- och processrättsliga grundläggande principerna, t.ex. den straffrättsliga legalitetsprincipen. Det är sålunda skäl att i lag föreskriva om disciplinstraff och eventuell sammanläggning av sådana. Enligt fängelselagen är det inte möjligt att påföra två skilda disciplinstraff för en och samma gärning. Fängelsedirektören handlade sålunda lagstridigt när han för en ordningsförseelse påförde fången både straff i enrum och förlust av rättigheter (begränsning av användning av pengar).

Rättelse av sakfel

Det var fråga om en fängelsedirektörs lagakraftvunna förvaltningsbeslut i ett disciplinärende som avgjorts med uppenbart felaktig tillämpning av lagen på så sätt att för en och samma ordningsförseelse hade påförts två disciplinstraff. BJO ansåg att det fanns sådana förutsättningar för rättelse av sakfelet som avses i förvaltningslagen.

Det felaktiga disciplinbeslutet hade enligt BJO:s uppfattning åtminstone inte åsamkat fången någon betydande olägenhet, bl.a. av den anledning att verkställigheten av det villkorliga straff i enrum som fången påförts enligt utredningen hade förfallit. BJO nöjde sig därför med att för kännedom delge fängelsedirektören sin uppfattning om förfarandets lagstridighet.

Detta innebar enligt BJO:s åsikt emellertid inte att det saknades behov att undanröja det felaktiga beslutet. BJO framställde sålunda att direktören vidtar åtgärder för att rätta sakfelet. BJO bad direktören senast 30.11.2009 meddela vilka åtgärder ärendet föranlett.

BJO Jämskeläinens beslut 28.5.2009,
dnr 3638/2/07*, föredragande Harri Ojala

Direktören meddelade att avgörandet rättats genom undanröjande av fångens villkorliga straff i enrum.

Grunderna för befrielse från sysselsättningsplikt

BJO gjorde en framställning om att JM överväger huruvida bestämmelserna om befrielse av en fånge från sysselsättningsplikt för viss tid (s.k. cellsemester) i tillräcklig utsträckning styr fångelsernas praxis när sådan befrielse beviljas eller tidpunkten för den bestäms.

Enligt fängelselagen kan en fånge som regelbundet deltagit i sysselsättning, med beaktande av hur planen för strafftiden har genomförts, för viss tid befrias från sysselsättningsplikten, dock högst för 4 veckor per år. Enligt statsrådets förordning om fängelse kan fångar om regelbundet har deltagit i sysselsättning minst sex månader beviljas befrielse från sysselsättningsplikten två dagar för varje månad som de deltagit. Befrielse från sysselsättningsplikten kan förläggas till en tidpunkt som är lämplig för fångelsets verksamhet och befrielsen kan ordnas under flera perioder.

Enligt BJO:s åsikt kan befrielse från sysselsättningsplikten jämföras med semester, vilket också konstateras i förarbetena till fängelselagen. Bestämmelserna är så utformade att de ger beslutsfattaren prövningsrätt och möjlighet till olika tolkningar och förfaranden i regionfångelserna och fångelserna. Bestämmelserna ger inte heller anvisningar om den situationen i samband med redan "intjänad" befrielse från sysselsättningsplikten, då en fånge flyttas från en anstalt till en annan innan befrielse har hunnit ordnas. Det finns inte heller några närmare bestämmelser om tidpunkten för när befrielsen ska ges eller om flyttning av befrielsen till ett annat kalenderår.

Enligt BJO:s åsikt är prövningsrätten när det gäller befrielse från sysselsättningsplikten inte heller obegränsad utan för den gäller kravet på jämlikt bemötande enligt grundlagens 6 § och principen om god förvaltning enligt grundlagens 21 § samt de rättsprinciper för förvaltningen som föreskrivs bl.a. i förvaltningslagens 6 §. Enligt dessa principer ska beslut om att be-

vilja eller inte bevilja befrielse fattas på godtagbara och konsekventa grunder och så att en så enhetlig praxis som möjligt tillämpas i fråga om fångarna och också i fråga om fångarna i samma respektive i olika fängelser.

Med beaktande av den i lagens motivering konstaterade analogin mellan befrielse från sysselsättningsplikt och semester får t.ex. den omständigheten att en fånge flyttas till en annan anstalt eller ett nytt kalenderår börjar enligt BJO:s åsikt inte automatiskt leda till att fången förlorar redan "intjänade" befrielsedagar. På grund av att bestämmelserna är utformade så att de ger utrymme för tolkning styr de inte tillräckligt tydligt den praxis som iaktas i anstalterna. Av denna anledning ansåg BJO det vara motiverat att noggrannare reglera beviljandet av och befrielse från sysselsättningsplikt.

BJO bad JM senast 31.12.2009 meddela vilka åtgärder framställningen eventuellt har föranlett.

BJO Jämskeläinens beslut 20.3.2009, dnr 2425/4/08*, föredragande Reima Laakso

JM konstaterade i sitt svar att det på basis av BJO:s beslut föreföll som om bestämmelserna hade varit tolkningsbara t.ex. i situationer där fångar flyttas till ett annat fängelse. Ministeriet kommer närmare att utreda hur bestämmelserna kan preciseras med tanke på en enhetlig praxis för beviljande av befrielse från sysselsättningsplikt. Eventuella lagändringar kommer att genomföras i samband med justeringar och kompletteringar av fängelselagstiftningen.

Larmsystem i slutna fängelser

På norra fängelseavdelningen i Helsingfors fängelse används fortfarande ett analogt larmsystem som i kombination med en bevakningsrond två gånger i timmen enligt BJO:s uppfattning inte uppfyller de krav som fängelselagen ställer på larmanordningar. BJO beslöt på eget initiativ undersöka larmsystemen i andra slutna fängelser.

Enligt utredningen kunde larmsystemen för cellerna i slutna fängelser såväl från teknisk synpunkt som med tanke på ordnandet av övervakningen anses uppfylla de minimikrav som fängelselagen och internationella rekommendationer ställer. På vissa avdelningar i S:t Michels fängelse gällde detta visserligen under förutsättning att personalen endast för mycket korta tider lämnar avdelningen.

BJO meddelade som sin åsikt att larmanordningar som möjliggör röstkommunikation är ett klart bättre alternativ såväl med tanke på fångarnas säkerhet som med tanke på en ändamålsenligt organisering av personalens verksamhet. Särskilt viktiga är larmanordningar som möjliggör röstkommunikation när det är fråga om utrymmen som är problematiska med tanke på fångarnas säkerhet, t.ex. isoleringsceller. I samband med grundliga reparationer har i fängelserna installerats larmanordningar som möjliggör röstkommunikation, vilket BJO anser vara motiverat.

BJO Jämskeläinens beslut 18.6.2009,
dnr 2012/2/07*, föredragande Harri Ojala

Fångars samtal till övervakningsmyndigheter

Ett fängelses ordningsstadga förbjöd fångarna att ringa till RISE eller andra övervakningsmyndigheter.

BJO ansåg att det var fråga om huruvida det enligt lagen är tillåtet att i fängelsens ordningsstadga förbjuda fångar att ringa direkt till tillsynsmyndigheter. Det var sålunda också fråga om huruvida en fånge ska ha möjlighet att utan hinder kontakta de myndigheter som övervakar fängelset, när det eventuellt är fråga om ett ärende som gäller behandlingen av fången.

Lagen ger inte rätt att ta in en sådan begränsning i ordningsstadgan. I fängelsens ordningsstadga kan emellertid tas in med tanke på verksamheten och ordningen i fängelset nödvändiga föreskrifter om användningen av telefon. BJO ansåg det vara tämligen klart att för en fånge inte över huvud taget kan uppställas några generella begränsningar när det gäller att kontakta myndigheter.

Fängelsens ordningsstadga har ändrats och förbudet att ringa till tillsynsmyndigheterna har strukits ur den. BJO delgav Rise, Södra Finlands regionfängelse och Riihimäki fängelse sin uppfattning om begränsningen av fångarnas kontakter för kännedom.

BJO Jämskeläinens beslut 17.4.2009,
dnr 2526/2/07*, föredragande Harri Ojala

Fångars möjlighet att sköta sin handhygien

BJO beslöt på eget initiativ undersöka vilka möjligheter fångarna har att tvätta eller på annat sätt rengöra sina händer när de placerats i en cell utan vattenpost och när de inte när de så önskar får lämna cellen för att sköta sin handhygien. I de flesta fallen var det fråga om en cell som i stället för WC-stol var försedd med en hink och som inte heller hade handfat.

Enligt Rise:s yttrande ska fångarnas möjlighet att sköta sin handhygien i alla fängelser redan nu ordnas på följande sätt: fångarna ska ha möjlighet att uppsöka avdelningens gemensamma WC- och tvättutrymmen alltid kring måltider och i övrigt medan avdelningen är öppen, fångarna ska ha möjlighet att ta med sig vatten och ett tvättfat till cellen eller också ska de kunna engöra sina händer med desinficerande engångsservetter.

Med hänvisning till fångvårdsväsendets ledande överläkares utlåtande konstaterade BJO att avsaknaden av handtvättmöjligheter utgör en hälsorisk. Enligt BJO:s åsikt ska fångvårdsväsendet sträva efter att eliminera denna risk, med beaktande av grundlagens bestämmelser om människovärdig behandling och de grundläggande rättigheterna samt fängelselagens bestämmelser. En saklig behandling av frihetsberövade förutsätter dessutom att deras levnadsförhållanden så långt som möjligt motsvarar dem som råder i det övriga samhället. Celler där fångarna inte kan sköta sin handhygien uppfyller inte de krav som denna s.k. normalitetsprincip ställer. På dessa grunder anser BJO att fångar måste ha möjlighet att om de så önskar tvätta eller på annat sätt rengöra sina händer.

BJO bad Rise se till att fängelserna delges hans uppfattning att fångarna ska ha rätt att sköta sin handhygien, med beaktande av de alternativ sätt som Rise lagt fram.

BJO Jämskeläinens beslut 23.6.2009,
dnr 244/2/07*, föredragande Anu Rita

Användning av egna kläder i Sjukhuset för fångar

Enligt häktningsslagen får en häktad använda sina egna kläder, om det inte äventyrar syftet med häktningen, ordningen i fängelse eller den häktades hälsa.

Häktningsslagen tar inte uttryckligen ställning till frågan om användning av egna kläder i Sjukhuset för fångar eller vid andra hälsovårdsenheter inom Fängsvårdsväsendet utan endast till användning av egna kläder i slutna fängelser. Enligt BJO:s åsikt kan häktningsslagens bestämmelser om kläder inte direkt utsträckas till att gälla häktade i Sjukhuset för fångar eller i civila sjukhus.

I hälsovårdslagstiftningen finns inga särskilda bestämmelser om att patienter som vårdas av egen vilja kan förvägras att använda egna kläder. Patienter som var intagna på sjukhus använde emellertid nästan undantagslöst sjukhusets kläder. Till denna del föreföll det naturligt och motiverat att så skedde också i Sjukhuset för fångar.

BJO anser det vara oklart hur bestämmelserna ska tillämpas på fångar som vårdas i Fängsvårdsväsendets hälsovårdsenheter. Enligt BJO gäller problemet inte enbart kläder utan också t.ex. rätten att inneha egna tillhörigheter samt besöksrätten. BJO delgav för kännedom JM sin uppfattning om de oklara bestämmelserna och bad ministeriet överväga saken samt senast 1.2.2010 meddela vilka åtgärder BJO:s uppfattning eventuellt hade föranlett.

I Sjukhuset för fångar fick fångarna använda egna underkläder. En kvinnlig fånge hade inte fått använda en topp eftersom den inte ansågs vara ett underplagg. BJO konstaterade bl.a. att Rise:s föreskrifter om fån-

gars kläder gällde vilka anstaltskläder fångarna skulle ges i Sjukhuset för fångar. Enligt BJO:s åsikt kunde föreskriften inte tolkas så att en fånge inte kunde ges sådana egna kläder som inte uttryckligen nämndes i föreskriften. Om en topp används på motsvarande sätt som en bysthyllare, vilket förefaller ha varit fallet, ser BJO inget hinder och inte heller någon grund för att toppen inte kan överlämnas till klaganden också i Sjukhuset för fångar.

BJO Jämskeläinens beslut 3.11.2009,
dnr 1786/4/08, föredragande Matti Vartia

5.4.3 ÖVRIGA AVGÖRANDE

Upprätthållande av anstaltsordningen och behandlingen av fångar

Förhållandena under observation i isolering

BJO kritiserade Pelso fängelses förfarande då en fånge ställdes under observation i isolering.

En fånge som var ställd under observation i isolering hade inte fått en bibel eller någonting annat att läsa i cellen. BJO konstaterade att fångar tillräckligt ofta måste få använda fängelsebiblioteket. Att en fånge ställs under observation i isolering inskränker inte fångens rätt att använda fängelsebiblioteket på annat sätt än att fången inte personligen får besöka biblioteket. Rätten att använda bibliotek måste anses innebära att fången får låna och inneha böcker. Ytterligare en omständighet som talade för att fången skulle ges en bibel och annan religiös litteratur var enligt BJO att fängelse ålagts att ge fångar som ställts under observation i isolering möjlighet till religionsutövning. Läsning av bibeln och annan religiös litteratur kan jämföras med religionsutövning.

Fängelse hade förfarit felaktigt också då fången inte hade fått skrivredskap och inte tillåts skriva till myndigheten som övervakade fängelse. BJO ansåg detta vara särskilt klandervärt. Fången hade sedermera fått skriva till tillsynsmyndigheterna men uppenbarligen under övervakning så att en vakt var närvarande i cel-

len medan fången skrev brev till JO och efter att brevet var klart. Även om vakten inte såg vad fången skrev, vilket innebar att brevhemligheten enligt grundlagens 10 § inte kränktes hade BJO svårt att se orsaken till att brevskrivning till JO eller någon annan måste ske under övervakade förhållanden. Enligt BJO:s åsikt ska personalen inte i något avseende ingripa i eller begränsa en fångs rätt att anföra klagomål och skriva brev.

Fängelsets praxis var felaktig också såtillvida att fången inte fick vistas utomhus, duscha sig och tvätta tänderna under observationen i isolering. Det finns inga särskilda bestämmelser om utomhusvistelse för en fånge som är ställd under observation i isolering, vilket innebär att fängelselagens allmänna bestämmelse om utomhusvistelse ska tillämpas. Enligt bestämmelsen ska en fånge ges möjlighet att dagligen vistas utomhus, om inte fångens hälsotillstånd eller ett särskilt vägande skäl som hänför sig till ordningen eller säkerheten i fängelset utgör hinder. En förutsättning för att en fånge ska kunna förvägras utomhusvistelse är sålunda att i det enskilda fallet görs en bedömning av om de i bestämmelsen angivna förutsättningarna är uppfyllda. Enbart den omständigheten att en fånge är ställd under observation i isolering innebär inte att fången får förvägras rätt till utomhusvistelse.

Bestämmelserna förutsätter inte uttryckligen att en fånge dagligen ska ges möjlighet att duscha sig. BJO ansåg emellertid att det med tanke på normalitetsprincipen är önskvärt och motiverat att en fånge dagligen har möjlighet att duscha. Klaganden hade getts möjlighet att gå i duschen först efter sju dagar. BJO konstaterade att klaganden inte getts möjlighet att tvätta sig under observationen i isolering.

Fängelsets skyldighet att ge en fånge möjlighet att dagligen tvätta sig innebär enligt BJO också att fången ska ges möjlighet att tvätta sina tänder.

Klaganden hade flera gånger bett att hans hustru skulle underrättas om att han anlänt till fängelset. Man hade lovat underrätta hustrun men det förblev oklart om så skett. Enligt BJO hade fängelset inte någon skyldighet att på fångens vägnar ringa till hustrun, men enligt fängelselagen ska en fånge ges möjlighet att på egen bekostnad ringa ut från fängelset. Den omständigheten att fången ställts under observation i isolering från-

tog honom inte denna rätt. Enligt BJO handlade man felaktigt då klaganden inte tilläts ringa sin hustru.

Också förhållandena under observationen i isolering gav anledning till kritik. Fängelset hade uteslängt dagsljuset från isoleringscellen. Orsaken till att fönstret täckts med en fanerskiva var att fången hade kunnat göra sig av med förbjudna ämnen eller föremål genom att söndra fönstret. I gällande lag finns inga bestämmelser om saken men i internationella rekommendationer förutsätts det att dagsljuset inte får uteslängas. Enligt CPT får fångar inte under några förhållanden berövas möjligheten att se dagsljus. BJO ansåg att fängelset måste hitta på något annat sätt att hindra fångarna från att göra sig av med förbjudna ämnen via fönstret.

Enligt BJO:s åsikt är utgångspunkten den att observationen i isolering måste avslutas om en läkare efter kroppsbesiktning konstaterar att fången inte har förbjudna föremål eller ämnen i sin kropp. BJO ansåg att fängelsets agerande var problematiskt då det hade beslutat att inte avbryta observationen i isolering efter att inga främmande föremål upptäckts vid kroppsbesiktningen.

I fråga om observationens varaktighet är det enligt BJO:s åsikt skäl att notera två saker. För det första får observation i isolering fortgå till dess att de förbjudna ämnena eller föremålen har lämnat fångens kropp eller till dess att det annars inte längre finns skäl till isolering. För det andra får observation i isolering inte fortgå längre än sju dygn. Om det vid kroppsbesiktning har upptäckts att fången har förbjudna ämnen eller föremål i sin kropp får observationstiden i isolering dock förlängas efter maximitiden på sju dygn.

BJO ansåg att klaganden enligt en helhetsbedömning hade behandlats på ett sätt som kränkte människovärdet. Det var inte fråga om något enskilt fall utan om fängelsets allmänna praxis. BJO ansåg inte att fängelset handlat uppsåtligt. Det var snarare fråga om en felaktig eller bristfällig uppfattning om tillämpningen och tolkningen av bestämmelserna om verkställighet av observation i isolering. Fängelset har sedermera i många avseenden korrigerat sina förfaranden och anvisningar.

BJO ansåg att fängelsedirektören och den biträdande direktören som svarade för säkerheten inte i det aktuella fallet handlat korrekt och gav dem för framtiden en anmärkning för att de handlat i strid med sina tjänsteplikt. För fängsvårdschefens vidkommande ansåg BJO det vara en tillräcklig påföljd att för kännedom delge honom beslutet för att beaktas i framtiden.

BJO bad också Rise och direktören för Norra Finlands regionfängelse överväga hur de kunde kompensera klaganden för kränkningen av hans människovärde. Dessutom bad han Rise delge fängelserna ställningstagandena i detta beslut. BJO bad Rise senast 1.4.2010 meddela vilka åtgärder ärendet föranlett. Dessutom delgav BJO för kännedom JM sin uppfattning om behovet att noggrannare reglera verkställigheten av observation i isolering och bad ministeriet senast 1.4.2010 meddela vilka åtgärder ärendet eventuellt föranlett.

BJO Jääskeläinsens beslut 31.12.2009,
dnr 1308/4/09*, föredragande Harri Ojala

RISE:s centralförvaltningsenhet meddelade 29.3.2010 att direktören för Östra och Norra Finlands brottspåföljdsområde ansett det motiverat att ge gottgörelse, trots att det i ärendet inte uppkommit någon lidande som är ersättningsbart enligt skadeståndslagen. Som skälig gottgörelse för den för människovärdet kränkande behandlingen under observationen i isolering har till fången betalats 50 euro per dag, dvs. sammanlagt 350 euro för de sju dagar.

RISE meddelade att den hade sänt BJO:s beslut till fängelsernas direktörer och biträdande direktörer, till brottspåföljdsområdenas direktörer och jurister samt till vissa av centralförvaltningsenhetens tjänstemän för kännedom. RISE:s centralförvaltningsenhet har dessutom 23–24.3.2010 inspekterat Pelso fängelse. I samband med inspektionen framgick det att fängelset i sin verksamhet noggrant beaktat ställningstagandena i BJO:s beslut.

JM:s kriminalpolitiska avdelning meddelade 26.3.2010 att det är skäl att precisera regleringen av de säkerhetsåtgärder som BJO nämner i sitt beslut. Behovet att precisera bestämmelserna utreds i samband med beredningen av en proposition med förslag till ändring av fängelselagen och häktningsslagen. Regeringen har

för avsikt att avlåta propositionen till riksdagen hösten 2010.

Förhållandena vid verkställighet av straff i enrum

Klaganden kritiserade i många avseenden Åbo fängelses förfarande vid verkställighet av straff i enrum. Han hade varit tvungen att avtjäna ett straff i enrum i en kameraövervakad cell med belysning dygnet runt. Man hade varken givit honom en kudde eller sänglinne och inte heller föremål som var tillåtna enligt bestämmelserna. Han hade inte heller fått köpa varor i anstaltsbutiken eller haft möjlighet att låna böcker.

BJO konstaterade att det i fråga om observation och observation i isolering uttryckligen nämns i fängelselagen att den övervakning som förutsätts kan utföras med teknisk utrustning. I fängelselagen finns inga andra bestämmelser om kameraövervakning i celler. Även om en cell som bebos av en fånge inte skyddas av hemfriden innebär kameraövervakning en kränkning av fångens grundlagsfästa personliga integritet. En cell får sålunda kameraövervakas endast om så uttryckligen föreskrivs i lag. BJO ansåg att man handlat felaktigt då klaganden hade kameraövervakats medan han avtjänade straff i enrum. Det fanns sålunda inte heller någon grund för att med tanke på kameraövervakningen hålla cellen upplyst dygnet runt.

BJO konstaterade att en fånge som avtjänar straff i enrum har begränsad rätt att inneha tillhörigheter. I ordningsstadgan kan utfärdas innehavsbestämmelser avdelningsvis och för en isoleringsavdelning kan således gälla särskilda bestämmelser. I fråga om fångar som avtjänar straff i enrum ska emellertid iaktas särskilda bestämmelser och inte isoleringsavdelningens egna bestämmelser som eventuellt strider mot dem. Rise har särskilt bestämt vilka föremål som får innehas av en fånge som avtjänar straff i enrum, vilket innebär att fängelset inte har prövningsrätt när det gäller innehav av sådana föremål. BJO ansåg att man förfarit felaktigt då klaganden inte hade tillåtit inneha tandborste och tandkräm.

Rise:s föreskrifter gäller också ställning fångars rätt att inneha sängkläder och sänglinne. BJO konstaterar att

avtjänande av straff i enrum inte innebär begränsning av fångens rätt att inneha sängkläder och sänglinne. Enligt BJO:s åsikt hade man förfarit felaktigt då klaganden inte fick inneha kudde och lakan i cellen.

BJO konstaterar att en fånge som disciplinstraff kan påföras förlust av rättigheter vilket kan innebära att bl.a. användning av pengar och andra betalningsmedel begränsas. Också fångens rätt att i anstaltsbutiken skaffa livsmedel och andra förnödenheter kan begränsas. Förlust av rättigheter och straff i enrum är två olika disciplinstraff. Straff i enrum kan inte anses inbegripa förbud mot användning av pengar i anstaltsbutiken. Det är skäl att tolka bestämmelserna så att till den som avtjänar straff i enrum enligt en beställningslista kan levereras sådana varor från anstaltsbutiken som fången har rätt att inneha i cellen. BJO ser ingen anledning till att en fånge som avtjänar straff i enrum inte utöver tobak kan få leveranser av också andra varor från anstaltsbutiken, såsom kaffe, te, socker, hygienartiklar och skrivtillbehör.

BJO konstaterar att den omständigheten att en fånge avtjänar straff i enrum inte på annat sätt begränsar fångens rätt att använda bibliotek än att han inte personligen får besöka fångelsens bibliotek för att låna böcker. Detta innebär i praktiken att fången ska ges en lista över bibliotekets böcker och att fången får låna böcker enligt önskemål. BJO ansåg att man förfarit felaktigt då klaganden inte hade getts möjlighet att låna böcker.

BJO ansåg att klaganden på det hela taget behandlats på ett sätt som åtminstone i det närmaste kränkte människovärdet. Å andra sidan hade fångelset enligt BJO:s uppfattning inte handlat avsiktligt utan det var snarare fråga om en felaktig eller bristfällig uppfattning om de bestämmelser och föreskrifter som ska iaktas vid verkställighet av straff i enrum. BJO ansåg det därför vara tillräckligt att ge Åbo fängelse en anmärkning för att ha handlat i strid med bestämmelserna och föreskrifterna. Fångelsedirektören uppmanades vidta åtgärder för att avhjälpa situationen och Rise ombads delge fångelserna de i beslutet framförda ställningstagandena för kännedom.

BJO Jääskeläinens beslut 4.12.2009, dnr 1418*, 1486*, 1488* och 1489/4/09*, föredragande Matti Vartia

Liknande frågeställningar framkom i ett klagomålsärende där klaganden hade placerats på ett fångelses isoleringsavdelning efter utredning av en ordningsförseelse. Detta förhållande förändrade emellertid enligt BJO:s uppfattning varken bedömningen av ärendet eller slutresultatet. BJO ansåg att en sådan fånges rättigheter åtminstone inte kunde vara snävare än en fånges som avtjänade ett straff i enrum (1042/4/08*). Det var också fråga om att klaganden placerats i en isoleringscell där belysningen var på dygnet runt. Motsvarande praxis tillämpades också då en häktad avtjänade straff i enrum (1309/4/09). I utredningarna motiverades praxisen bl.a. med uppföljning av fångens och den häktades hälsotillstånd och välmående. BJO konstaterade i båda fallen att en fånge som avtjänar straff i enrum enligt lag inte får kameraövervakas och delgav fångelserna sin uppfattning om det felaktiga förfarandet för kännedom.

Blåsprov på fångar

På en avdelning i Riihimäki fängelse utfördes blåsprov på alla fångar. Orsaken var att man i en fånges cell hittat två nästan tomma enliters plastflaskor med botten-sats av jäst. Fångens blåsprov visade 1,96 promille. På basis av dessa observationer utfördes blåsprov också på avdelningens övriga fångar, dock utan tecken på att de förtärt alkohol. Två fångar som tvingats blåsa i alkometern klagade över förfarandet.

BJO bedömde i sina beslut om det varit fråga om en sådan konkret misstanke om att klagandena förtärt alkohol som avses i lagen. Enligt BJO:s uppfattning fanns det inga konkreta iakttagelser som hade direkt samband med klagandena. Det enda sambandet mellan klagandena och de hittade alkoholfaskorna som gav anledning till misstanke var att klagandena bodde på samma avdelning som den berusade fången. Klagandena ansågs därför ha haft möjlighet att dricka av alkoholdrycken och hade tidigare anteckningar i ett disciplinärt ärende som gällde rusmedel.

BJO ansåg att enbart detta inte gav anledning att misstänka fångarna för att förtärt alkohol och vara alkohol-påverkade då beslutet om åtgärden togs. Enbart de tidigare disciplinära anteckningarna kunde inte läggas till grund för en konkret misstanke och knappast ens

användas som stöd för annan bevisning. Av dessa skäl ansåg BJO att det inte fanns någon grund för att automatiskt göra blåsprov på avdelningens samtliga fångar. Frågan om misstankarna var befogade borde ha utretts separat för varje fånge, t.ex. genom perception, genom samtal med fångarna och genom iakttagelser om deras beteende.

Bedömningen av situationen kunde dock i viss mån anses vara tolkningsbar. Av den anledningen och eftersom blåsprovet innebar ett relativt litet ingrepp i den personliga integriteten nöjde sig BJO med att för kännedom delge Riihimäki fängelse och RISE sin uppfattning om förutsättningarna för blåsprov.

BJO Jääskeläinens beslut 24.6.2009, dnr 2723* och 2726/4/08, föredragande Mikko Eteläpää

Placering på en avdelning och avdelningens funktioner

Vid Pelso fängelse hade man förfarit felaktigt då man placerat klaganden i förhållanden som de facto innebar att han hölls avskild så som avses i fängelselagen. Genom förfarandet hade fängelset också bidragit till att fången inte hade någon möjlighet att genom ett rättelseyrkande få lagligheten av grunderna för avskildheten upptagna till prövning av direktören för regionfängelset och vid behov genom besvär till förvaltningsdomstolen.

Vid bedömningen av förfarandet beaktade BJO som en försvårande omständighet att fängelset redan tidigare hade uppmärksamats på de korrekta beslutsförfarandet i ett ärende där en fånge hållits avskild från övriga fångar. Beslutet gällde visserligen tiden innan fängelselagen trätt i kraft. I och med fängelselagen har rättskyddsfaktorerna ytterligare accentuerats.

Som en förmildrande omständighet när det gällde fängelsedirektörens förfarande beaktade BJO att denne hade blivit direktör för fängelset först efter BJO:s beslut. Medan ärendet undersöktes hade fängelset också ändrat sin praxis på uppmaning av Rise. BJO nöjde sig med att delge fängelsedirektören och den biträdande direktören sin uppfattning för kännedom. I ärendet

aktualiserades också frågan om de på avdelningen placerade fångarnas möjlighet att delta i religiösa möten för fångarna (1884, 185 och 2008/4/07).

Förhållandena i en placeringsenhet

Klaganden kritiserade förhållandena för fångar i regionfängelsets placeringsenhet samt den långa tid som placeringen tog i anspråk. Fångarna tvingades vistas i sina celler 23 timmar i dygnet utan andra aktiviteter än utomhusvistelse. Klaganden uppgav att fångar i placeringsenheten inte beviljas oöverbakade besök.

BJO konstaterade att även om placeringstiden efter klagomålet hade kunnat förkortas till i genomsnitt en månad kunde den fortfarande inte anses vara tillfredsställande.

För fångar som ska placeras gäller emellertid samma bestämmelser om ordnande av verksamhet som för andra fångar. BJO ansåg att bristen på aktiviteter för sin del förutsätter att placeringen på avdelningen är så kortvarig som möjligt. Ju längre tid placeringen tar i anspråk desto viktigare är det att fångarna har möjlighet att delta i fängelsets aktiviteter.

Enligt fängelsets riktlinjer beviljades oöverbakade besök inte till fångar som inte hade beviljats oöverbakade besök innan de anlände till placeringsenheten. BJO ansåg att enbart den omständigheten att en fånge befinner sig i placeringsenheten inte kan motivera att fången inte beviljas oöverbakade besök (145/4/07).

Övervakning av korrespondens och samtal

Öppnande av brev från tillsynsmyndigheter

En vakt som i fängelset granskat inkommande post hade öppnat två brev som sånts till en fånge från justitieombudsmannens kansli. Enligt lagen får brevväxling mellan en fånge och en myndighet som utövar tillsyn över fängelsets eller anstaltspersonalens verksamhet

inte granskas eller läsas. BJO gav vaken en anmärkning för det lagstridiga förfarandet. Vid bedömningen av förfarandet beaktades den omständigheten att vaken arbetade första dagen i uppgiften och att det inte fanns någon anledning att betvivla hans berättelse att han endast öppnat men inte läst breven. Det var dessutom fråga om ett mänskligt misstag som skett av ouppmärksamhet.

BJO Jämskeläinens beslut 19.8.2009,
dnr 2126/4/09, föredragande Anu Rita

Överlämnande av farsdagskort till en fånge

Till klaganden hade inte överlämnats farsdagskort från hans barn. Dessutom hade ett brev från tingsrätten öppnats.

Enligt fängelseis utredning föreföll farsdagskorten ha tillverkats av barnen själva av papp och de var monterade i en fotoaffärs pappmar. Enligt utredningen hade korten inte kunnat granskas utan att de togs isär.

BJO konstaterade att en vägran att till en fånge överlämna hemmagjorda kort kan motiveras på två sätt. För det första i enlighet med fängelseislagens 9 kap. 1 § så att det anses vara fråga om vägran att överlämna ett förbjudet ämne. En annan möjlig grund är kvarhållande av en postförsändelse med stöd av fängelseislagens 12 kap. 5 §. Villkendera av de ovan nämnda grunderna vägran att överlämna korten än baserades på hade fången i båda fallen rätt att överklaga besluten.

BJO har inte haft tillgång till farsdagskorten i fråga och har sålunda inte haft möjlighet att göra en närmare bedömning av förfarandet.

I fråga om brevet från tingsrätten konstaterade BJO att bestämmelsen om granskning av brev ger fängelseis en omfattande prövningsrätt också när det gäller beslut om öppnande av brev från en domstol. I ärendet framkom sålunda ingen anledning att misstänka lagstridigt förfarande. BJO konstaterade som sin uppfattning att det i fråga om domstolens brev hade varit motiverat att iaktta samma förfarande som vid gransk-

ning av en fånges brev från ett rättegångsbiträde, dvs. att brevet öppnades endast i närvaro av fången.

BJO Jämskeläinens beslut 17.12.2009,
dnr 1706/4/09, föredragande Matti Vartia

Vidarebefordran av brev till en fånge

En fånges brev till en annan fånge hade returnerats till avsändaren eftersom brevet mottagare hade flyttats till ett annat fängelse. Klaganden ansåg att fängelset borde ha vidarebefordrat brevet till det fängelse som mottagaren flyttats till.

BJO konstaterade att det varken i fängelseis eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den föreskrivs om förfarandet i fall som detta. BJO ansåg att fängelset handlat på ett sätt som stred mot förvaltningslagens princip om god förvaltning då brevet inte vidarebefordrats till mottagaren (2424/4/08).

Fångsväsendets samtalsförmedling överfördes till ett privat företag

BJO Jämskeläinens beslut 29.10.2009, dnr 2232/4/07* refereras i avsnittet Övriga ärenden, s. 311.

Rättssäkerhet och god förvaltning

Permission av viktigt skäl

Klaganden kritiserade Satakunta fängelse för att han inte hade beviljats permission för sin familjs flyttning. Som motivering till de negativa besluten angavs att för permissionen inte hade angivits ett tillräckligt viktigt skäl.

BJO ansåg att en fånge kan förutsättas lägga fram utredning om sanningsenligheten och vikten av den grund som han åberopar. Förvaltningslagens bestämmelser om komplettering av handlingar och myndigheternas utredningsskyldighet gäller också handläggning av permissionsansökningar. Om fängelseis anser

att ansökan är bristfälligt motiverad är utgångspunkten den att fängelset ska uppmana sökanden att komplettera sin ansökan inom utsatt tid. Fängelset skulle ha haft möjlighet att per telefon kontrollera uppgifterna genom att ringa fångens sambo och via befolkningsregistret. Eftersom i lagens förarbeten uttryckligen nämns flyttning som ett exempel på ett viktigt skäl är utgångspunkten den att permission borde beviljas för flyttning om de övriga förutsättningarna är uppfyllda och om det inte finns särskilda skäl som talar emot permissionen. I det aktuella fallet hade några sådana skäl inte nämnts. I skenet av detta ansåg BJO att beslutsprövningen var felaktig.

BJO uppmärksammade för framtiden fängelset på betydelsen av att bedöma grunderna för permission som ansöks av viktigt skäl, på myndighetens utredningsskyldighet och på betydelsen av att motivera beslut (2263/4/07).

Också i ett annat fall var det fråga om motivering av ett negativt permissionsbeslut då ansökan baserades på ett viktigt skäl. Som motivering till beslutet anfördes att klagandens frigivning var nära förestående och att han skulle ha haft möjlighet att sköta sina angelägenheter under permissioner som beviljats på basis av strafftidens längd. BJO konstaterade att om en i ansökan nämnd grund bedöms uppfylla förutsättningarna för beviljande av permission av viktigt skäl, måste permission beviljas på grund av det viktiga skälet, trots att fången inte ännu använt alla permissioner som kunde beviljas på basis av strafftidens längd. Ett negativt beslut kan inte heller motiveras med att fången skulle ha haft möjlighet att sköta sina angelägenheter under en tidigare permission som beviljats på basis av strafftidens längd. BJO uppmärksammade fängelset på vikten av omsorgsfull motivering av permissionsbeslut (2196/4/07).

Permissionspraxis

Förfarandet i ett fängelse var felaktigt i det avseendet att vakterna enligt anstaltens praxis hindrade fångar att lämna fängelset för permission om de inte hade någon som hämtade dem. Fängelsets praxis var inte

förenlig med gällande lag och anvisningen hade inte givits i skriftlig form. Fångarna hade inte heller vederbörligen informerats om praxisen (2381/4/07).

Utredning av ordningsförseelse och protokollföring av förhör

Klaganden hade getts en anmärkning för olämpligt uppträdande. Klaganden hade emellertid hörts endast muntligen, utan att något skriftligt förhörsprotokoll upprättades.

BJO konstaterade att enligt bestämmelserna ska förhör med fångar protokollföras och detta gäller också sådana fall där en ordningsförseelse endast leder till att fången ges en anmärkning. BJO konstaterade att fängelsets förfarande i ärendet var felaktigt. BJO ansåg emellertid att eftersom Rise inte ännu vid tidpunkten för händelsen hade fastställt en protokollmodell för utredning av ordningsförseelser, föranledde ärendet inga andra åtgärder än att BJO uppmärksammade fängelset på att förhör måste protokollföras (2626/4/07).

Det var fråga om utredning av en ordningsförseelse som lett till anmärkning och om protokollföring av yttanden också i ett ärende där BJO gjorde bedömningen att det var oklart vilken ställning en anmärkning hade i förhållande till disciplinsystemet (3949/4/07*).

Hörande av en fånge i samband med utredning av en ordningsförseelse och disciplinär behandling

En biträdande fängelsedirektör förfor felaktigt då han försummade att höra klaganden i samband med utredningen av ett disciplinärende. Skyldigheten att höra fångar med anledning av ordningsförseelser framgår tydligt av fängelselagen. Det är också nödvändigt att föra protokoll över utredning av ordningsförseelser. I fängelseförordningen föreskrivs vad som ska protokollföras i samband med utredning av disciplinärenden.

Vidare borde fångens yttrande i klagomålsärendet ha protokollförts. Invändningen att fångdatasystemet inte möjliggjorde detta var inte en godtagbar grund för att inte protokollföra yttrandet. Ett eventuellt rättelseyrkande från fången kunde inte ersätta skyldigheten att protokollföra yttrandet. BJO delgav för kännedom fängelse sin uppfattning om det felaktiga förfarandet. BJO sände en kopia av sitt beslut också till Rise och till direktören för Norra Finlands regionfängelse för kännedom (909/4/07).

Grunderna för att hålla en misstänkt avskild

BJO bedömde om det varit motiverat att av undersökningstekniska skäl hålla klaganden avskild i drygt tre dygn. Enligt fängelselagen får en fånge hållas avskild från övriga fångar "om det är nödvändigt för att bevara ordningen eller av andra särskilda skäl".

Varken i det yttrande eller i den utredning som BJO fick i ärendet anges närmare varför det var nödvändigt att hålla fången avskild för att bevara ordningen eller av andra särskilda skäl. I utredningen nämndes utredning av ärendet och undersökningstekniska skäl som orsak endast på ett allmänt plan. Av utredningen framgick inte närmare t.ex. vad det innebar att "anmälan utredes 14–17.4.2008". Inte heller framgick det om utredningen av ordningsförseelsen hade kunnat äventyras om man inte längre hållit klaganden avskild från övriga fångar eller vilka andra negativa konsekvenser detta eventuellt kunde ha haft. Sådana omständigheter framgick inte heller i övrigt av de handlingar som stod till buds i ärendet.

Fängelse förfarande i ärendet hade inte påvisats vara lagstridigt. Förfarandet kunde emellertid i viss mån kritiseras i det avseendet att det inte motiverats varför det var nödvändigt att hålla klaganden avskild från övriga fångar för att bevara ordningen eller av andra särskilda skäl. Fängelse förfarande kunde också leda till den mot oskuldspresumtionen stridande uppfattningen att man utgått ifrån att klaganden gjort sig skyldig till ordningsförseelsen och att detta mer eller mindre automatiskt lett till att fången hölls avskild från övriga fångar av undersökningstekniska skäl.

BJO uppmärksamgjorde fängelse på vikten av att noggrant iaktta alla förutsättningar för tillämpning av fängelselagens 15 kap. 14 § samt på att det måste vara möjligt att också i efterhand ange orsakerna till varför en åtgärd varit nödvändig för bevarande av ordningen eller av andra särskilda skäl.

BJO Jämskeläinens svar 22.12.2009,
dnr 1930/4/08, föredragande Pasi Pölönen

Användningsförbud som kollektivt straff

Klaganden kritiserade fängelse för att alla fångar på en avdelning som kollektivt straff hade förbjudits använda idrottssalen efter att någon av avdelningens fångar hade söndrat en skyddsplatta på salens golv. Förbudet att använda idrottssalen gällde inte fångarna på andra avdelningar.

BJO konstaterade att det föreskrivs i fängelselagen om fångars deltagande i fritidsverksamhet och om förbud mot deltagande. Enligt bestämmelserna kan fångarna på en viss avdelning inte förvägras rätt att delta i fritidsverksamhet på grund av att en eller flera fångar på avdelningen i fråga har handlat klandervärt. BJO delgav för kännedom fängelsedirektören och den arbetsledare som utfärdat förbudet sin uppfattning om det felaktiga förfarandet (4041/4/08).

Klaganden hade inte hörts om en avdelningsplacering

Klaganden kritiserade den omständigheten att han inte hade hörts före ett beslut om placering på en avdelning.

BJO konstaterade att enligt fängelselagen ska en fånge höras före beslut om boende och andra beslut som gäller fången. Ett beslut om placering av en fånge på en avdelning är enligt bestämmelsen ett beslut som förutsätter att fången höras. Förfarandet i ärendet var felaktigt (2528/4/09).

Hantering av handlingar och protokollföring av ärenden

En permissionshandling försvann

Klaganden kritiserade fängelsets fångvårdschef för att denne hade tappat bort en handling om klagandens farbrors hälsotillstånd som klaganden lämnat in som bilaga till sin ansökan om permission.

BJO konstaterade att en handling som lämnats in till en myndighet för behandling av ett ärende är en sådan myndighetshandling som avses i offentlighetslagen. Myndigheten är skyldig att förvara handlingar i enlighet med vad som bestäms och föreskrivs i arkivlagen och arkivbildningsplanen. Enligt bestämmelserna och föreskrifterna ska bilagorna till permissionshandlingar i samtliga fall förvaras i minst 10 år.

BJO ansåg att fångvårdschefen handlade felaktigt då han körde permissionsansökans bilaga i pappersförstöraren (3806/4/08).

Straffregisterutdrag fogades till ett yttrande

Klaganden kritiserade regionfängelset för att det sändt ett straffregisterutdrag om honom med ett yttrande till förvaltningsdomstolen. Ärendet gällde uppskov med verkställighet av ett förvandlingsstraff för böter. Enligt klaganden hade straffregisterutdraget ingen betydelse för avgörandet av ärendet och det var ägnat att skapa en negativ bild av honom innan besvären avgjordes.

BJO konstaterade att klagandens uppskovsansökan aktualiserade en bedömning av frågan om de skäl som klaganden nämnde för sin ansökan var sådana att det var motiverat och möjligt att bevilja uppskov på basis av dem. BJO konstaterade att ett straffregisterutdrag kan fogas till ett yttrande som överlämnas till förvaltningsdomstolen i sådana fall då utdraget innehåller uppgifter som har betydelse för beslutsprövningen. Enligt BJO:s uppfattning hade i utredningen inte framförts och i ärendet inte annars framkommit något skäl

för att det villkorliga fängelsestraff som ådömts klaganden skulle ha haft någon betydelse för beslutet om förutsättningarna för uppskov med verkställigheten.

BJO ansåg att regionfängelsets direktör handlat felaktigt (3993/4/08).

Delgivning av beslut

Klaganden hade inte i tid fått ett beslut om oövervakat besök. BJO ansåg att det inte kunde godtas att klaganden hade fått besked om beslutet först efter att ha fyllt i en frågeblankett. BJO uppmärksammade fängelset på vikten av omsorgsfullhet och på de krav som god förvaltning innebär.

Vägran att bevilja övervakat besök motiverades också med att de strukturella förhållandena i fängelset medförde rymningsrisk. BJO anser att det i ett fängelse bör finnas utrymmen som lämpar sig för besök och att ett avslag på en ansökan om familjebesök inte kan motiveras med den nämnda omständigheten. Också Rise förenade sig om denna åsikt i sitt yttrande (1475/4/07).

En fånges rätt att ta del av registeruppgifter

Fångvårdsmyndigheterna hade med hänvisning till ordnings- och säkerhetssynpunkter endast i begränsad utsträckning låtit en fånge ta del av planen för strafftiden. Klaganden hade getts möjlighet att tillsammans med en tjänsteman vid anstalten gå igenom frågor i anslutning till planen för strafftiden. Det var sålunda inte fråga om begränsning av rätten att få information eller granska handlingarna utan om fångens rätt att få och inneha en handling som gällde honom i den form som han önskade.

BJO konstaterade att i fängelseförhållanden accentueras säkerhetsfrågor och fångarnas möjligheter att avtjäna sitt fängelsestraff utan att den egna säkerheten hotas. När det gäller avvägningen mellan motsatta intressen kan det i vissa situationer vara möjligt att begränsa rätten att inneha handlingar. BJO ansåg att

man kan vägra att överlämna en handling till en fånge endast om ett överlämnande i det enskilda fallet är förenat med konkreta och motiverade hotfaktorer.

BJO ansåg fängelsets praxis vara felaktig till den del som den generellt, utan prövning i det enskilda fallet förbjuder överlämnande av planen för strafftiden. Också i Rise:s anvisningar konstateras huvudprincipen vara den att planen för strafftiden ska överlämnas till fången.

BJO Jämskäläinens beslut 9.11.2009,
dnr 3844/4/08, föredragande Kristian Holman

Det var fråga om en fånges rätt att ta del av registeruppgifter om sig själv också i ett ärende där fången inte under fängelsetiden hade kunnat förverkliga sin granskningsrätt, delvis till följd av en icke preciserad informationsbegäran. Bidragande orsaker var också att vissa för ärendet centrala fängelseanställda antingen hade varit på semester eller annars oanträffbara. Fången fick ta del av uppgifterna efter sin frigivning. Han ansökte om ersättning för sina resekostnader. Fängelsedirektören biföll inte ansökan. I sin bedömning av ersättningsfrågan kunde direktören enligt BJO:s åsikt ha beaktat att fången i en normal situation skulle ha kunnat granska uppgifterna utan extra kostnader (1873/4/07).

Fångdatasystemet

BJO ansåg att då fängelset av polisen fått beskedet att en förundersökning avslutats hade det förekommit vissa brister i informationsgången inom fängelset och när det gällde registreringen av informationen i fångdatasystemet. Detta berodde också delvis på systemets tekniska egenskaper. De som använder fångdatasystemet bör enligt BJO:s åsikt ha sådana kunskaper om systemets funktion att anteckningar som är relevanta för en fånges rättssäkerhet blir korrekt införda i systemet och vid behov kan rättas (1034/4/09).

Behandlingen av en handlingsbegäran

Ett regionfängelse vägrade på klagandens begäran lämna ut kopior av resultatavtalshandlingar som upprättats inom fångvårdsväsendet. Regionfängelset vägrade också ge klaganden besvärсанvisning och tog inte ens reda på om klaganden ville ha ett överklagbart beslut. BJO delgav för kännedom regionfängelset som sin uppfattning att handlingsbegäran hade behandlats på ett lagstridigt sätt (2220/4/09*).

Hälso- och sjukvård

Ingen sjukvårdsjour i fängelserna

BJO ansåg det vara ohållbart att nästan alla fängelser saknar sjukvårdsjour under kvällar och veckoslut. BJO var bekymrad över fångarnas säkerhet. Han ansåg att fångarnas säkerhet måste tryggas genom att det i alla fängelser utan dröjsmål inrättas ett heltäckande jour-system med tillräckliga resurser.

Avsaknaden av sjukvårdsjour uppdagades då BJO undersökte ett klagomål från en fånge i Kervo fängelse. Fången hade på söndagen ställts under observation i isolering på grund av misstanke om att han eventuellt hade narkotiska ämnen i sin kropp. Fängelsets sjukskötare fick vetskap om isoleringen först på måndagen vid middagstid, dvs. 21 timmar senare.

Läkare eller sjukskötare ska utan dröjsmål underrättas om observation i isolering

Enligt fängelselagen får en fånge ställas under observation i isolering om det finns grundad anledning att misstänka att fången har förbjudna ämnen eller föremål i sin kropp. Fången placeras då i ett rum eller en cell där det med hjälp av teknisk utrustning eller på något annat sätt dygnet runt är möjligt att observera fången och kontrollera att de förbjudna ämnena och föremålen lämnar fångens kropp. Lagen förutsätter emellertid att sjukvårdspersonalen utan dröjsmål underrättas om att fången har ställts under observation

i isolering, för att en läkare eller sjukskötare så snart som möjligt ska kunna undersöka fångens hälsotillstånd. Om fången har t.ex. narkotika i sin kropp är risken för akut förgiftning eller tarmblockering överhängande. Båda komplikationerna kan få dödlig utgång.

BJO konstaterade att lagen inte närmare definierar innebörden av uttrycket "utan dröjsmål". Han anser att målsättningen bör vara att underrättelse om att en fånge har ställts under observation i isolering sker nästan omedelbart. I nuläget är problemet emellertid att fängelserna inte har något organiserat jourssystem. Det är sålunda i praktiken omöjligt att uppfylla kravet "utan dröjsmål" utanför tjänstetid och under veckoslut. Behovet av observation i isolering aktualiseras ofta vid tidpunkter då sjukvårdspersonal varken finns på plats eller håller jour.

BJO framhöll att det inte är något självändamål att sjukvårdspersonal ska underrättas utan dröjsmål. Därigenom garanteras nämligen fångarnas grundlagsenliga rätt till trygghet. Myndigheterna måste ordna trygga förhållanden för fångar som ställs under observation i isolering. Det räcker inte att underrättelse sker utan dröjsmål – en läkare eller sjukskötare måste också tillräckligt snabbt undersöka fångens hälsotillstånd.

Fängelserna måste få heltäckande jourssystem

BJO underströk att fångarnas säkerhet måste tryggas genom att det i alla fängelser utan dröjsmål inrättas heltäckande jourssystem med tillräckliga resurser. Fångvårdsväsendets bristfälliga hälso- och sjukvårdsresurser har påtalats redan tidigare, bl.a. i biträdande justitieombudsmannens ställningstagande i ett fall där Fångsjukhusets personal konstaterades vara underdimensionerad. BJO anser att hälso- och sjukvårdsenheternas resursbrist är mycket bekymmersam med tanke på fångarnas säkerhet.

Också CPT har uppmärksammat fängelsernas otillräckliga hälso- och sjukvårdsresurser i allmänhet och speciellt i situationer där fångar ställs under observation i isolering. I sin rapport från ett inspektionsbesök i Finland våren 2008 rekommenderade CPT att fängelserna alltid, också nattetid, har en person på plats som kan

ge förstahjälp. Denne ska helst vara legitimerad sjukskötare. En fånge som misstänks ha förbjudna ämnen i sin kropp ska läkarundersökas och övervakas så att allvarliga risker kan elimineras. CPT bad de finska myndigheterna vidta nödvändiga åtgärder.

BJO sände sitt beslut både till Kervo fängelse och till Rise. Han bad Rise senast 11.9.2009 meddela vilka åtgärder ärendet har föranlett.

BJO Jämskäläinens beslut 27.2.2009,
dnr 133/4/08*, föredragande Pasi Pölönen

Rise meddelade 29.12.2009 att ett centraliserat informationssystem inte kan genomföras på grund av problem när det gäller att bedöma fångars hälsotillstånd per telefon. Rise:s generaldirektör ska i syfte att omedelbart rätta till situationen i början av år 2010 tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att utreda hur lagens krav på underrättelse utan dröjsmål och undersökning av fångars hälsotillstånd så snart som möjligt ska kunna tillgodoses på ett sådant sätt att fångarnas säkerhet tryggas. JO kommer att underrättas om slutresultatet av arbetsgruppens arbete.

Remiss till operation omedelbart då vårdbehovet konstateras

Klaganden ansåg att hans sjukvård fullständigt hade försumrats vid Vanda, Riihimäki och Helsingfors fängelser. Dessutom hade man meddelat att han inte kommer att opereras under fängelsetiden.

I utredningen från fångvårdsväsendets hälsovårdsenhet hänvisas till läkarmötets vårdriktlinjer enligt vilka fångar med kroniska sjukdomar i regel ges operationsvård efter frigivningen. Klagandens sjukdom konstaterades emellertid vara uppenbar och kräva kirurgisk vård, men inte brådskande operation.

Valvira konstaterade i sitt yttrande att klaganden borde ha fått remiss till operation då behovet av operation konstaterades. En remiss borde utan dröjsmål ha skrivits ut och sänts till en vårdenhet. I det aktuella fallet skrevs remissen ut ca sju månader efter konstaterandet av vårdbehovet.

BJO ansåg att klaganden i detta fall inte fått tillräckliga sjukvårdstjänster på det sätt som avses i grundlagen och att inte heller klagandens lagenliga rätt till sådan god hälso- och sjukvård som hans medicinska behov förutsatte hade förverkligats.

BJO konstaterade att Fångvårdsväsendets hälso- och sjukvårdsenhets praxis enligt vilken remiss till icke-brådskande operationer inte skrivs under häktnings- eller fängelse tiden kan leda till att vården fördröjs avsevärt. De allmänna riktlinjerna gör det inte heller möjligt att beakta patientens individuella behov vid bedömningen av behovet av och den rätta tidpunkten för vården. Av dessa skäl anser BJO att den allmänna praxis som det här är frågan om inte kan godtas. Enligt BJO:s åsikt hade den frihetsberövade personens i grundlagen, häktningslagen, fängelselagen och patientlagen tryggade rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster samt till sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som hans medicinska behov förutsatte inte tryggats i tillräcklig utsträckning.

BJO delgav för kännedom Fångvårdsväsendets hälso- och sjukvårdsenhet sin åsikt om saken och bad enheten utreda vilka åtgärder hans uppfattning om hälso- och sjukvårdsenhetens allmänna praxis hade föranlett.

BJO Jämskeläinens beslut 24.6.2009,
dnr 3402/4/07, föredragande Leena-Maija Vitie

Överläkaren vid Fångvårdsväsendets hälso- och sjukvårdsenhet meddelade 27.11.2009 att såsom riktlinje för enheten vid läkarmötet 14.5.2008 fastställts att fångar har samma lagstadgade rättigheter till hälso- och sjukvårdstjänster som övriga medborgare, dvs. till god vård av hög kvalitet samt vårdgaranti. Hälso- och sjukvårdsenheten följer denna riktlinje i sin verksamhet.

En annan myndighet kontaktades utan patientens medgivande

Klaganden kritiserade överläkaren vid Psykiatriska sjukhuset för fångar, Vandaenheten, för dennes förfarande då han i strid med klagandens vilja i ärenden som gällde klaganden per telefon hade kontaktat Socialservice för bostadslösa (ASSO) i Helsingfors.

Enligt patientlagen får med patientens samtycke lämnas uppgifter som behövs för ordnande av undersökning och vård av patienten till någon annan verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård eller till en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården. Om uppgifter ur journalhandlingar lämnas ut till utomstående förutsätter detta patientens skriftliga samtycke.

Klaganden hade skriftligen samtyckt endast till att uppgifter om honom fick lämnas ut för fortsatt vård, dvs. till enheten för öppen rehabilitering vid Stengårds sjukhus. I det aktuella fallet hade uppgifter ur journalhandlingarna emellertid inte lämnats ut till en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården utan till en socialarbetare, som måste anses vara utomstående. En förutsättning för utlämnande av uppgifter till socialarbetaren skulle ha varit att klaganden gett sitt skriftliga samtycke.

Förfarandet i ärendet var felaktigt. BJO ansåg emellertid att överläkarens agerande var så tillvida förståeligt att han hade försökt se till att klaganden inte efter frivivningen skulle "hamna på gatan" utan få den vård som han behövde.

BJO Jämskeläinens beslut 17.6.2009,
dnr 2208/4/09, föredragande Matti Vartia

Kontakter utanför fängelset

Gifta fångars rätt till oövervakade besök

Klaganden och dennes make som avtjänade ett fängelsestraff tilläts inte träffa varandra utan övervakning. Enligt lagen kan besök utan övervakning tillåtas bl.a. om det är motiverat med hänsyn till bevarandet av fångens kontakter. Motiveringen till besluten i ärendet tydde på att orsaken till att denna i lagen angivna grund för oövervakat besök inte ansågs föreligga för detta pars vidkommande uppenbarligen var att de först nyligen hade ingått äktenskap.

BJO konstaterade att redan den omständigheten att de ingått äktenskap tydde på att det rädde en sådan samhörighet mellan makarna som avses i fängelselagen. Enligt BJO:s åsikt är det också uppenbart att ett

oövervakat besök skulle främja denna samhörighet. BJO anser sålunda att utgångspunkten är den att ett äktenskap alltid är en sådan grund för ett oövervakat besök som avses i lagen. Exempelvis den omständigheten att äktenskapet ingåtts under fängelsetiden eller annars nyligen eller att makarna inte bott tillsammans före äktenskapet tyder enligt BJO:s åsikt inte på att det saknas grund för ett oövervakat besök.

För tydlighetens skull konstaterade BJO emellertid att också äkta makar kan förvägras träffa varandra utan övervakning om besöket stör ordningen eller verksamheten i fängelset.

BJO Jämskeläinens beslut 30.9.2009,
dnr 543/4/07*, föredragande Anu Rita

Inställda besök

Fängelset hade inställt besök på grund av att flera anställda som hörde till övervakningspersonalen plötsligt insjuknat.

BJO ansåg att fängelset under de rådande förhållandena, med beaktande av att det var fråga om en engångsföreteelse samt de övriga orsaker som nämndes i utredningen, uppenbarligen inte haft möjlighet att handla på något annat sätt. BJO ansåg att ärendet inte föranledde andra åtgärder än att han uppmärksamgjorde regionfängelset och fängelset på skyldigheten att ordna övervakade besök på överenskomna tidpunkter. Detta ansåg han förutsätta beredskap också för exceptionella situationer (2735/4/07).

Meddelande om att besök förvägrats och behörigheten i sådana fall

En fånge hade av misstag inte underrättats om orsaken till att han inte fick ta emot besök.

BJO ansåg att en vakt handlade felaktigt då han till klaganden återlämnat en blankett som endast var överkryssad, utan angivelse av orsaken till att besöket förvägrats. BJO hade dock ingen anledning att misstänka

att det var fråga om något annat än oavsiktlig glömska från vaktens sida. Klaganden hade emellertid rätt att förlita sig på att han skulle beviljas rätt att ta emot ett besök om han följde fängelsemyndigheternas föreskrifter och tidtabeller.

I ärendet framgick inte när klagandens förfrågan om orsaken till det förvägrade besöket hade besvarats. Enligt BJO:s uppfattning borde fången utan dröjsmål ha underrättats om motiveringen till beslutet.

BJO ansåg att avslaget var såtillvida problematiskt att som grund för beslutet hänvisades till bristen på besöksutrymmen, vilket inte är en i lagen angiven grund att förvägra besök. En fånge har rätt att under övervakning träffa besökare på tider som reserverats för ändamålet, så ofta som det är möjligt utan att ordningen eller verksamheten i fängelset störs. I fängelset ska finnas lämpliga besöksutrymmen.

Med tanke på fångarnas rättigheter ansåg BJO det vara otillfredsställande att fängelset meddelade att 1–2 fångar per månad förvägras besök på grund av utrymmesbrist. Enligt BJO:s uppfattning är fängelset enligt lag skyldigt att aktivt förebygga uppkomsten av olagliga situationer av det slag som direktören nämner t.ex. genom att utöka tidpunkterna för och möjligheterna till besök. Fängelset har denna skyldighet i synnerhet som anstalten är medveten om problemet. För verksamheten i fängelset är kravet att fängelselagen ska följas i detta avseende inte oskäligt, med beaktande av att det är fråga om ett fåtal fall. Från de 1–2 fångars synpunkt som varje månad förvägras besök på ovan nämnda grunder är det fråga om en oskälig rättskränkning.

Enligt fängelselagen beslutar en tjänsteman i chefsuppgifter inom övervakningen om förvägran av besök. Detta innebär i praktiken den tjänsteman som sköter uppgifterna som fångvårdschef. Vakten hade fattat beslutet om att förvägra besöket genom att kryssa över besöksblanketten. Därefter hade en annan vakt på uppdrag av den första vakten meddelat klaganden att besöket var inställt på grund av att besöksutrymmena var upptagna.

Förfarandet var felaktigt också i detta avseende eftersom vakter inte är behöriga att besluta om förvägran av besök.

BJO Jämskeläinens beslut 8.4.2009,
dnr 2617/4/09, föredragande Reima Laakso

Övriga fall

Användning av bibliotek

Klaganden hade placerats på en sluten avdelning där för fångarna inte ordnades möjlighet att besöka biblioteket. Fångarna på slutna avdelningar kunde beställa böcker med särskilda blanketter.

BJO konstaterade att enligt fängelselagen ska fångarna ges tillträde till fängelsebiblioteket. Det motsvarar inte lagens syfte att ärendelblanketter används i andra än sådana särskilda fall som nämns i lagen. Enligt BJO:s åsikt är det otillfredsställande att enbart ärendelblanketter används på avdelningar som inte är avsedda för grupper som förutsätter sådana specialarrangemang som nämns i fängelselagen (2352/4/08).

Fångars kontoanvändning

När en fånge disponerar sitt civila konto genom att använda giroblanketter och -kuvert och sända dem vidare till en bank, har fängelset ingen möjlighet att ingripa i denna rättshandling t.ex. genom att förutsätta förhandsgranskning av uppgifterna på giroblanketten.

Enligt BJO:s uppfattning är det då inte fråga om en betalning genom fängelsets förmedling utan om en rättshandling som företas mellan fången och banken och avser civila medel. Fängelsets roll inskränker sig i sådana fall endast till att vidarebefordra kuvertet. Orsaken till fängelsets begränsade behörighet att ingripa i rättshandlingar av detta slag beror på att en sådan av frihetsberövandet följande tilläggsbegränsning inte är baserad på lag. Avtjänandet av ett fängelsestraff begränsar inte fångens rätt att ingå ekonomiska förbindelser.

Enligt BJO:s åsikt är det med tanke på den s.k. normalitetsprincipen motiverat att fångar får sköta sina ekonomiska angelägenheter genom att använda giroblanketter och -kuvert i fängelset (3845/4/08).

Deltagande i religiösa tillställningar

Fångarna på två avdelningar fick inte delta i söndagens fängelsegudstjänst. BJO konstaterade att enligt fängelselagen får fångar delta i religiösa tillställningar i fängelset om fängelset inte har någon i lag angiven grund för att förvägra deltagande. Det är problematiskt att kollektivt förvägra fångar deltagande i gudstjänst på grund av att de är placerade på en viss avdelning. Enligt lagen kan man förfara på detta sätt endast när det är fråga om fångar som är placerade på en säkerhetsavdelning. BJO ansåg att fångarna på de två avdelningarna borde ha getts möjlighet att om de så önskade delta i tillställningarna, om det inte fanns någon sådan grund för att förvägra en enskild fånge deltagande som avses i fängelselagen (1507/4/07).

En häktad förbjöds besöka anstaltsbutiken

En fångvårdschef hade förbjudit en häktad att besöka anstaltsbutiken, utan att något officiellt beslut fattats om saken.

BJO konstaterade att det i häktningsslagen finns noggranna bestämmelser om beslutanderätten, dvs. vilka beslut en tjänsteman är behörig att fatta. Enligt häktningsslagen kan en häktad inte förbjudas besöka anstaltsbutiken. Enligt BJO:s uppfattning kan häktningsslagens bestämmelse enligt vilken en häktad ska iaktta fängelsets ordningsstadga samt fängelsepersonalens uppmaningar och befallningar inte tillämpas så att den gör det möjligt eller ger behörighet att förbjuda besök i anstaltsbutiken, åtminstone inte för någon längre tid. Förbud att besöka anstaltsbutiken kan utfärdas närmast i enlighet med ordningsstadgan och det är då regionfängelsets direktör som har beslutanderätt. Ett disciplinstraff som innebär förbud att använda pengar och andra betalningsmedel kan anses innefatta också förbud att besöka anstaltsbutiken. Det är fängel-

sedirektören som har beslutanderätt i detta fall. BJO meddelade för kännedom Jokela fängelse sin uppfattning om saken (3272/4/08).

Det var fråga om ett motsvarande förfarande i ärendet 3402/4/08.

Verksamheten och telefonanvändningen på en avdelning för häktade

Klaganden kritiserade de otillräckliga verksamhetsmöjligheterna på den tillfälliga avdelningen för häktade vid Riihimäki fängelse (augusti 2007–juni 2008) och den omständigheten att de häktade hölls instängda i cellerna 23 timmar i dygnet. Klaganden kritiserade också den omständigheten att de en dag på förhand måste meddela vem de ville ringa till.

BJO ansåg att verksamhetsmöjligheterna på den tillfälliga avdelningen för häktade inte var ordnade på ett godtagbart sätt. Det fanns ytterst få möjligheter till verksamhet och avdelningen var synnerligen sluten till sin karaktär. Förfarandet på avdelningen skilde sig avsevärt från förfarandet på avdelningar för häktade i allmänhet. Fängelset hade i praktiken inga möjligheter att ordna ytterligare verksamhet på avdelningen och avdelningen hade lagts ner. BJO delgav för kännedom Södra Finlands regionfängelse och fängelsedirektörerna sin uppfattning om saken.

Enligt BJO:s uppfattning finns det inga bestämmelser som hindrar att det i ordningsstadgan ställs upp en huvudregel för hur långt på förhand en häktad ska meddela vem han vill kontakta. Tiden får inte vara så lång att den de facto utgör ett betydande hinder för rätten att använda telefon. Det är möjligt att förutsätta ett meddelande föregående dag om man samtidigt tryggar möjligheten att ringa med kortare varsel i brådskande eller annars motiverade fall eller när det är fråga om att ringa till sitt ombud.

JO Jämskeläinens beslut 20.3.2009,
dnr 3781/4/07, föredragande Matti Vartia

Fångars rätt att sända tillhörigheter till varandra

Klaganden kritiserade Riihimäki fängelsets beslut att inte tillåta att fångarna genom fängelsets interna post får sända tidskrifter med varandra.

Enligt fängelsets och Rise:s åsikt är det fråga om överlåtelse av egendom som förutsätter fångvårdsmyndighetens tillstånd. Enligt fångvårdsmyndigheternas åsikt saknar det betydelse hur överlåtelsen sker. Det är sålunda inte fråga om ett ingrepp i fångarnas rätt till brevväxling.

Fängelsemyndigheterna anser att utbyte av tidskrifter mellan fångar är förenat med risk för att fångarna på så sätt kan ge varandra information som äventyrar fängelsesäkerheten, vilket omintetgör nyttan av att organisera fängelset i avdelningar. Det är sålunda i själva verket också fråga om ett ingrepp i kommunikationen mellan fångarna.

Enligt BJO:s åsikt måste ärendet emellertid bedömas som överlåtelse av egendom. Fångvårdsmyndigheternas tillstånd förutsätts inte för sändande av meddelanden mellan fångar. Särskilda bestämmelser gäller för granskning av brevväxling. Överlåtelse av egendom till en annan fånge förutsätter däremot att denne får fångvårdsmyndighetens tillstånd att inneha egendomen. Den omständigheten att egendomen i fråga (tidskrifter) tangerar den grundlagsfästa yttrandefriheten höjer emellertid tröskeln för förvägrande av tillstånd. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. BJO anser det inte vara avgörande om det är fråga om egendom som är antecknad i egendomsförteckningen eller inte.

Innehav av tidskrifter och litteratur kan begränsas till ett skäligt antal trycksaker. Det var i ärendet inte fråga om att ingripa i fångens rätt att själv på egen bekostnad skaffa tidningar eller litteratur. Om en fånge på en (sluten) avdelning får rätt att ge en tidning till en annan fånge ska tidningen, liksom även meddelanden, överlämnas genom förmedling av personalen. Indelningen

av fängelset i avdelningar kan enligt BJO:s åsikt inte innebära att fångarnas rätt att ge eller ta emot tillhörigheter från andra fångar förloras sin betydelse.

BJO Jämskeläinens beslut 8.4.2009,
dnr 1674/4/07*, föredragande Harri Ojala

En fånge förvägrades rätt att inneha egna kläder

BJO ansåg att Jokela fängelse handlade felaktigt då en fånge inte tilläts inneha en skjorta med en tyngdlyftningsklubbs emblem.

Enligt utredningen var orsaken den att en vakt var osäker på om emblemet var ett s.k. gängemblem. Vakten hänvisade också till en bestämmelse i ordningsstadgan, som enligt BJO inte var tillämplig i detta fall. Det var inte fången som hade bevisbördan för att emblemet på skjortan inte var ett kriminellt gängs emblem. I ärendet hänvisades inte heller till någon annan bestämmelse i häktningsslagen som grund för förvägrandet (144/4/08).

Begränsning av en besökares rätt att använda gängväst

BJO bedömde frågan om fängelset kunde förbjuda en besökare att använda en s.k. gängväst vid ett besök, med besökarens rätt att få tillträde till fängelset som utgångspunkt.

Enligt fängelselagen kan en fånge förbjudas använda egna kläder av skäl som hänför sig till "ordningen i fängelset eller övervakningen". Enligt motiveringen till lagrummet kan fångar på denna grund förbjudas använda gängvästar.

Enligt lagen kan för personer som rör sig på fängelsets område ställas upp villkor för upprätthållande av ordningen och säkerheten. Detta uttryck kan med fog anses innebära motsvarande möjlighet att förbjuda användning av gängvästar för andra som rör sig på fängelsets område. Detta kan anses gälla också besökare,

oberoende var de rör sig inom fängelsets område. Enligt lagen kan den som inte iakttar ett villkor förvägras tillträde till fängelset (2108/4/07*).

Förbud mot användning av egna kläder

I ett ärende som refereras i 2008 års berättelse (förbud mot användning av egna kläder i fängelset, s. 144) ansåg BJO att fängelsedirektörens nya beslut fortfarande gav anledning till kritik.

Det nya beslutet saknade motivering. Det var emellertid baserat på grunder som BJO redan tidigare ansett vara otillräckliga. Enligt fängelsedirektörens beslut fällde som huvudregel för andra fångar än på kontraktssavdelningarna, dvs. för över hälften av fångarna, de facto fortfarande förbud mot användning av egna kläder, tvärt emot vad som föreskrivs i lagen. Enligt lagen utgör begränsning ett undantag från huvudregeln som tillåter användning av egna kläder.

De målsättningar som i lagen uppställs för verkställighet av fängelsestraff är inga behörighetsskapande normer. BJO inser att det med tanke på ordningen i fängelset och övervakningen vore lättare om direktören kunde förbjuda användning av egna kläder. Lagstiftaren har emellertid när det gäller användning av egna kläder gjort en avvägning mellan olika synpunkter och bestämt sig för den reglering som framgår av lagen. Fängelsedirektören måste vid tillämpningen av lagen hålla sig inom de gränser som bestämmelsen anger. Också direktörens nya beslut överskred enligt BJO:s åsikt dessa gränser.

Varken enligt regionfängelsets eller Rise:s uppfattning hade fängelset rätt att fortsätta praxisen som innebar begränsning av användningen av egna kläder i fängelset. JO har ingen möjlighet att ändra en behörig myndighets beslut. Beslutet kan inte heller överklagas till direktören för regionfängelset. Enligt fängelselagen har regionfängelsets direktör dock rätt att i ett enskilt fall överta avgörandet av ett ärende som enligt fängelselagen hör till fängelsedirektören.

BJO delgav för kännedom direktören för Tavastehus fängelse sin uppfattning. BJO sände en kopia av sitt beslut också till Rise och till direktören för Södra Finlands regionfängelse. BJO bad direktören för Södra Finlands regionfängelse och direktören för Tavastehus fängelse senast 30.11.2009 meddela vilka åtgärder beslutet föranlett.

BJO Jämskäläinens beslut 24.9.2009,
dnr 2246/4/08, föredragande Harri Ojala

Enligt ett meddelande från Tavastehus fängelse får både häktade och fångar använda sina egna kläder i enlighet med en förteckning som fastställts av direktören, då de inte deltar i verksamhet. Södra Finlands regionfängelse meddelade att det godkänner fängelsens nya praxis och de kvantitativa begränsningar som den innebär.

5.5

**UTSÖKNING OCH
FÖRFARANDEN VID
BETALNINGSOFRÖMÅGA**

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. Inom detta sakområde behandlas också myndigheternas indrivningsförfarande och inkassoföretags förfarande vid indrivning av offentligrättsliga fordringar. Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde av BJO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Lämsisyrjä*.

5.5.1

**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. Under verksamhetsåret togs i utsökningsbalken och i en särskild lag in bestämmelser om Riksfogdeämbetet, som är ett nytt ämbetsverk för utsöknings centralförvaltning. Ämbetsverket inledde sin verksamhet 1.1.2010. Riksfogdeämbetet sköter huvudsakligen operativa förvaltningsuppgifter inom utsökningen, såsom resultatstyrning, utbildning och personalförvaltning. Ämbetsverket sköter också handläggningen av ärenden som gäller förvaltningsklagan och inspekterar de 22 utsökningsverken. Till en början har ämbetsverket verksamhet både i Åbo och i huvudstadsregionen, men ska år 2015 i sin helhet ha överförs till Åbo.

I sitt utlåtande (229/5/09*) om inrättande av Riksfogdeämbetet konstaterade BJO bl.a. att han anser det vara skäl att lägga större vikt vid förfarandet med intern förvaltningsklagan, i synnerhet vid överbakningen av förverkligandet av jämlikheten mellan parterna och förfarandets laglighet. Även om Riksfogdeämbetets tjänstemän inte är utsökningsmän enligt utsökningslagen och ämbetsverket inte heller har några rättsskipningsuppgifter, hade det enligt BJO:s åsikt varit skäl att i för-

slaget tydligare beakta behovet att styra rättsskipningens enhetlighet. I framtiden är det också skäl att säkerställa enhetligheten i utsökningspraxis t.ex. genom att överväga att också inom utsökningsväsendet införa en liknande modell som inom åklagarväsendet.

Den nya organisationsmodellen innebär att justitieministeriet (JM) ska sköta den strategiska planeringen och styrningen av förvaltningsområdet samt budgetplaneringen och lagberedningen.

De ändringar som under året gjordes i utsökningsbalken och kreditupplysningslagen innebär att uppgifter som antecknats i utsökningsregistret i större utsträckning kan antecknas i kreditupplysningsregistret. Avsikten är att förbättra kreditupplysningarnas tillförlitlighet i sådana fall då gäldenären på grund av långvarig utsökning de facto jämföras med en medellös person. Anteckningar avförs ur kreditupplysningsregistret när tidsfristen för utsökningsgrunden, dvs. 15 eller 20 år, har gått ut och fordran sålunda slutgiltigt har preskriberats. Avsikten med reformen är att göra det lättare för gäldenären att återfå sin ekonomiska livskraft. Om tidsfristen för utsökningsgrunden förlängs av en domstol får i kreditupplysningsregistret göras en anteckning om betalningsstörningen.

5.5.2 **LAGLIGHETSKONTROLL**

I klagomålen inom detta sakområde tas framför allt upp frågor som gäller hörande av gäldenären, rådgivning och information. I ett antal fall påpekades vikten av att utsöknings datsystem innehåller korrekta uppgifter, i synnerhet om gäldenärernas adresser. Sedan det nya datsystemet för utsökningen (ULJAS) infördes 2004 har denna fråga varit föremål för ett stort antal klagomål. I klagomålen och i samband med inspektionerna av utsökningsverken tas också upp frågor som gäller de inom datsystemet använda blanketternas och övriga handlingars tydlighet och informationsinnehåll. JM inledde i slutet av 2009 ett projekt som gäller styrningen av dataförvaltningen inom sitt område och dataförvaltningens serviceförmåga. BJO ger akt på hur utsöknings datsystem uppfyller kraven på rättvis rättegång och god förvaltning.

Av flera klagomål framgick det att gäldenärerna inte hade rätt uppfattning när det gällde anmälningar till kreditupplysningsbolag, anteckningar om betalningsstörningar och hur länge anteckningarna förvaras i kreditupplysningsregistret.

I samband med klagomål som gällde utmätning av periodiska inkomster framkom det fall där betalningsförbud inte hade återkallats i tid, vilket lett till överstora betalningar vid utsökningen. I dessa fall hade felet emellertid upptäckts i relativt god tid och det överstora beloppet hade återbetalats till gäldenären utan dröjsmål.

Indrivning av offentligrättsliga avgifter

I några klagomål påtalades kommuners förfarande vid indrivning av offentligrättsliga avgifter. I dessa fall kritiserades också indrivning som på uppdrag av kommuner sköttes av inkassoföretag. Det var framför allt fråga om att få information om fordringar som var föremål för indrivning. Enligt BJO:s åsikt är JO behörig att behandla ärenden som gäller privata inkassoföretags förfarande vid indrivning av offentligrättsliga fordringar, eftersom det är fråga om skötsel av ett offentligt uppdrag. BJO ska särskilt utreda offentliga sammanslutningars och inkassoföretags förfarande vid indrivning genom utsökning. Enligt lagen om verkställighet av skatter och avgifter får ombud inte anlitas när det gäller indrivning av en offentlig avgift. I ett klagomålsärende hade inkassoföretaget emellertid sänt en avgift för indrivning genom utsökning i egenskap av en s.k. "teknisk" mellanhand.

Utmätningssmannens utredningsskyldighet

Ett antal klagomål gällde utmätningssmannens skyldighet att ta reda på information som har relevans för aningen 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 behandlade BJO ännu under verksamhetsåret i flera avgöranden frågan om vederbörlig kontroll av gäldenärens adressuppgifter för sändande av delgivningar och andra meddelanden.

Utsökningssgäldenärer som var bosatta i Australien hade inte från utsökningssverket fått meddelanden om utsökning på sin australiensiska adress som fanns i befolkningsdatasystemet. Av utredningen framgick att utsökningens ULJAS-datasystem inte automatiskt registrerade gäldenärens adresser i utlandet. BJO ansåg det vara viktigt att adressuppgifter kontrolleras dels automatiskt och dels vid behov också genom internetfrågningar. BJO underströk att också utomlands bosatta gäldenärens rättssäkerhet måste tillgodoses på så sätt att de blir vederbörligen hörda med anledning av sina utsökningssärenden och så att utomlands bosatta gäldenärens rättssäkerhet inte får försämrats av skäl som beror på utsökningens datasystem. BJO bad JM meddela vilka åtgärder de i ULJAS-datasystemet konstaterade bristerna i fråga om behandlingen av utländska adresser hade föranlett (3028 och 3029/4/08).

Rådgivningsskyldighet

Utsökningsslagens krav på öppenhet innebär att utmätningssmannen har en långtgående rådgivningsskyldighet och sålunda aktivt ska informera parterna samt vid behov utreda utsökningsslagstiftningens innebörd. I flera avgöranden gjordes bedömningar av den rådgivning som i efterhand tillhandahållits om användning av rättsmedel (t.ex. 3957/4/08).

Beslutsförfarande

I ett antal fall uppmärksammade BJO utsökningssmyndigheterna på beslutsförfarandet. T.ex. i ärendet 3957/4/08 hade ett utmätningssbeslut rättats utan

att man i ärendet fattat något nytt beslut som antecknats i expeditionen eller upprättat ett nytt utmättningsbeslut. Också i ett nedan nämnt ärende (3198/4/08) var det fråga om att ett beslut om en verkställighetsåtgärd hade kompletterats i strid med lagen. Ett avgörande (3050/4/07*) gällde karaktären av ett beslut om utsökningshinder och beslutets överklagbarhet. BJO hade med anledning av klagomål prövat ärendet på eget initiativ.

Skuldrådgivning

I klagomålen som gällde skuldrådgivning kritiserades i allmänhet tillgången på information. Köerna till ekonomi- och skuldrådgivning var fortfarande långa på många orter, vilket innebar att det kunde ta en relativt lång tid att klargöra förutsättningarna för skuldsanering (se nedan 1478/4/07*). Klagomål anfördes också över en domstols förfarande vid behandlingen av en ansökan om skuldsanering och om behandlingen av besvär som gällde ändring av ett betalningsprogram (1089/4/08; se närmare avsnitt 5.1 Domstolarna och justitieförvaltningen s. 125).

5.5.3 AVGÖRANDEN

Indrivning av en kommunal avgift som påförts ett barn

Klaganden kritiserade Tammerfors stads förfarande att fakturera hans 9-åriga dotter för en ambulanstransport.

Det var fråga om att av ett under 10-årigt barn driva in självrisikandelen av en sjuktransportavgift. Barnets skuld hade grundlöst och i strid med förmynderskapslagstiftningens syften fördubblats jämfört med det ursprungliga beloppet. Enligt BJO:s åsikt hade Tammerfors stad inte vederbörligen tagit reda på vem som var barnets vårdnadshavare. Staden måste ta reda på vem som är barnets vårdnadshavare och debitera denne antingen i det första skedet eller efter fakturans förfallodag, om det inte i det enskilda fallet föreligger något hinder för att lämna ut informationen utan barnets tillstånd, då

barnet själv med beaktande av dess ålder och utveckling kan fatta beslut om vården.

BJO delgav för kännedom Tammerfors stad sin uppfattning.

BJO Jämskäläinens beslut 18.6.2009, dnr 1090/4/07*, föredragande Riitta Länsisyrjä

Korrekt identifiering av en gäldenär

I samband med prövningen av ett klagomål utredde BJO frågan om hur man ska förfara vid utsökningen då en lagstadgad avgift som kan indrivas utan beslut eller dom har debiterats en firma trots att en privat näringsidkare är den rätte betalningsskyldige.

En förutsättning för en utsökningsprocess är att parterna har partsbehörighet, vilket utsökningsmyndigheten ska utreda på tjänstens vägnar. Om gäldenären anges felaktigt vid debiteringen men gäldenärens rätta namn framgår av handlingarna torde det inte finnas något hinder för att korrigera uppgiften i det skede då ärendet registreras. En förutsättning måste emellertid anses vara att det inte råder någon oklarhet om gäldenären.

Om den privata näringsidkarens namn ingår i dennes firma kan åtminstone firmor som anges med näringsidkarens namn och FO-nummer under vissa förutsättningar "sammankopplas" med en fysisk person och hans personbeteckning. Enligt firmalagen får i en privat näringsidkarens firma inte ingå någon annan persons namn än innehavarens. Ägaren kan sålunda i princip identifieras på basis av det namn som ingår i firmen. Uppgifter om gäldenären kan emellertid sammankopplas vid utsökning endast om man kan vara säker på att en gäldenär som har ett FO-nummer motsvarar en fysisk person med en personbeteckning.

BJO anser det vara skäl att förhålla sig restriktivt till godkännande av felaktiga debiteringar som utsökningsgrund. När det gäller godkännande av en firma som innehåller gäldenärens namn som verkställighetsgrund

kan man anföra omständigheter som talar för ett sådant förfarande. I alla andra fall är det emellertid skäl att returnera ansökan och sålunda trygga en korrekt utsökning.

I utsökningskretsar varierar förfarandet. BJO delgav för kännedom JM sitt ställningstagande för att beaktas vid styrningen av förfarandets enhetlighet och vid utbildningen.

BJO Jämskeläinens beslut 31.3.2009,
dnr 3062/4/07*, föredragande Riitta Länsisyrjä

Felaktigt förfarande i ett säkringsåtgärds- och utsökningsärende

En domstol hade i samband med ett anhängigt brottmål förordnat att klagandens egendom skulle ställas under skingringsförbud eller, om skingringsförbud inte kunde anses vara en tillräcklig åtgärd för att trygga fordran, beläggas med kvarstad till ett belopp som högst motsvarade det i beslutet angivna värdet. Med stöd av beslutet hade klagandens egendom belagts med kvarstad. Dessutom hade delar av klagandens egendom genom flera olika beslut utmätts dels för betalning av fordringar som var baserade på domen i det nämnda brottmålet och dels för betalning av andra fordringar.

I ärendet som gällde säkringsåtgärder hade till klaganden inte sänts något meddelande om anhängighet. BJO konstaterade att det i beslutet om verkställighet av beslutet om säkringsåtgärden, enligt vad som framgick av utsökningsverkets utredning, inte var fråga om tillfällig kvarstad utan om kvarstad som säkringsåtgärd. Att klaganden inte hördes innan beslutet fattades kunde sålunda inte motiveras så som framförts i utredningen. BJO ansåg att man inte enbart utifrån arten av den egendom som är föremål för verkställighet kan göra bedömningen att det är fråga om en sådan skingringsrisk att ett meddelande och/eller ett förhandsmeddelande om anhängighet inte behöver göras. Vidare konstaterade BJO att också annan egendom hade belagts med kvarstad än de bankkonton som nämndes i utsökningsverkets utredning. BJO delgav för kännedom

den ledande häradsfogden och häradsutmätningssmannen sin uppfattning om vikten av att höra svarande och om grunderna för bedömning av skingringsrisken.

Av beslutet om verkställighet av beslutet om säkringsåtgärden och av ett utmättningsbeslut framgick inte till vilket belopp klagandens egendom som var föremål för verkställighet hade värderats. BJO ansåg att bedömningen av egendomens värde med stöd av utsökningslagen borde ha framgått av beslutet om säkringsåtgärder eller av utmättningsbeslutet, såvida egendomen inte hade värderats i beslutet om säkringsåtgärden. Eftersom så inte var fallet var beslutet bristfälligt till denna del.

Dessutom hade en utmätning av klagandens egendom verkställts före den i betalningsuppsmaningen angivna förfallodagen. BJO ansåg att häradsutmätningssmannen hade handlat i strid med utsökningslagen.

BJO delgav den ledande häradsfogden och häradsutmätningssmannen sin uppfattning för kännedom.

I ärendet var det också fråga om kundens språkliga rättigheter (se avsnitt 5.17 s. 276).

BJO Jämskeläinens beslut 31.12.2009,
dnr 3198/4/08, föredragande Terhi Arjola-Sarja

Fotografering av en utsökningsgäldenärs bostad för försäljning

Klaganden kritiserade utsökningspersonal för att den fotograferat hans bostad för försäljning.

BJO konstaterade att det i samband med exekutiv auktion ligger i både borgenärens och gäldenärens intresse att få ett så gott pris som möjligt för egendom som ska realiseras. Fotografier är sålunda ytterst viktiga element när det gäller att väcka så många potentiella köparens intresse som möjligt. Om egendomens innehavare emellertid inte underrättas om fotograferingen på förhand och om man inte iakttar finkänslighet t.ex. vid fotografering av interiörer, kan innehavarens personliga integritet bli kränkt.

Vid behandling och förvaring av fotografier måste det beaktas att det är fråga om handlingar som enligt den ovillkorliga sekretessbestämmelsen i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet måste sekretessbeläggas om de innehåller uppgifter om någons levnadssätt, fritidssysselsättningar, familjeliv eller andra med dem jämförbara personliga förhållanden. Enligt offentlighetslagen ska myndigheterna uttryckligen dra försorg om god informationshantering.

Inskränkningar i de grundläggande rättigheterna ska baseras på noggrant avgränsade och tillräckligt exakt definierade bestämmelser i lag. Enligt BJO:s åsikt förefaller det som om innehållet i eller användningen (såsom publicering) av försäljningsbroschyrer – som eventuellt innehåller fotografier av objekt som omfattas av hemfriden – och i säljannonser inte är tillräckligt exakt angivna när det gäller fotografering. Genom fotografering och publicering av fotografier kan det ske sådana intrång i gäldenärens och också i utomstående hemfrid och privatliv som inte är nödvändiga med tanke på verkställigheten.

BJO beslöt på eget initiativ pröva det nuvarande förfarandet och behovet att eventuellt reglera rätten att fotografera och publicera bilder av egendom som omfattas av hemfriden.

BJO Jämskeläinens beslut 30.4.2009,
dnr 3900/4/07, föredragande Riitta Länsisyrjä

Meddelande om medellöshets- hinder vid utsökning

BJO prövade på eget initiativ frågan om gäldenären ska underrättas om att utsökningen avslutats med ett beslut om medellöshetshinder samt om det är skäl att reglera beslutsförfarandet för konstaterande av hinder.

När det gäller beslut om medellöshetshinder reglerar utsökningsbalken endast förfarandet som innebär att borgenären tillställs ett intyg om registrering av lösningen. Enligt BJO:s åsikt kan utmätningsmannen inte enligt utsökningsbalken förutsättas fatta ett sådant skriftligt beslut i ärendet som när det är fråga om en begä-

ran eller om situationer som är baserade på prövning i det enskilda fallet och där förhållandena skulle förutsätta det. Avgörandets form har emellertid inte någon avgörande betydelse för besvärsträtten.

Enligt BJO:s åsikt är det genom att gäldenären underrättas om att hindret konstaterats förhindra att felaktiga kreditupplysningar sänds till kreditupplysningsbolaget. JM har inte utfärdat några särskilda anvisningar om saken.

JM borde sålunda överväga att utfärda anvisningar om i vilka situationer det är skäl att i samband med konstaterande av hinder underrätta gäldenären, vilket skulle innebära att också uppgifterna i meddelandet till kreditupplysningsbolaget är korrekta.

Det finns inga särskilda bestämmelser om konstaterande av förhinder i efterhand. Med tanke på gäldenärens rättssäkerhet kan det emellertid rekommenderas att meddelanden sänds i efterhand. Till sådana meddelanden måste i enlighet med utsökningsbalken också fogas besvärshanvisning.

BJO meddelade för kännedom JM sin uppfattning och bad ministeriet meddela vilka åtgärder beslutet föranlett.

BJO Jämskeläinens beslut 15.6.2009,
dnr 3050/2/07, föredragande Riitta Länsisyrjä

JM ansåg i sitt svar fortfarande att svarandenas rättsskydd i tillräcklig utsträckning är tryggt i sedvanliga situationer, dvs. då svaranden har en i befolkningsdatasystemet antecknad adress och uppgifterna om svarandena är uppdaterade i andra register. Det är emellertid skäl att effektivisera svarandenas rättsskydd på det sätt som BJO föreslår i situationer där utsökningsmyndigheten inte med visshet vet att svaranden fått tillräcklig information om att ärendet är anhängigt. Riksfogdeämbetet ska sålunda i samråd med justitieförvaltningens datateknikcentral under år 2010 planera och genomföra en sådan ändring i ULJAS-datasystemet som gör det möjligt att bättre informera svarandena om anhängiga utsökningsärenden och om att ärendena avslutats. Avsikten är att detta ska genomföras på ett sätt som kan jämföras med ett meddelande i efter-

hand, så att svaranden tillställs ett separat meddelande om hindret i situationer där något meddelande om anhängigheten inte har kunnat ges. I ett sådant meddelande kan också ingå ett omnämnande om att anteckningen om hindret kan korrigeras i sådana situationer som avses i RP 216/2001 rd.

Förvaltningsklagan vid utsökning

Klaganden kritiserade chefen för en länsstyrelses justitieförvaltningsavdelning för att denne beslutat avvisa klagandens huvudmans förvaltningsklagan utan prövning. Justitieförvaltningschefen motiverade sitt beslut med att det var fråga om omständigheter som i sakligt hänseende senare, dvs. efter utmätningsmannens beslut skulle bli behandlade och avgjorda som utsökningsbesvär.

Även om en förvaltningsklagan inte direkt leder till att ett ärende som gäller en privatpersons intressen, rättigheter eller skyldigheter blir anhängigt eller till att den åtgärd kan ändras eller det beslut upphävas som klagomålet avser, kan avgörandet innehålla en bedömning av frågan om utsökningsförfarandet varit korrekt och sakligt. Vid behov kan åtgärder vidtas för att förverkliga tjänsteansvaret. Användningsområdet för förvaltningsklagan sammanfaller sålunda inte med användningsområdet för utsökningsbesvär. Eftersom en domstol inte är behörig att bedöma om en utmätningsmans åtgärder är sakliga från tjänstemannarättslig synpunkt, måste ärendet i detta avseende prövas som en förvaltningsklagan. Det kan sålunda konstateras att förvaltningsklagan kan anföras i alla situationer där utsökningsbesvär kommer i fråga, men inte tvärtom.

Varken i utsökningsbalken eller i den tidigare utsökningslagen finns det några uttryckliga bestämmelser om förvaltningsklagan. I utsökningsbalken föreskrivs om domstolens skyldighet att ge anvisning om anförande av klagan. Om det i besvärsskriften ingår en anmälan om att utmätningsmannen har vidtagit en oriktig tjänsteåtgärd eller underlåtit att utföra en åtgärd, och anmälan inte kan prövas som en ändringsansökan, ska tingsrätten till denna del lämna besvaren utan

prövning och anvisa den som anfört besvär att anförda klagan över saken hos det förvaltningsämbete som avses i utsökningsbalken. I utsökningsbalken begränsas användningsområdet för förvaltningsklagan inte till enbart en viss typ av frågor som gäller utsökningsmannens förfarande.

Med stöd av det som anförs ovan borde justitieförvaltningschefen inte på den nämnda grunden ha lämnat förvaltningsklagan utan prövning.

BJO Jämskeläinens beslut 19.8.2009,
dnr 1381/4/08, föredragande Riitta Lämsisyrjä

Dröjsmål vid skuldrådgivning

Behandlingen av ett skuldrådgivningsärende hade tagit ca fyra år i anspråk. Klaganden uppgav att han inte blivit informerad om hur skuldsaneringsärendet framskred.

Skuldrådgivaren berättade att det enligt hans bedömning hade varit skäl att invänta domstolens avgörande i ett skadeståndsärende där gäldenären var målsägande i en straffprocess.

BJO konstaterade att skuldrådgivaren uttryckligen borde ha avtalat med klaganden om att behandlingen av ärendet avbryts medan förundersökningen och rättsgången pågår. Det är i sista hand kunden som bestämmer i detta avseende. Till denna del var förfarandet vid behandlingen av ärendet felaktigt.

Efter tingsrättens beslut hade behandlingen av ärendet inte framskridit på ungefär ett halvt år, innan ärendet överfördes till en annan skuldrådgivare. Skuldrådgivaren kunde inte visa att han vidtagit en enda åtgärd under denna tid. Efter överföringen avgjordes ärendet ca två månader efter att ansökan om skuldsanering inlämnats till tingsrätten.

Klaganden kritiserade skuldrådgivaren också för att denne inte informerat honom om hur behandlingen framskred.

Enligt utredningen hade skuldrådgivaren inte besvarat alla e-postmeddelanden från klaganden. Skuldrådgivaren uppgav att han inte kunde erinra sig att han fått de meddelanden som nämndes i utredningen. I åtminstone en del av meddelandena framgick det att klaganden var oroad över den långsamma behandlingen.

God förvaltning förutsätter att skriftliga meddelanden besvaras skriftligt. Rådgivningsskyldigheten enligt förvaltningslagens 8 § innebär i varje fall att myndighe-

ten ska ge råd i anslutning till skötseln av förvaltningsärenden. Enligt förvaltningslagens 23 § 2 mom. ska en myndighet på en parts begäran ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges samt svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider.

Skuldrådgivarens förfarande i fråga om rådgivningen stred mot de ovan nämnda bestämmelserna i förvaltningslagen.

BJO Jämskeläinens beslut 25.2.2009,
dnr 1478/4/07*, föredragande Riitta Länsisyrjä

5.6

**MILITÄRA ÄRENDEN OCH
FÖRSVARSFÖRVALTNINGEN**

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman ska justitieombudsmannen i synnerhet ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt den fredsbevarande personalen behandlas samt inspektera försvarsmaktens olika enheter. Enligt lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen hör ärenden som gäller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, 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. Ärenden som gäller skador ådragna i militärtjänst statistikförs däremot som ärenden om social trygghet.

De militära ärendena och försvarsförvaltningen hörde till BJO *Jukka Lindstedts* uppgifter till 30.9.2009 och från 1.10.2009 till BJO *Jussi Pajujoja*. Huvudföredragande var referendarierådet *Raino Marttunen*.

5.6.1

VERKSAMHETSMILJÖN

I februari 2009 överlämnade statsrådet till riksdagen en redogörelse för Finlands säkerhets- och försvarspolitik (SRR 1/2009 rd). Redogörelsen är en uppföljning av de redogörelser som upprättats tidigare år. I redogörelsen görs en helhetsbedömning av Finlands säkerhets- och försvarspolitik och presenteras statsrådets riktlinjer fram till slutet av 2010-talet.

I redogörelsen konstateras bl.a. att Finlands försvar fortfarande är baserat på principen om allmän värnplikt. Också försvarsmaktens kommandör har betonat att den allmänna värnplikten fortfarande är grunden för Finlands försvar. Under verksamhetsåret pågick en livlig offentlig debatt om värnplikten. Försvarsministern tillsatte i september en arbetsgrupp för att utreda värnpliktens samhälleliga konsekvenser. Arbetsgruppen ska bedöma utvecklingstrender som påverkar systemets funktion samt systemets effekter nu och i framtiden.

Vid försvarsministeriet (FSM) utreddes verkställigheten av värnpliktslagen, lagen om försvarsmakten och lagen om frivilligt försvar, som alla trädde i kraft 1.1.2008. På basis av utredningen ändrades lagen om försvarsmakten så att de regionala militärlänen drogs in och deras uppgifter överfördes till staberna för de operativa militärlänen. Ändringen trädde i kraft 1.1.2010.

I värnpliktslagen föreslogs bl.a. en sådan ändring att de aktörer inom hälso- och sjukvården som sköter hälsokontrollen av värnpliktiga kan få uppgifter om de värnpliktiga direkt av andra hälsovårdsaktörer. Ändringar föreslogs också i bestämmelserna om förfarandet för rättelseyrkande och i bestämmelserna om ändringsökande (RP 79/2009 rd). Lagändringen trädde i kraft 15.3.2010.

Lagen om Försvarshögskolan trädde i kraft i början av verksamhetsåret. Den innehåller nya bestämmelser bl.a. om skolans ställning, förvaltning och examina. Också de studerandes rättssäkerhet förbättrades genom mera detaljerade bestämmelser på lagnivå om deras rättigheter och skyldigheter.

Försvarsmaktens kommandör fastställde ett nytt Allmänt tjänstereglemente som trädde i kraft 1.7.2009. I reglementet föreskrivs närmare om de värnpliktigas tjänstgörings- och närvaroplikt. Tjänstereglementet skapar gemensamma modeller för militärpersonalens uppträdande och agerande. Det allmänna tjänstereglementet utfärdas som militärt kommandomål och gäller försvarsmaktens militärpersonal.

En arbetsgrupp tillsatt av FSM överlämnade sitt förslag till en ny militär disciplinlag. BJO Lindstedt hörde av arbetsgruppen och gav senare ministeriet sitt utlåtande om arbetsgruppens förslag. Ett av de centrala ändringsförslagen innebär att alla disciplinära påföljder får överklagas. Samtidigt slopas indelningen i disciplinära tillrättavisningar och disciplinära straff. Förslaget innebär också att åklagare inte över huvud taget kommer att behandla disciplinbesvär.

FSM tillsatte 20.7.2009 en arbetsgrupp för utveckling av laglighetskontrollen. Avsikten är att för FSM skapa ett internt kontrollförfarande och ett förfarande för koordinering av laglighetskontrollen.

BJO Lindstedt uppmärksammade år 2008 säkerhetsproblem som gällde försvarsmaktens upplagring av sprängämnen och försvarsmaktens behov att utveckla säkerhetsorganisationen.

En arbetsgrupp vid FSM gav i september 2009 sin rapport om utvecklande av sprängämnessäkerheten vid försvarsmakten. Sprängämnessäkerheten och alla dess delområden utgör en viktig del av arbets- och tjänstgöringssäkerheten vid försvarsmakten. Enligt rapporten måste sprängämnessäkerheten prioriteras högre inom försvarsförvaltningen. Oavsett kostnaderna måste man snabbt kunna skapa ett system som är bättre än det nuvarande. FSM sände rapporten till Huvudstaben (HS) och bad denna omedelbart vidta åtgärder för att rätta till de brister som framgick av rapporten. Vid FSM ska utses en ansvarig person för ärenden som gäller sprängämnessäkerhet. Denne ska samarbeta med de ansvariga inom försvarsmakten.

Försvarsmakten genomförde under verksamhetsåret i samarbetet med Trafikskyddet och Soldathemsförbundet Giv akt i trafiken -kampanjen som riktades till årets båda kontingenter. Syftet med kampanjen var att väcka diskussion om riskerna i anslutning till beväringarnas eget trafikbeteende och om möjligheterna att undvika risker. Kampanjen bestod av trafiksäkerhetsinformation till beväringarna, av gruppdiskussioner och tävlingar med trafiksäkerhetsteman. Dessa ordnades i soldathemmen.

För att förbättra tjänstgöringssäkerheten under beväringutbildningen och repetitionsövningar skaffades också persontransportsäten som installeras i försvarsmaktens lastbilar. HS uppger att säten med motsvarande egenskaper inte ännu används i andra länder.

Av den beväringkontingent som ryckte in i januari 2009 avbröt 15,9 % sin tjänstgöring av hälsoskäl. Andelen var större än någonsin tidigare. Av kontingenten som ryckte in i juli hade 14,1 %, dvs. klart färre än av föregående kontingent, avbrutit tjänstgöringen före årets utgång.

5.6.2 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 göra klagomål förefaller vara relativt hög för beväringar och andra som fullgör sin värnplikt. De anser det ofta vara bäst att vända sig till justitieombudsmannen först efter avslutad tjänstgöring. Klagomålen från beväringar har oftare än genomsnittet lett till åtgärder från JO:s sida. Ärenden som har samband med bemötandet av beväringar tas 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. Också medicinalvården föranleder en hel del klagomål. Det förekommer också att beväringar klagar över osakligt bemötande. JO har i flera olika sammanhang understrukit förmännens ansvar för att det inte förekommer osakliga förfaranden bland deras underlydande.

Under verksamhetsåret avgjordes 56 ärenden som gällde försvarsförvaltningen och gränsbevakningsväsendet. Av dem ledde 12 ärenden, dvs. 21 % 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 kunnat ingripa i sådana ärenden inom ramen för sin behörighet. Varje år behandlar JO också några klagomål från fredsbevarare.

HS:s juridiska avdelnings egna interna laglighetskontroll har blivit effektivare under de senaste åren. BJO Pajujo konstaterade i sitt anförande under kommandörernas diskussionsdagar 2009 att justitieombudsmannen inte kan agera ensam. En nödvändig förutsättning för en effektiv laglighetskontroll är att myndigheterna i sin verksamhet följer lagen och att den interna övervakningen fungerar.

I försvarsmaktens årsberättelse konstateras i fråga om laglighetskontrollen att man vid inriktningen och avvägningen av övervakningsåtgärderna under år 2009 fäste särskilt avseende vid en enhetlig tillämpning av den nya lagstiftningen. Samtidigt fokuserade man på de delområden där risken för kränkningar av rättssäkerheten eller lagtolkningar som i andra avseenden skadliga och felaktiga är särskilt stor.

5.6.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna av garnisonerna utgör en viktig del av laglighetskontrollen. I samband med inspektionerna får beväringarna och den ordinarie personalen tillfäl-

le att föra förtroliga samtal med JO. Under samtalen med beväringarna framkommer det ofta sådant som tas upp vid det avslutande samtalet med kommandören. 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 beväringsskommittéerna spelar en viktig roll för utvecklandet av tjänstgöringsförhållanden. Representanter för beväringsskommittéerna har i flera fall påtalat missförhållanden som andra beväringar inte har berättat om. Även vid de samtal som förts med läkare, präster och



BJO Jukka Lindstedt inspekterade Finlands krishanteringsstyrka i Kosovo (KFOR) i april.

socialkuratorer har framför allt 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.

Före varje inspektion granskar BJO truppförbandens dokument om disciplinära åtgärder och bekantar sig med statistiken över disciplinära ärenden när det gäller den typ av ärenden som ska inspekteras inom försvarsområdena. Av de disciplinära handlingarna framgår bl.a. om behandlingen av ärenden har tagit oskäligt lång tid i anspråk. Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter att strafförelägganden 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 bestämmelse som har överträtts. I vissa fall har man inte tillräckligt utförligt beskrivit på vilket sätt ett förfarande varit t.ex. olämpligt eller förargelseväckande.

BJO Lindstedt inspekterade år 2009 Pansarbrigaden, Flygkrigsskolan, Karelska Brigaden, Staben för Östra Finlands Underhållsregemente, Staben för Östra Finlands Militärlän, Uttis Jägarregemente, Reservofficersskolan, Markstridsskolan, Gräns- och sjöbevakningsskolan samt Sydöstra Finlands Gränsbevakningssektion.

Dessutom inspekterade BJO Lindstedt den finländska krishanteringsstyrkan i Kosovo (SKJK) i april 2009. Enligt BJO:s uppfattning hade tjänsteförhållandena i Kosovo ordnats så bra som de lokala förhållandena medgav. Personalen verkade mycket motiverad för sin uppgift och var även i övrigt belåten med tjänstgöringsförhållandena.

Under sin fyraåriga mandatperiod inspekterade BJO Lindstedt alla de enheter vid försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet som ger beväringar utbildning.

5.6.4 AVGÖRANDEN SOM GÄLLER FÖRSVARSMAKTEN

Uppbåd i församlingslokaler

BJO Lindstedt bad HS ge ett utlåtande om hur man vid organiseringen av uppböden hade beaktat att de som deltar i dem inte ska behöva delta i religionsutövning i strid med sin övertygelse.

Enligt HS:s utredning ordnas uppståndstillfällena om möjligt i neutrala offentliga lokaler, alltid då kommunerna har möjlighet att mot skäligen ersättning ordna lämpliga utrymmen för ändamålet. I sådana fall då uppstånd ordnas i församlingslokaler ordnas de om möjligt på ett sådant sätt att ingens övertygelse kränks på grund av uppståndstillfället. I samband med uppstånd meddelas församlingarna att det inte får förekomma inslag av andakts- eller förkunselsetyp.

En värnpliktig som anser sig ha en övertygelse som hindrar honom eller henne från att komma till ett uppståndstillfälle som ordnas i en församlingslokal kan befrias från att komma till det uppståndet och för honom eller henne ska då anvisas något annat lämpligt uppståndsställe. De uppståndspliktiga har inte på förhand informerats om denna möjlighet. Det har ansetts att om en värnpliktig har en faktisk övertygelse ska han eller hon på eget initiativ kontakta distriktsbyrån.

De utredningar som inkommit tyder enligt BJO:s åsikt inte på att någon som kommit till uppståndstillfället skulle ha blivit tvungen att i strid med sin övertygelse delta i religionsutövning. JO har inte heller efter 1995 års grundrättighetsreform fått något sådant klagomål.

BJO konstaterade emellertid att bestämmelsen om s.k. negativ religionsfrihet återverkar på rättsordningen i mera vidsträckt bemärkelse. Bestämmelsen kan utnyttjas för att över huvud taget försvara t.ex. arrangemang som syftar till undvikande av att människor tvingas delta i uppgifter eller situationer som kränker deras över-

tygelse. Vid bedömningen av om en lokal som används för uppstånd är lämplig ska sålunda som en synpunkt beaktas också lokalens ideella karaktär och användningsändamål. BJO anser att man med beaktande av jämlikheten mellan medborgarna måste sträva efter att lokaler som används för uppståndstillfällen är så neutrala som möjligt i fråga om sina ideella sammanhang. Det ska vara lika lätt att komma till uppståndstillfället för uppståndspliktiga oberoende av vilka samhällliga eller religiösa inriktningar de representerar.

Som motivering för användningen av församlingslokaler anfördes i utredningarna dels att de var ändamålsenliga och dels också det traditionellt nära sambandet mellan kyrkan och försvarsmakten samt kostnadsaspekter. Från rättslig synpunkt måste man emellertid utgå ifrån att det allmänna i enlighet med grundlagens 22 § ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Man får inte ge avkall på det allmännas förpliktelse i detta avseende t.ex. med åberopande av ändamålsenlighet, kostnadsskäl eller traditioner.

Detta innebär att om församlingars och andra religiösa samfunds lokaler inte lämpar sig för ordnande av uppståndstillfällen t.ex. på grund av uppenbart religiösa symboler som förmedlas genom dem, borde de inte användas även om det vore motiverat med beaktande av de synpunkter som nämns ovan. Ekonomiska omständigheter får inte påverka förverkligandet av grundläggande fri- och rättigheter i en negativ riktning. Avgörande är sålunda inte vilka uppståndslokaler som eventuellt skulle vara förmånligast för försvarsmakten.

BJO underströk dessutom att de uppståndspliktiga också ska ha faktisk möjlighet att delta i ett uppståndstillfälle som inte ordnas i ett religiöst samfunds lokaler för att förverkligandet av religionsfriheten inte ska bli endast skenbar i det sammanhanget.

Den faktiska betydelsen av alternativet att delta i ett annat uppståndstillfälle minskar emellertid om det förutsätter en lång resa. Dessutom är det fråga om ett faktiskt alternativ endast om de uppståndspliktiga i tillräcklig utsträckning på förhand informeras om att de har möjlighet att delta i uppståndstillfällen som ordnas i lokaler som inte tillhör något religiöst samfund.

Enligt BJO:s åsikt har det inte framkommit något lagstridigt förfarande i ärendet. BJO anser det emellertid med tanke på förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna vara motiverat att för kännedom delge HS sina synpunkter.

BJO Lindstedts beslut 30.9.2009,
dnr 3403/2/08, föredragande Kristian Holman

Ändamålsenlighet vid utnämningsprövning

Klaganden sökte en befattning som signalunderofficer vid Finska vikens Marinkommando. I ett utlåtande från klagandens tjänstgöringsställe konstaterades det att hans utbildning hade varit kostnadskrävande och att en utnämning av honom till Finska vikens Marinkommando skulle orsaka ett svårlost kompetensunderskott på tjänstgöringsstället. Utlåtandet om klaganden var i så hög grad negativt mot en förflyttning och utnämning av klaganden att Marinkommandot med beaktande av försvarsmaktens totalintresse ansåg det vara rätt att inte utnämna klaganden till befattningen.

Enligt BJO ingår det i det militära förvaltningssystemet att försvarsmaktens sammansättning enligt de operativa behoven kan ändras bl.a. genom personalomplaceringar. Enligt lagen om försvarsmakten är en tjänsteman vid försvarsmakten skyldig att övergå till en annan tjänst eller uppgift vid försvarsmakten när det är nödvändigt för att skötseln av uppgifterna eller tjänstgöringen ska kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt.

Av lagen om försvarsmakten kan man emellertid inte dra den slutsatsen att en tjänsteman är skyldig att stanna kvar i en tjänst eller uppgift vid försvarsmakten när det är nödvändigt för skötseln av uppgifterna eller organisering av tjänstgöringen. BJO anser att om en sådan tolkning godkänns skulle detta i praktiken innebära att en tjänsteman inte har någon möjlighet att av egen vilja söka sig till andra tjänster eller uppgifter, utan tjänstemannen skulle därmed bli "fånge" i sin tjänst eller uppgift. Tjänstemannen skulle då inte utan arbetsgivarens samtycke kunna bli vald till en annan tjänst eller uppgift.

Syftet med en utnämning är att den person blir vald om bäst uppfyller behörighetsvillkoren och övriga förutsättningar för en framgångsrik skötsel av tjänsten och som är lämpligast för tjänsten också i fråga om sina personliga egenskaper. Av utredningen framgår att klaganden ansågs vara den bäste sökanden till tjänsten. Enligt BJO:s åsikt stred det sålunda mot principen om förvaltningens ändamålsbundenhet att klaganden inte utnämndes till tjänsten.

I sin kritik av förfarandet beaktade BJO den omständigheten att man vid Finska vikens Marinkommando inte avsiktligt hade strävat efter att göra utnämningssprövningen på ett sätt som kränkte klagandens rättssäkerhet. Snarare hade man från den utnämmande myndighetens sida "motvilligt" stannat för att inte utnämna klaganden till tjänsten. BJO delgav för kännedom Marinkommandot sin uppfattning om de krav som principen om ändamålsbundenhet innebär i fråga om utnämningssprövning.

BJO Lindstedts beslut 24.3.2009,
dnr 3067/4/08*, föredragande Kristian Holman

Ärenden som prövats på eget initiativ

Under inspektionen av Tavastlands Regemente framgick det att en kasernbyggnad var i dåligt skick. BJO Lindstedt konstaterade på basis av utredningen att regementet hade vidtagit åtgärder för att sanera konstaterade fuktskador och att man vid regementet också hade planer för kommande år bl.a. för byggnaderna i fråga. Med tanke på beväringarnas tjänstgöringssäkerhet och för de personer som arbetar i kasernbyggnaderna är det av största vikt att man kontinuerligt följer upp byggnadernas skick och vidtar åtgärder för förebyggande av hälsorisker. BJO konstaterade att beväringar som fullgör sin medborgerliga plikt i enlighet med värnpliktslagen inte får inkvarteras i byggnader som ut-sätter dem för betydande hälsorisker (1155/2/08).

Beväringar vid Karelens Flygflottilj kritiserade sättet att informera om disciplinära påföljder. Enhetschefen beordrade den som påförts en påföljd att stå framför le-

det och läste upp vad som stod på straffkortet i närvaro av övriga beväringar. Av den omständigheten att det inte uttryckligen är förbjudet att informera om disciplinära beslut kan man enligt BJO:s åsikt inte dra den slutsatsen att det kan anses vara korrekt att offentliggöra beslut på det nämnda sättet. Praxis att beordra den som fått en påföljd stå framför ledet kunde få drag av ett tilläggsstraff eller skamstraff. Eftersom HS redan sänt sitt utlåtande i ärendet till truppförbanden föranledde det inga ytterligare åtgärder från laglighetsövervakarens sida (3980/2/08).

Under de samtal som fördes vid Karelens Brigad väcktes frågan om vilka möjligheter muslimer som fullgör beväringstjänst har att under beväringstjänsten följa påbud som är specifika för deras religion. HS inhämtade utredningar från alla truppförband som utbildar beväringar. Enligt utredningarna hade man inte vid ett enda truppförband haft problem med att ordna möjligheter till religionsutövning för personer som tillhör minoritetsreligioner. I det nya allmänna tjänstereglementet beaktas dessutom religionsfriheten som en grundläggande rättighet. BJO ansåg att det inte på basis av de utredningar som erhöles i ärendet fanns någon anledning att misstänka problem i anslutning till religionsutövning och jämlikhet mellan olika trossamfund (1976/2/09).

Övriga avgöranden

Klaganden kritiserade en löjtnant som tjänstgjorde vid Karelens Brigad för att denne vid två tillfällen använt sig av ett osakligt språkbruk. På order av kommandanten gjordes förundersökning med anledning av det inträffade. Därefter ansåg åklagaren att löjtnanten inte på tillräckligt sannolika skäl kunde misstänka ha gjort sig skyldig till brott. BJO Pajuojä ansåg att laglighetsövervakaren inte längre någon anledning att göra en straffrättslig bedömning av dessa enskilda fall.

Av utredningarna framgick att löjtnanten var känd för sitt grova språkbruk som upprepade gånger hade påtalats av förmännen. BJO ansåg att en förman är skyldig att se till att det inte bland de underlydande förekommer olämpligt uppträdande. Han delgav för kän-

nedom löjtnanten sin uppfattning att beväringar under alla förhållanden måste bemötas sakligt och jämlikt samt att olämpligt språkbruk måste undvikas. BJO delgav också Karelska Brigaden för kännedom att bland personalen förekommande osakligheter kräver omedelbara och tillräckligt effektiva åtgärder samt att personer som visar sig vara olämpliga för beväringssutbildning vid behov måste överföras till andra uppgifter (1182/4/08).

Klaganden kritiserade det sätt på vilket han ansetts vara oduglig för tjänstgöring i samband med en repetitionsövning som ordnats vid Reservofficersskolan. En sjukskötare hade enligt utredningarna föreslagit att klaganden skulle hemförlovas på basis av de uppgifter som klaganden lämnat och efter att ha diskuterat saken med den premiärlöjtnant som svarade för mottagande av reservisterna. Den för övervakningen av repetitionsövningen ansvarige läkaren fick kännedom om fallet först efteråt. Enligt den då gällande förordningen skulle hemförloving ske på framställning av läkaren, enligt beslut av chefen för repetitionsövningen. BJO ansåg att förfarandet inte var förenligt med förordningen och reglementet om repetitionsövningar. Praxis hade sedermera ändrats så att också andra yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården än läkare kunde göra hälsokontroller. BJO ansåg det vara en tillräcklig åtgärd att för kännedom delge Reservofficersskolan och de personer som deltagit i ankomstgranskningen av klaganden sin uppfattning om det korrekta förfarandet (259/4/07*).

5.6.5 AVGÖRANDEN GÄLLANDE GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

Jämlikt bemötande av medborgare vid gränskontroll

Gränsbevakningsväsendet hade låtit en riksdagsledamot som färdades utan pass gå ombord på ett kryssningsfartyg som avgick till Estland från Västra hamnen i Helsingfors. Alla kryssningspassagerare förutsattes vid tidpunkten för händelsen uppvisa persondokument (identitetskort eller pass) för att få gå ombord på kryss-

ningsfartyg. Förfarandet misstänktes ha kränkt jämlikheten mellan medborgarna.

Riksdagsledamoten berättade för gränsbevakningsväsendets representant att hans pass var inlämnat för visumbehandling och att han sålunda inte kunde ha det med sig. Gränsbevakaren meddelade riksdagsledamoten att han inte fick gå ombord på kryssningsfartyget genom att uppvisa en passkopia, riksdagsledamotens identitetskort eller sitt körkort. Efter samtalet med riksdagsledamoten fortsatte gränsbevakaren arbeta med andra kunder i jourlokalen. Riksdagsledamoten ringde då med sin mobiltelefon till en flottiljamaral vid staben för gränsbevakningsväsendet och överlämnade sin mobiltelefon till gränsbevakaren. Flottiljamaralen bad gränsbevakaren ringa till den kaptenlöjtnant som var jourhavande vid Helsingfors gränskontrollavdelning. Efter samtalet med kaptenlöjtnanten beslöts det att riksdagsledamoten fick gå ombord på kryssningsfartyget trots att han saknade resedokument, eftersom hans pass var inlämnat till en ambassad för visumbehandling och det var meningen att han skulle uppträda vid ett partievenemang ombord på fartyget.

Enligt BJO:s åsikt kan man dra den slutsatsen att bidragande orsaker till att riksdagsledamoten vid gränskontrollen blev särbehandlad jämfört med andra medborgare dels var hans samhälleliga ställning och kändskap och dels hans personliga relation till gränsbevakningsväsendets ledning. Också den omständigheten att riksdagsledamoten hade ett giltigt pass som han på grund av visumbehandlingen inte förde med sig hade betydelse för avgörandet. Riksdagsledamoten hade med sig en ljuskopia av sitt pass.

Enligt BJO:s bedömning skulle en "vanlig" borgare som saknade resedokument i en motsvarande situation inte ha fått lämna landet. BJO ansåg att de omständigheter som framgår av utredningen inte räckte för en avvikelse från gränskontrollens normala praxis och att de sålunda från objektiv synpunkt inte var tillräckliga. BJO ansåg att gränskontrollens förfarande kan kritiseras med hänsyn till jämlikheten mellan medborgarna. Ett förfarande som detta är ägnat att ge en sådan felaktig bild av gränskontrollen att en persons samhälleliga ställning och personliga relationer be-

rättig till särbehandling i samband med rutinmässiga förvaltningsverksamhet.

BJO Lindstedts beslut 10.3.2009,
dnr 564/4/07*, föredragande Kristian Holman

Lagstridigt förordnande om besiktning

Klaganden skulle 24.6.2007 avresa med sin bil från Södra hamnen i Helsingfors till Tallinn. En äldre sjöbevakare vid Helsingfors gränskontrollavdelning, som höll till Finska vikens sjöbevakningssektion, antecknade då i bilens registerutdrag att bilen skulle besiktigas senast 10.7.2007. Klaganden var sommartid bosatt i Tallinn och han skulle ha stannat där en längre tid. Sjöbevakarens skriftliga besiktningsförordnande som måste anses vara ett tjänstefel orsakade enligt klaganden ett onödigt besök på ett besiktningskontor i Finland 10.7.2007 och var besvärligt också med beaktande av klagandens höga ålder.

Staben för gränsbevakningsväsendet ansåg att sjöbevakaren hade handlat felaktigt eftersom det inte fanns lagliga grunder för besiktningsförordnandet. En personbil ska genomgå periodisk besiktning första gången tre år och andra gången fem år efter den dag då fordonet togs i bruk. År 2007 var ett s.k. friår för klagandens bil som hade tagits i bruk 2003. Staben för gränsbevak-

ningsväsendet beklagade den olägenhet som klaganden utsatts för. Staben meddelade att klaganden kunde hämta ett nytt registerutdrag på besiktningskontoret och sända räkningen 10,20 euro till Finska vikens sjöbevakningssektion för betalning.

BJO ansåg att skadan redan var skedd vid den tidpunkt då klagomålet upprättades, eftersom klaganden på grund av den olagliga besiktningsuppmanningen hade varit tvungen att komma till Finland. Detta hade inneburit en betydande olägenhet för honom och också extra kostnader. I det skedet hade korrigeringen av anteckningen i registerutdraget inte längre någon betydelse.

BJO gav för framtiden den äldre sjöbevakaren en anmärkning för hans lagstridiga förfarande. Samtidigt föreslog han att staben för gränsbevakningsväsendet överväger att eventuellt gottgöra klaganden för den olägenhet som sjöbevakarens förfarande orsakat.

BJO Lindstedts beslut 13.5.2009,
dnr 2272/4/07*, föredragande Raino Marttunen

Staben för gränsbevakningsväsendet meddelade 28.9.2009 att den varit i kontakt med klaganden och diskuterat eventuella ersättningsyrkanden. Klaganden uppgav att han ville ha 200 euro i ersättning som kompensation för att han återvänt från Estland till Finland. Han meddelade senare att han fått kompensationen.

5.7 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*.

5.7.1 BILBESKATTNING

Den anhopning av ärenden gällande skatterättelse och debitering av skatt som förekommit i tulldistrikten avspeglade sig under verksamhetsåret fortsättningsvis i klagomålen 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 fordons 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 fastställdes 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.

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 under 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. Under verksamhetsåret inleddes 15 513 nya ärenden och un-

der samma tid avgjordes 13 748 fullföljdsärenden. Vid utgången av år 2008 var ca 20 000 fullföljdsärenden som gällde bilbeskattningen ännu under behandling vid tullen, varav ca 13 000 hade inletts före år 2008 och 7 000 under år 2009. Under år 2009 behandlades sammanlagt över 20 000 rättelseärenden vid tullen. I slutet av år 2009 fanns det emellertid ännu ca 10 000 obehandlade rättelseärenden och 1 400 obehandlade besvär över rättelsebeslut vid tullen.

Tullens målsättning var att alla fullföljdsärenden som inletts före utgången av år 2007 skulle behandlas före 30.6.2009. Tullen lyckades i huvudsak med detta, men målet nåddes inte i fråga om de ärenden där beskattningsvärdet inte kunde fastställas med hjälp av det nya MAHTI-systemet (i början av december 2009 var 269 ärenden ännu under behandling).

BJO hade i ett av sina avgöranden år 2008 delgett 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 under alla omständigheter ha införts tidigare än vad som var fallet. De klagomål som BJO avgjorde gällande denna fråga under år 2009 föranledde därför inte längre några nya åtgärder.

Regeringen avlät 7.11.2008 en proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av bl.a. bilskattelagen och mervärdesskattelagen. Propositionen gällde ändring av beskattningen av paketbilar och motorcyklar. Dessutom föreslogs det i propositionen att den skatt på bilskatten som var av samma storlek som mervärdesskatten (nedan icke-momsen) skulle slopas. Lagarna antogs i ändrad form och trädde i kraft 1.4.2009.

Icke-momsen slopades på grund av att EU-kommissionen hade konstaterat att den stred mot gemenskapslagstiftningen samt inlett ett överträdelseförfarande. EG-domstolen meddelade 19.3.2009 sin dom med anledning av kommissionens talan, där domstolen konstaterade att den avdragsrätt som föreskrevs i mervärdesskattelagen stred mot kravet på icke-diskriminering i EG:s grundfördrag när det gällde den skatt som hänförde sig till fordon som importerats av icke-mervärdesskatteskyldiga.

I Finland stiftades en särskild lag om återbäring i vissa fall av den skatt på bilskatten som är av samma storlek som mervärdesskatten. Lagen trädde i kraft 11.11.2009. Denna lag innehåller bestämmelser om förfarandet för återbäring i sådana fall där beskattningen rättas enligt EG-domstolens dom. Rätten till återbäring gäller sådana skattskyldiga som inte har kunnat dra av skatten vid mervärdesbeskattningen. Återbäringen betalas av Skatteförvaltningen. JO fick emellertid redan före lagens ikraftträdande ta emot flera klagomål som gällde de planerade återbäringarna, i synnerhet på grund av att rätten till återbäring är tidsmässigt begränsad. Skatteåterbäring betalas enligt lagen endast i de fall där beskattningen rättas till den skattskyldiges förmån i enlighet med bilskattelagen. Återbäringen gäller alltså inte fordon för vars del bilbeskattningen verkställts före år 2 eller besvär över beskattningen var under behandling då lagen trädde i kraft. De klagomål som anfördes angående denna fråga under år 2009 är ännu under behandling.

5.7.2 INSPEKTIONER

BJO inspekterade under verksamhetsåret Sjötullen i Nordsjö hamn, som hör till Södra tulldistriktet. Vid inspektionen av Helsingfors förvaltningsdomstol uppmärksammade BJO bl.a. de långa behandlingstiderna för bilskattebesvär.

5.7.3 AVGÖRANDEN

Tidsfristen för inlämnande av Intrastat-anmälningar

I ett klagomål kritiserade klaganden tullens förfarande vid behandlingen av statistiska anmälningar gällande handeln inom Europeiska unionen (Intrastat). Tullen krävde att de statistiska anmälningarna skulle lämnas in senast tio arbetsdagar efter kalendermånadens utgång.

Med anledning av klagomålet granskade BJO karaktären av den felavgift som föreskrivs i tullagen och frågade sig huruvida grunderna för bestämmandet av avgif-

ten borde regleras noggrannare än för närvarande i nationell lag.

BJO konstaterade att det förblir öppet huruvida felavgiften till sin karaktär är en administrativ påföljd av tvångsmedelskaraktär eller en avgift av straffkaraktär.

Även om det skulle vara fråga om en administrativ påföljd ställs emellertid samma krav på regleringen, dvs. krav på att bestämmelserna ska vara exakta och noggrant avgränsade. Dessa krav följer av principen om lagbundenhet inom förvaltningen och av villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheter. EG-domstolen fastslog i ett av sina avgöranden att enskilda rättssubjekt garanterades rättsskydd trots att det i det aktuella fallet inte var fråga om en straffrättslig påföljd. EG-domstolen har konstaterat att en påföljd kan fastställas endast om det finns en klar och entydig rättslig grund för påföljden och om den är förenlig med proportionalitetsprincipen. Detta gäller även andra än straffrättsliga påföljder.

I tullagen har det inte fastställts någon tidsfrist för Intra-stat-anmälningarna. Lagens bestämmelse om felavgiftens storlek ger dessutom stort rum för tolkning och grunderna för bestämmandet av avgiftens storlek har inte alls reglerats i lagen. Lagen innehåller inte heller något bemyndigande att utfärda föreskrifter om grunderna för avgiften.

Med anledning av vad som anförts ovan ansåg BJO att man i tullagen borde föreskriva om tidsfristen för inlämnandet av statistiska anmälningar gällande handeln inom Europeiska unionen och om grunderna för bestämmandet av felavgiftens storlek. BJO delgav finansministeriet (FM) sin uppfattning för eventuella åtgärder.

BJO Jämskeläinens beslut 18.6.2009,
dnr 3373/4/07*, föredragande Riitta Länsisyrjä

FM konstaterade i sitt svar att vid beredningen av författningar som gäller tullverksamheten har man i allmänhet ansett att det är viktigt att tullagen och lagen om påförande av accis är tillräckligt enhetliga. I förslaget till ny punktskattelag (RP 263/2009 rd) har bestämmelsen om påförande av skatteförhöjning och felavgift förtydligats i det föreslagna 45 § 1 mom.: "När skatteförhöjningens och felavgiftens storlek fastställs ska det

beaktas hur klandervärt förfarandet varit, om det har upprepats och andra jämförbara omständigheter." Det finns även anledning att noggrannare utreda möjligheterna att precisera tullagens föreskrifter om felavgiften med en liknande bestämmelse, eller med andra tillräckligt exakta och noggrant avgränsade föreskrifter om grunder för bestämmandet av avgiften. Dessutom finns det skäl att granska att de grunder som föreskrivs för felavgiften i tullagen och de vitesgrunder som föreskrivs i statistiklagen är enhetliga. FM skall också redovisa om det vore ändamålsenligt att närmare stadga om tidsfrister i tullagen.

Föreskrifter om behörighetsvillkoren för vissa tjänster saknades

I ett klagomål uppmärksammades behörighetsvillkoren för tjänsten som chef inom brottsbekämpningen i ett tulldistrikt. Det hade nämligen inte föreskrivits några särskilda behörighetsvillkor för tjänsten.

När det gäller delegering av offentliga förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter har riksdagens grundlagsutskott i sin utlåtandepraxis konstaterat att man när det gäller sådan reell verksamhet som kontrollverksamheten kan värna om rättssäkerheten och tillgodose kraven på god förvaltning bl.a. genom att i lag föreskriva om behörighetsvillkoren för dem som ansvarar för uppgifterna och om tillsynen över verksamheten (GrUU 40/2002 rd).

BJO ansåg att det är problematiskt ifall det varken ställs några krav på utbildning eller uppställs några andra särskilda behörighetskrav för den som sköter sådana uppgifter som innefattar utövning av offentlig makt inom en organisation som hör till statsförvaltningen. Behörighetskravens betydelse har nämligen betonats i sådana situationer där liknande uppgifter sköts av en privatperson. Om behörighetsvillkoren inte har fastställts i lag eller förordning, kan man inte heller vid tillsättandet av en tjänst uppställa sådana villkor annat än som rekommendationer.

BJO ansåg således att det är otillfredsställande att det inte finns föreskrifter om särskilda behörighetsvillkor ens för sådana tjänster inom tullverket som innefattar

betydande offentlig maktutövning, med undantag för överdirektörs- och direktörstjänsterna. Chefen inom brottsbekämpningen har bl.a. till uppgift att fungera som chef för tulldistriktets brottsbekämpning, med ansvar för den operativa ledningen och utvecklandet av brottsbekämpningen inom tulldistriktet. BJO ansåg att det är uppenbart att dessa uppgifter innefattar betydande offentlig maktutövning.

BJO Jämskeläinens beslut 17.6.2009,
dnr 2807/4/07*, föredragande Riitta Länsisyrjä

FM uppgav att Tullstyrelsen i sitt utlåtande 27.11.2009 hade meddelat att man granskat för vilka tjänsters del det eventuellt borde föreskrivas om särskilda behörighetsvillkor. Det är närmast fråga om tjänster som hör samman med brottsbekämpningen.

FM fortsatte utreda ärendet på basis av Tullstyrelsens utlåtande. Behövliga författningsändringar kommer att utarbetas i början av år 2010.

Betalningen av en rättegångskostnadsfordran fördröjdes

Klaganden riktade kritik mot förfarandet i ett tulldistrikt på grund av dröjsmål vid betalningen av en rättegångskostnadsfordran som grundade sig på ett beslut av Helsingfors förvaltningsdomstol.

Enligt utredningen hade tulldistriktet försummat att i enlighet med serviceprincipen och kravet på tillbörligt förfarande inom förvaltningen utan dröjsmål betala den rättegångskostnadsfordran som fastställts av domstolen och som överförts på klaganden. Fordran borde ha betalats utan något särskilt yrkande. Klaganden hade emellertid blivit tvungen att ansöka om utsköning av fordran, vilket hade medfört kostnader för klaganden. Vid tullen hade det skett åtminstone två fel vid ärendets behandling.

Då kopian över förvaltningsdomstolens beslut delgavs 1.6.2007 hade tullen i Tammerfors inte i behörig ordning sänt beslutet vidare till tullen i Åbo, som skulle ha svarat för utbetalningen. Den person som behandlade

ärendet hade nämligen inte noterat betalningsskyldigheten. När det gällde detta beslut hade man istället inväntat att huvudsaken, dvs. förfarandet för rättelse av bilskatten, skulle inledas.

Tullen hade inte heller omedelbart reagerat eller börjat utreda saken då klagandens yrkande i början av juli 2008 hade överförts till tullen i Åbo. Detta förklarades med att handläggaren inte hade noterat klagandens handskrivna yrkande som fanns i brevet.

Av detta händelseförlopp kunde man enligt BJO:s uppfattning utläsa att det fanns behov av att förtydliga förfarandena inom Västra tulldistriktet. Det framgick ju av utredningen att man redan hade vidtagit åtgärder för att förbättra förfarandena.

BJO uppmärksammade Västra tulldistriktet på vikten av noggrann dokumenthantering. Tulldistriktet uppmanades också i sin interna utbildning fästa vikt vid att serviceprincipen ska iakttas på ett behörigt sätt.

BJO uppmanade även tulldistriktet att pröva hur den skada klaganden orsakats av det felaktiga förfarandet kunde kompenseras och bad tulldistriktet senast 31.3.2010 meddela vilka åtgärder som vidtagits i ärendet.

BJO Jämskeläinens beslut 31.12.2009,
dnr 3047/4/08, föredragande Riitta Länsisyrjä

Tulldistriktet meddelade att tullen hade ersatt klagandens kostnader, inklusive ränta.

Undersökningsledaren försummade att besvara en dokumentbegäran

I ett fall hade klaganden inte fått något svar på sin begäran om en kopia av förhörsprotokollet i anslutning till en förundersökning där klaganden hörts som vittne.

Klagandens ärende hade avgjorts först 1,5 år efter att begäran hade framställts. Detta berodde på undersökningsledarens glömska. Ärendet hade inte avgjorts ens efter att BJO tillställts en utredning angående dröjsmål

let, utan först efter att det gjorts en ny förfrågan om saken. BJO gav tullöverinspektören en anmärkning på grund av det lagstridiga förfarandet.

BJO Jääskeläinens beslut 15.12.2009,
dnr 2270/4/08, föredragande Riitta Länsisyrjä

Undersökningsledarens förfarande vid en förundersökning

Enligt klagandens uppfattning hade tullen i ett ärende avsiktligt kränkt vittnesimmuniteten hos de vittnen som på domstolens begäran kommit till Finland för att avge vittnesmål och därigenom strävat efter att påverka utgången i den pågående civilprocessen.

Vidare ansåg klaganden att tullen inte var behörig att utreda förfalskningsbrott.

Gripande av vittnen vid en civilprocess

Undersökningsledaren hade efter huvudförhandlingen i ett tvistemål beslutat att två personer som tingsrätten kallat från Ryssland för att vittna i målet skulle gripas. Gripandet skedde i tingsrättens lokal.

Vittnesimmuniteten och tillgodoseendet av den är en fråga som myndigheterna inte kan fatta beslut om, utan det är fråga om en rättighet som tillkommer vittnet direkt med stöd av lag. Däremot kan myndigheterna i varje enskilt fall bedöma huruvida det finns behov av att kalla in ett visst vittne eller inte.

Enligt lagen om immunitet i vissa fall för personer som deltar i rättegång och förundersökning får den som på kallelse av en finsk myndighet eller med uttryckligt samtycke av en finsk myndighet kommer till Finland från en annan stat för att höras som vittne eller sakkunnig vid en rättegång eller förundersökning under den tid som han eller hon av denna anledning vistas i Finland inte åtalas, häktas eller straffas. Under denna tid får hans eller hennes frihet inte heller på något annat sätt begränsas med anledning av ett brott eller något annat beteende som inträffat före avresan från den stat från vilken han eller hon kallats.

Till sådana andra sätt för att begränsa friheten som avses i den ovan nämnda lagen hör enligt motiveringen till paragrafen framför allt bruk av sådana tvångsmedel som riktar sig mot individens frihet, dvs. gripande, hämtning, anhållande och reseförbud.

Av det som framförts ovan följer att dessa två personer inte skulle ha fått gripas som misstänkta för brott. Beslutet i fråga hade fattats av undersökningsledaren. Undersökningsledaren hade enligt sin egen utsaga utgått från antagandet om att vittnena hade inkallats till tvistemålsrättegången av parterna. På basis av utredningen kunde man inte påvisa att undersökningsledaren före gripandet skulle ha varit medveten om de gripnas immunitetsskydd.

Ett frihetsberövande innebär emellertid ett allvarligt ingrepp i individens centrala grundläggande fri- och rättigheter. Eftersom undersökningsledaren hade haft vetskap om sådana omständigheter som talade för att vittnena eventuellt hade inkallats av domstolen, borde denne i enlighet med de krav på noggrannhet som ställs på tjänstemän ha säkerställt att det fanns lagliga förutsättningar för gripandet.

Gripandet hade dock upphört bara efter några minuter. Därför ansåg BJO att en anmärkning var en tillräcklig åtgärd med anledning av undersökningsledarens lagstridiga förfarande.

Förundersökning av förfalskning som tullbrott

Tullens behörighet att utföra förundersökningar är begränsad till sådana brott som i tullagen definieras som tullbrott. Enligt klaganden skulle tullen inte ha haft rätt att undersöka den aktuella gärningen som ett tullbrott. Gärningen gällde misstänkt förfalskning av en rättegångsfullmakt och ett brev som klaganden samt klagandens huvudmannabolags förra ombud hade företett tullen.

När det gäller tullens behörighet att undersöka brott är det av central betydelse huruvida man genom gärningen har brutit mot tullagen eller inte. Enligt klaganden var det emellertid inte fråga om en överträdelse av någon sådan anmälningsskyldighet eller annan skyldig-

het som föreskrivs i tullagstiftningen då en tredje aktör, dvs. klagandens huvudmannablag, hade framställt yrkanden som gällde sådan egendom som tullen belagt med kvarstad samt en begäran om ett dokument som hörde till förundersökningsmaterialet.

De gärningar som var föremål för förundersökning hörde utan tvivel samman med den import i anslutning till vilken varor hade förtullats till ett värde som enligt tullens utredning inte motsvarade varornas faktiska värde. En av speditorsbolagets ansvarspersoner var misstänkt för grovt skattebedrägeri och därför utfördes en förundersökning i ärendet. Vid förundersökningen var även de gripna personerna, som likaså hörde till bolagets ansvarspersoner, misstänkta för delaktighet i brottet. De brott som undersöktes som förfalskningsbrott innefattade emellertid inte i sig sådan import som avses i 3 § i tullagen.

Även om det i och för sig är ändamålsenligt att utföra en gemensam undersökning av sådana brott som hör till samma helhet, kan endast det faktum att det föreligger något slags samband mellan ett tullbrott och ett annat misstänkt brott inte utgöra en grund för att det sist nämnda brottet undersöks som ett tullbrott. I utredningen framfördes inga klara orsaker till att det misstänkta förfalskningsbrottet hade undersökts som ett tullbrott.

Eftersom definitionen av tullbrott i viss mån kan anses lämna rum för tolkning, nöjde sig BJO i detta fall med att delge undersökningsledaren och Östra tulldistriktet sin uppfattning.

BJO Jämskeläinens beslut 25.2.2009,
dnr 2178/4/07*, föredragande Riitta Länsisyrjä

Tullstyrelsens beslut med anledning av ett skadeståndsyckande och en förvaltningsklagan

Tullstyrelsen borde i enlighet med 8 och 48 § i förvaltningslagen i sitt beslut med anledning av en förvaltningsklagan och ett skadeståndsyckande ha meddelat att beslutet inte var överklagbart och ha gett klaganden anvisningar om övriga till buds stående rättsme-

del, dvs. om möjligheten att väcka skadeståndstalan vid domstolen.

BJO Jämskeläinens beslut 31.12.2009,
dnr 4100/4/08, föredragande Riitta Länsisyrjä

Vikten av noggrannhet i samband med tullens kroppsvisitationer

BJO utförde 10.5.2007 en inspektion inom Östra tulldistriktet och tullen i Villmanstrand och Nuijamaa. I samband med inspektionen diskuterade man, på basis av åtgärdsrapporterna och statistiken gällande kroppsvisitationer, det faktum att man bara vid en liten del av visitationerna hade påträffat något otillåtet (år 2006 vidtogs fortsatta åtgärder i 5 av 80 fall och år 2007 i 4 av 29 fall). BJO utredde särskilt huruvida det funnits tillräckliga grunder för kroppsvisitationerna.

Ett sådant tips som utgör grund för en kroppsvisitation ska specificeras i enlighet med Tullstyrelsens anvisningar. BJO fäste vikt vid att ett anonymt tips, vars tillförlitlighet inte kan kontrolleras, i princip inte utgör en tillräcklig grund för en sådan kroppsvisitation som avses i 15 § i tullagen. Även andra grunder för kroppsvisitation ska specificeras tillräckligt noggrant. Om visitationen grundar sig på en iakttagelse ska denna iakttagelse således specificeras. När det är fråga om profilering ska man uppge de bedömningskriterier på basis av vilka profileringen har föranlett en kroppsvisitation. På basis av utredningen fanns det inte skäl att misstänka att profileringen endast skulle ha grundat sig på uppgifter om den berörda personens bakgrund.

Den utredning som erhållits angående en av de kroppsvisitationer som var föremål för granskning innehöll ingen information om hur man säkerställt tipsets tillförlitlighet med hjälp av andra källor. BJO uppmärksammade därför tullinspektören och tullen i Nuijamaa på sin uppfattning om bedömningen av grunderna för kroppsvisitation och på att de omständigheter som är av betydelse för en efterhandsbedömning av tipsets tillförlitlighet ska registreras noggrant.

BJO konstaterade vidare att det ofta förekom brister vid registreringen av de villkor för kroppsvisitation som

föreskrivs i tullagen. Enligt BJO borde tullen i sin utbildning och sina anvisningar uppmärksamma de brister som uppdagats i detta ärende.

BJO Jämskeläinens beslut 19.8.2009, dnr 2641 och 2055/2/07, föredragande Riitta Länsisyrjä

Tullstyrelsen meddelade att BJO:s slutsatser hade noterats i utkastet till tullövervakningsanvisning. Dessutom hade tulldistrikten informerats om saken i ett brev, där man fäste vikt vid att de grunder som avses

i 15 § i tullagen ska registreras på det sätt som angetts vid tullens utbildning och i 2009 års tullövervakningsanvisningar.

BJO skall också i fortsättningen följa att grunderna för kroppsvisitationer och kroppsbesiktningar är tillräckliga.

Avgöranden som gäller alkoholhandeln på internet finns i avsnittet 4.23 som innehåller övriga ärenden (s. 310).

5.8 UTLÄNNINGSÄRENDEN

Som utlänningsärenden betraktas i första hand ärenden som hör samman med utlänningslagen och medborgarskapslagen. Inom detta sakområde riktar sig klagomålen oftast mot tillstånds- och remissmyndigheter, framför allt mot inrikesministeriet (IM), Migrationsverket (Migri), polisen, utrikesministeriet (UM) och Finlands beskickningar i utlandet samt mot gränsbevakningsväsendet. Alla ärenden som på något sätt berör andra än finska medborgare statistikförs emellertid inte som utlänningsärenden.

Utlänningsärendena avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Jukka Lindstedt* och från 1.10.2009 BJO *Jussi Pajujoja*. JO-sekreterare *Jari Pirjola* fungerade som huvudföredragande inom detta sakområde.

5.8.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Med utlänningsärenden avses i utlänningslagen var och en som inte är finsk medborgare. Vid utgången av verksamhetsåret var drygt 140 000 utlänningar bosatta i Finland, vilket utgjorde ca 3 % av hela befolkningen.

Flyktningbegreppet definieras i FN:s flyktkonvention. Flyktingar är personer som av FN:s flyktorganisation UNHCR har beviljats flyktstatus. De 750 kvotflyktingar som Finland årligen tar emot har en sådan bakgrund. År 2009 ingick i flyktkvoten närmast flyktingar från Irak, Kongo och Myanmar.

En asylsökande som kommit till Finland får flyktstatus först efter att Finland konstaterat dennes behov av skydd och beviljar asyl. Det är Migri som i det första skedet fattar beslut om saken. Om beslutet är positivt får sökanden i allmänhet antingen flyktstatus eller uppehållstillstånd som beviljas på grund av humanitär skydd. Tillstånd att uppehålla sig i Finland kan beviljas också av individuella humanitära skäl. Flyktstatus kan också utan asylförfarande beviljas på grund av familjeband.

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 varit litet i Finland jämfört med andra EU-länder. År 2009 ansökte 5 910 personer om asyl i Finland. Detta är betydligt flera än år 2008, då antalet asylsökande var 4 035 och också flera än någonsin tidigare.

En övervägande del av asylsökandena kom år 2009 från Irak, Somalia och Bulgarien. Av de irakiska och somaliska asylsökandena fick drygt 40 % uppehållstillstånd eller asyl i Finland. Migri gav alla bulgariska sökande negativa asylbeslut med motiveringen att de kom från ett säkert ursprungsland. De som fått avslag har kunnat överklaga beslutet till förvaltningsdomstolen, som kan upphäva beslutet.

Den genomsnittliga behandlingstiden för asylsökningar var under verksamhetsåret ca 8 månader vid normalt förfarande och drygt 3 månader vid påskyndat förfarande.

5.8.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under år 2009 avgjordes 71 klagomål som gällde utlänningsärenden. År 2008 var motsvarande siffra 47. Av de klagomål som kommit in och avgjorts har andelen utlänningsärenden varierat mellan 1 och 2 %. Andelen är sålunda mindre än andelen utlänningar av landets hela befolkning.

Typiska klagomål i utlänningsärenden gäller missnöje med negativa beslut på ansökningar om visum, uppehållstillstånd eller asyl samt missnöje med långa handläggningstider. Laglighetsövervakaren kan i allmänhet i praktiken inte befatta sig med lagakraftvunna avgöranden som gäller asyl eller uppehållstillstånd. I rätt många fall gäller klagomålen ärenden som behandlas hos en behörig myndighet. Laglighetsövervakaren befattar sig i allmänhet inte heller med sådana ärenden som inte ännu avgjorts.

5.8.3 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret inspekterades Joutseno mottagningscentral och Helsingfors mottagningscentralens enhet på Karlsgatan. Dessutom inspekterades polis-fängelset i Böle, där också personer som frihetsberövats med stöd av utlänningslagen förvaras.

Joutseno mottagningscentral

I samband med inspektionen framgick att det är oklart om sådana beslut kan överklagas som gäller systemet för hjälp till offer för människohandel. BJO Pajuoja beslöt undersöka ärendet på eget initiativ (3549/2/09).

IM:s migrationsavdelning inkom med ett yttrande i ärendet. Enligt yttrandet är ministeriet medvetet om oklarheten i fråga om överklagbarheten av beslut som gäller hjälpsystemet.

Vid IM pågår ett projekt för totalrevidering av lagen om integration av invandrare. Som ett separat projekt inleds dessutom beredningen av en lag om mottagande av asylsökande. Avsikten är att mottagandet av asylsökande och personer som får tillfälligt skydd samt hjälpen till offer för människohandel inte längre ska regleras i integrationslagen. I stället ska en separat lag stiftas om saken. De ändringsbehov som ansluter sig till verkställigheten av hjälpen till offer för människohandel kommer att behandlas inom ramen för nämnda projekt. I det sammanhanget behandlas också frågor som gäller överklagandets omfattning och ändamålsenlighet.

Eftersom IM:s migrationsavdelning är medveten om oklarheten när det gäller överklagbarheten har ärendet inte föranlett ytterligare åtgärder i detta skede. BJO har emellertid bett migrationsavdelningen senast i april 2010 meddela vilka åtgärder oklarheten i detta avseende har föranlett.

BJO Pajuojas beslut 8.12.2009,
dnr 3549/2/09, föredragande Jari Pirjola

5.8.4 AVGÖRANDEN

Utlänningspolisens felaktiga lagtolkning

BJO Lindstedt gav utlänningspolisen i Helsingfors en anmärkning för lagstridigt förfarande. Utlänningspolisen hade inte låtit EU-medborgare resa till det EU-land som de önskade. EU-medborgarna hade avisats från Finland. Utlänningspolisen hade emellertid inte gett dem deras pass eftersom de inte ville resa till sitt hemland utan till ett annat EU-land.

Enligt utlänningslagen har EU-medborgare rätt att frivilligt lämna landet under minst en månads tid efter avvisningsbeslutet. Polisen kan då inte begränsa deras rätt att i enlighet med EU-direktivet röra sig fritt inom EU. Utlänningspolisen misstolkade utlänningslagen och EU-direktivet då den ansåg att avvisade personer frivilligt får resa endast till sitt hemland.

BJO Lindstedts beslut 17.6.2009,
dnr 1657/4/07*, föredragande Jari Pirjola

Migri rättade sig inte efter HFD:s avgörande

Migri förfor felaktigt då det efter högsta förvaltningsdomstolens (HFD) beslut fortsatte utredningen av ett medborgarskapsärende som gällde ett barn. HFD ansåg i sitt beslut att barnet hade rätt till finskt medborgarskap.

BJO Lindstedt uppmärksamgjorde Migri på att utgångspunkten i fråga om en rättsstat är att en förvaltningsmyndighet utan obefogat dröjsmål ska iakta domstolarnas lagakraftvunna beslut. Att en förvaltningsmyndighet ber om tilläggsutredningar efter ett domstolsavgörande strider mot principen om domstolarnas oberoende och kan urvattna överklagandesystemet. Dessutom strider förfarandet mot principen om s.k. förtroendeskydd. Enligt denna princip, som framgår av förvaltningslagens 6 §, ska myndigheternas åtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

I klagomålet var det också fråga om huruvida Migri genom sitt förfarande äventyrade barnets föräldrars säkerhet. BJO konstaterade i sitt ställningstagande att han inte hade förutsättningar att gå närmare in på den frågan. Han underströk att flyktingar och deras familjemedlemmar åtnjuter skydd t.ex. i enlighet med artikel 17 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Enligt den får ingen utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv.

Också i slutakten från FN:s konferens om flyktingars rättsliga ställning rekommenderas det att regeringarna vidtar åtgärder för att skydda flyktingars familjer. Myndigheterna ska sålunda avhålla sig från att kräva utredningar som kan äventyra flyktingars eller dessas familjemedlemmars säkerhet.

BJO uppmärksamgjorde för framtiden Migri på säkerhetsaspekterna när det gäller flyktingars familjemedlemmar.

BJO Lindstedts beslut 18.8.2009,
dnr 3565/4/07, föredragande Jari Pirjola

Övervakningen av en förvarsenhet sköttes på ett lagstridigt sätt

Då mottagningscentralen i Krämertsskog inspekterades framgick det att mottagningscentralen köper bevakningstjänster av Helsingfors stads servicecentral Palmia. BJO Lindstedt beslöt på eget initiativ undersöka förfarandets laglighet.

På basis av den utredning som inkommit i ärendet konstaterade BJO att förvarsverksamhet och övervakning av verksamheten kan anses innebära betydande utövning av offentlig makt. Av denna anledning bör åtminstone enhetens chef samt lednings- och övervakningspersonalen stå i tjänsteförhållande.

Detta beror på att det i grundlagens 124 § föreskrivs att uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får ges endast myndigheter. Det finns inga lagbestämmelser om att en förvarsenhets lednings- och övervakningsuppgifter skulle läggas ut t.ex. på ett privat bevakningsföretag.

I regeringens proposition med förslag till lag om behandling av förvarstagna utlännningar och om förvarsenheter konstateras att övervakningen av slutna anstalter är av en sådan karaktär att de personer som utför uppgifterna på grund av ansvarspåföljderna måste stå i offentligrättsligt tjänsteförhållande antingen till staten eller kommunen. BJO ansåg av denna orsak att det var problematiskt och rentav stridande mot lagen att de faktiska övervakningsuppgifterna vid förvarsenheten vid mottagningscentralen i Krämertsskog, som t.ex. innebar förhindrande av rymningar från förvarsenheten, genom ett bevakningsavtal hade lagts ut på Palmia.

BJO ansåg att Palmias vakter inte med stöd av lagen om förvarsenheter hade rätt att med maktmedel hindra asylsökande att avlägsna sig från enheten.

BJO delgav för kännedom IM, Helsingfors stad, Nylands TE-central och chefen för mottagningscentralen sin uppfattning om den lagstridiga bevakningen av förvarsenheten vid mottagningscentralen i Krämertsskog. Han bad Nylands TE-central meddela vilka åtgärder den har för avsikt att vidta för att ordna bevakningen av förvarsenheten så som lagen förutsätter.

BJO Lindstedts beslut 10.2.2009,
dnr 1450/2/07*, föredragande Jari Pirjola

Nylands TE-central meddelade att Palmia under år 2009 ändrade vaktbefattningarna vid mottagningscentralen i Krämertsskog till säkerhetsvakttjänster. Samtidigt reviderades anvisningarna om mottagningscentralens säkerhetsvakter och bevakning.

För invandrarkvinnor får reserveras särskilda simhallstider

JO fick ett klagomål om att vissa dagar vid vissa simhallar var reserverade för invandrarkvinnor. Också för invandarmän hade reserverats egna simhallsturer. Klaganden ansåg att denna praxis diskriminerade finländska simhallsanvändare.

Enligt den utredning som BJO Lindstedt fick fanns det ett särskilt behov att reservera egna simhallstider för

invandrarkvinnor. På så sätt kunde man trygga möjligheterna att ordna simundervisning för dem och främja deras integrering i samhället. De reserverade simhallstiderna har inte heller varit orimliga i förhållande till de allmänna simhallstiderna.

Grundlagen och lagen om likabehandling samt även flera internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland förbjuder diskriminering. Diskrimineringsförbudet förbjuder emellertid inte s.k. positiv särbehandling, som syftar till att utöver formell likabehandling främja också faktisk likabehandling som förverkligas i praktiken. Syftet med bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna är uttryckligen att främja faktisk likabehandling.

Faktisk likabehandling kan förutsätta att en t.ex. socialt, ekonomiskt eller annars eftersatt grupp behandlas bättre än andra. Det kan således inte i alla situationer betraktas som förbjuden diskriminering att vissa grupper av människor särbehandlas.

Enligt utredningen i ärendet har det inte framkommit något sådant lagstridigt förfarande som föranleder ett ingripande från laglighetsövervakarens sida. Positiv särbehandling av invandrare är tillåten endast så länge den behövs för att avhjälpa konstaterade olägenheter.

BJO Lindstedts beslut 17.6.2009,
dnr 208/4/08*, föredragande Jari Pirjola

Asylsökande kan inte dömas för riksgränsbrott

En turkisk medborgare hade kommit från Sverige utan pass och vid gränskontrollen visat upp en annan persons bankkort som identitetshandling. I samband med att han greps ansökte han om asyl i Finland. Gränsbevakningsväsendet misstänkte asylsökandens bror som var bosatt i Finland för ordnande av olaglig inresa. Båda klagade hos JO över gränsbevakningsväsendets förfarande.

Enligt strafflagen ska en person som på grund av flyktingskap ansöker om asyl inte dömas för riksgränsbrott.

Förundersökningen kan visserligen fortsättas trots asylansökan, men enligt BJO Lindstedts åsikt kan man på goda grunder ifrågasätta om det är skäl att anhålla en person som misstänkt för riksgränsbrott. Det var uppenbart att misstanken inte skulle komma att leda till något straff. I det aktuella fallet kunde personen i fråga ha gripits t.ex. med stöd av utlänningslagen.

BJO Lindstedts beslut 17.8.2009,
dnr 1673/4/07*, föredragande Juha Haapamäki

5.9 SOCIALVÅRD

Till socialvården hör de sociala tjänster och förmåner som ordnas av kommunerna samt utkomststödet som är den form av ekonomiskt bistånd 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*.

5.9.1 LAGSTIFTNINGSPROJEKT OCH -ÄNDRINGAR

Statsrådet tillsatte i juni 2007 en kommitté (SATA) med uppdrag att bereda en totalrevidering av den sociala tryggheten. Kommittén överlämnade i januari 2009 sitt mellanbetänkande som innehöll riktlinjer för reformen. Kommittén föreslog bl.a. en garantipension som ökar pensionen för en ensamstående folkpensionär med ca 100 euro i månaden, utvidgning av indexskyddet för grundtrygghet som ska säkerställa grundskyddsförmånernas realvärde, samt höjning av grundavdraget vid kommunalbeskattningen, vilket skulle förbättra nettovärdet på grundtryggheten.

I sitt slutbetänkande som kommittén överlämnade i december 2009 föreslog den bl.a. att stödet för närståendevård överförs på Folkpensionsanstalten (FPA) så att det som kommunal socialservice ordnade stödet för närståendevård sammanslås med FPA:s vårdbidrag. FPA ska enligt förslaget fatta beslut om stöd för närståendevård medan kostnadsansvaret överförs på staten. Kommunerna ska emellertid fortsättningsvis bedöma behovet av stöd för närståendevård, men på enhetliga landsomfattande kriterier. Vidare föreslog kommit-

tén att bostadsbidraget förenklas och beviljas framför allt barnfamiljer. Kommittén föreslog också att behovsprövningen i samband med arbetsmarknadsstöd slopas, vilket skulle innebära att makens och i samma hushåll boende föräldrars inkomster inte påverkar möjligheterna att få arbetsmarknadsstöd.

I syfte att förbättra grundtryggheten föreslog kommittén att aktiveringstillägget höjs till sex euro och att minimidagpenningens självrisktid förkortas. Dessutom föreslog kommittén att frågan om nivån på grundtrygghetsförmånerna är tillräckligt hög utreds vart fjärde år, samtidigt som det bedöms om det överser sådana justeringar av grundtryggheten som beror på förändringar i prisnivån är skäl att justera också grundtrygghetens realnivå. Kommittén föreslog justering av kriterierna för sänkning av utkomststödet grunddel i sådana situationer då personer under 25 år som inte har någon yrkesutbildning vägrar delta i utbildning.

Kommittén övervägde också om det vore möjligt att överföra det grundläggande utkomststödet från kommunernas socialväsande till FPA, men kommittémedlemmarnas åsikter i denna fråga skilde sig så mycket från varandra att kommittén inte lade fram något förslag om saken.

De viktigaste lagstiftningsreformerna under verksamhetsåret var överföringen av beviljandet och utbetalningen av underhållsbidrag från kommunernas socialväsande till FPA från 1.4.2009, servicesedellagens ikraftträdande 1.8.2009 och reformen av handikappservice lagen som trädde i kraft 1.9.2009. Servicesedellagen innebär att kommunerna och samkommunerna enligt prövning kan använda servicesedlar som ett alternativ att ordna de social- och hälsovårdstjänster som kommunen ansvarar för. Gravt handikappade fick rätt till personlig assistans för dagliga sysslor, arbete och studier, fritidsaktiviteter, samhällelig verksamhet samt för upprätthållande av sociala kontakter. Utredningen av behov av service och stöd ska inledas senast den sjunde vardagen efter att den myndighet i kommunen som ansvarar för socialservicen har kontaktats. Därefter ska en serviceplan göras upp utan ogrundat dröjsmål och ett beslut om handikappservice ska fattas senast inom tre månader från ansökan om servicen eller stödet.

Lagstiftningsprojekt som berör barnskyddet refereras nedan i avsnittet om barns rättigheter, s. 236.

5.9.2 LAGLIGHETSKONTROLL ENLIGT SAKOMRÅDEN

Under verksamhetsåret inkom 511 och avgjordes 475 klagomål som gällde socialvård. Jämfört med föregående år var ökningen ca 30 % både i antalet inkomna och i antalet avgjorda klagomål. Liksom tidigare år gällde merparten av klagomålen inom socialvårdssektorn utkomststöd och barnskyddet. Under verksamhetsåret avgjordes ca 20 klagomål som gällde handikappservice, dvs. ungefär lika många som föregående år. Endast ett fåtal klagomål gällde övriga socialvårdsformer såsom dagvård och missbrukarvård samt hem-, boende- och anstaltservice. Överföringen av underhållsbidragsärendena till FPA från början av april 2009 föranledde några klagomål som gällde indrivning av regressfordringar i samband med underhållsbidrag och underhållsstöd.

Under verksamhetsåret förekom i offentligheten en hel del diskussion om dygnetruntvård för äldre, till följd av en begäran om utredning som JO sände till länsstyrelserna i mars 2009. Ärendet föranledde flera frågor om äldreården, men antalet egentliga klagomål var inte större än vanligt.

Barnskyddsklagomålen behandlas i avsnittet om barns rättigheter, s. 236.

Utkomststöd

Av klagomålen om utkomststöd utgjorde liksom tidigare de långa handläggningstiderna för ansökningar den största gruppen. Av de ca 140 klagomål som avgjordes inom denna kategori gällde ca 60 långa behandlingstider. Andra klagomål inom kategorin utkomststöd gällde bl.a. de för utkomststöd godtagbara boendeutgifter- nas storlek, möjligheterna att få stöd för obetalda hyror och för hyresgaranti samt för utgifter och hälsovårdsutgifter som föräldrar med vårdnadsrätt har i samband med att de har barn boende hos sig och träffar sina

barn. Enligt klagomålen var det i fråga om fastställandet av den disponibla inkomsten problematiskt att bl.a. fördela inkomstöverskott samt att beakta små bidrag och lån från bekanta och släktingar.

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 framhållit betydelsen av att utnyttja ordinära 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. Förra Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården Stakes (numera Institutet för hälsa och välfärd THL) uppger att ca 94 % av kommunerna i början av år 2008 kunde behandla ansökningar om utkomststöd i enlighet med lagen. Detta berodde dels på kommunernas insatser och dels på att antalet klienter som fick utkomststöd hade minskat redan under flera år. I slutet av 2008 började det åter komma in klagomål över långa handläggningstider, då den ekonomiska recessionen ledde till att antalet sökande i kommunerna ökade.

Också till länsstyrelserna kom under år 2009 in klagomål och andra förfrågningar som gällde långa behandlingstider för ansökningar om utkomststöd. Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) sände därför 7.9.2009 till länsstyrelserna ett cirkulär där ministeriet bad länsstyrelserna se till att de i lagen angivna fristerna för behandling av utkomststödsärenden iaktto. Länsstyrelserna (från 1.1.2010 regionförvaltningsverken) har möjlighet att förelägga kommunerna vite om behandlingen av ansökningarna inte annars stämmer överens med lagen.

Både från stora och små orter i olika delar av landet kom det in klagomål över dröjsmål med behandlingen

av ansökningar om utkomststöd. Under den första hälften av 2009 kom det in över tio klagomål över långa behandlingstider för ansökningar om utkomststöd i Åbo och Kuopio. Eftersom frågan om huruvida behandlingen av ansökningar om utkomststöd i dessa städer är lagenlig redan behandlades som övervakningsärenden vid länsstyrelserna i Västra Finland och Östra Finland började JO inte undersöka klagomålen utan sände dem för kännedom och åtgärder till länsstyrelserna.

Länsstyrelsen i Västra Finland meddelade i oktober 2009 att behandlingstiderna vid Åbo socialväsene hade förkortats i enlighet med lagen. Länsstyrelsen varnade emellertid Åbo stad för att om behandlingstiderna åter blir längre har länsstyrelsen möjlighet att förelägga staden vite. Länsstyrelsen i Östra Finland ålade Kuopio stad att se till att behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd senast 15.10.2009 överensstämmer med lagen, vid hot om att länsstyrelsen där efter kan förelägga vite. Eftersom Kuopio stad inte inom utsatt tid kunde förkorta behandlingstiderna, inledde Östra Finlands regionförvaltningsverk ett vitesförfarande och gav Kuopio stad tillfälle att senast 1.2.2010 inkomma med en förklaring.

Kommunerna angav varierande orsaker till dröjsmålen. JO konstaterade att tidsfristerna i lagen om utkomststöd inte gör någon skillnad mellan ansökningar om grundläggande, kompletterande respektive förebyggande utkomststöd, vilket innebär att alla ansökningar ska behandlas och eventuella tilläggsutredningar begäras inom de i lagen angivna tidsfristerna (bl.a. Esbo, 1185/4/08). Inte heller överföring av ett ärende från en förmånshandläggare till en socialarbetare utgör grund för överskridning av de lagstadgade tidsfristerna (Jyväskylä 1053/4/08). Den omständigheten att ansökningarna anhopar sig i början av månaden är inte ett godtagbart skäl för dröjsmål med behandlingen av ansökningarna, utan kommunen ska genom att på förhand vidta tillräckliga åtgärder ha beredskap för sådana anhopningar (Parkano, 2577/4/07*).

Permitteringar av kommunens tjänsteinnehavare inverkar naturligtvis negativt på socialmyndigheternas möjligheter att sköta sina förpliktelser, men inte heller permitteringar är något godtagbart skäl för dröjsmål med handläggningen (likaså Parkano, 2577/4/07*). Inte heller funktionella omorganiseringar inom kommunen be-

rättigar lagstridiga dröjsmål med behandlingen av ansökningar, även om det i och för sig är förståeligt att de arrangemang som en kommunsammanslagning innebär kräver en betydande arbetsinsats (Kouvola, 198/4/09).

Bedömning av vilka fall som är brådskande

Enligt lagen om utkomststöd ska beslut med anledning av en ansökan om utkomststöd fattas samma eller senast följande vardag efter att ansökan inkommit. Enligt regeringens proposition ska tjänsteinnehavare som behandlar utkomststödsärenden från fall till fall bedöma hur brådskande ärendena är. Enligt propositionen kräver denna bedömningen yrkeskunskap inom socialvården. Bedömningen av hur brådskande stödbehovet är är sålunda enligt lagen beroende av tjänsteinnehavarens prövning. Tjänsteinnehavaren har sålunda en betydande prövningsrätt i ett sådant ärende och JO kan inte ingripa i prövningsrätten om den inte har överskridits.

Enligt Uleåborg stads anvisningar ska ansökningar om utkomststöd behandlas i brådskande ordning då de gäller boende, mat och mediciner i akuta och krisartade livssituationer. I ett klagomålsärende hade en socialarbetare i Uleåborg ansett att klagandens stödbehov inte var så brådskande att det förutsatte ett omedelbart beslut, trots att sökanden inte hade några inkomster över huvud taget. JO ansåg att socialarbetaren handlade inom ramen för sin lagstadgade prövningsrätt då han bedömde hur brådskande klagandens behov att utkomststöd var. Den i lagen om utkomststöd ingående bestämmelsen om tidsfrister förutsätter enligt JO:s åsikt inte heller att det fattas ett särskilt skriftligt förvaltningsbeslut om huruvida en person har rätt att i brådskande ordning få utkomststöd (317/4/09).

En socialarbetares mottagning av klienter och besvarande av telefonmeddelanden

Sedan början av 2008 har utkomststöds klienter haft rätt att träffa en socialarbetare eller socialhandledare senast den sjunde vardagen efter att klienten begärt detta. Enligt regeringens proposition kan ett sådant

personligt samtal som avses i lagen äga rum antingen genom att klienten och socialarbetaren träffas personligen eller per telefon. Även om socialarbetaren eller socialhandledaren enligt lagen hade prövningsrätt i fråga om hur det personliga samtalet skulle genomföras ansåg JO att klientens önskemål, åsikter, intressen och individuella behov måste beaktas så som avses i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. JO meddelade Jyväskylä stad att det också under socialarbetarnas och -handledarnas semestrar måste vidtas sådana vikariearrangemang att ärenden av det slag som avses i lagen om utkomststöd kan behandlas också under semestrarna (1195/4/08).

Kuopio stads socialväsande hade vägrat reservera mottagningstid för klaganden eftersom arbetstagarna ofta hade utsatts för osakligt språkbruk från klagandens sida. Klaganden hade per e-post och telefon varit i kontakt med socialväsandet och också fått skriftlig handledning. JO ansåg att lagens syfte inte är att garantera klienten en subjektiv rätt att i alla situationer få en mottagningstid, men klienten bör ha möjlighet att få råd och handledning i situationer som är oklara för honom eller henne. JO ansåg att det i föreliggande fall inte fanns någon anledning att misstänka att socialväsandet överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt (1565/4/08).

I flera kommuner har de som handlägger utkomststödsärenden angivit särskilda tider då de är anträffbara per telefon. I övrigt har rådgivningen och handledningen ordnats separat. Jyväskylä socialväsande hade reserverat dagliga telefontider klockan 9–10 då klienterna kunde kontakta socialarbetarna. Enligt förvaltningslagen ska en myndighet utan ogrundat dröjsmål svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider. Enligt JO:s åsikt innebär förvaltningslagen emellertid inte att en myndighet har generell skyldighet att besvara telefonmeddelanden. Situationen kan emellertid vara en annan om myndigheten tar emot en klients telefonmeddelanden. Enligt JO:s åsikt ska telefonmeddelandet då besvaras utan ogrundat dröjsmål (1195/4/08).

Klaganden hade lämnat telefonmeddelanden till två av sin egen socialarbetares chefer i Vichtis kommun för att diskutera sitt utkomststödsärende medan socialarbetaren var på semester. Telefoncentralen hade för-

medlat telefonmeddelandena till cheferna. Chefen för familjevården hade på grund av sin strama tidtabell och tillfälliga sammanträffanden inte besvarat telefonmeddelandet medan grundtrygghetsdirektören för sin del, utan att kontrollera saken, antagit att chefen för familjevården hade besvarat telefonmeddelandet. JO ansåg att chefen för familjevården och grundtrygghetsdirektören sinsemellan borde ha kommit överens om vilken av dem som skulle besvara telefonmeddelandet (1493/4/08).

Beslutsfattande och justering av beslut

En myndighet är skyldig att skriftligt avgöra alla yrkanden som framförs i en ansökan om utkomststöd. Orsaken till att inget beslut fattas med anledning av en utkomststödsansökan är emellertid ofta vårdslöshet snarare än okunskap om skyldigheten att fatta ett beslut.

Vid Enontekis kommuns socialbyrå hade man först i mars 2007 fattat beslut om en utkomststödsansökan som klaganden gjort i juni 2005, efter att klaganden på nytt vänt sig till socialbyrån. Klagandens ansökan hade av misstag inte blivit behandlad. JO uppmärksammade socialbyrån på vikten av att ansökningar behandlas omsorgsfullt (1041/4/07*).

Klaganden hade hos Helsingfors socialverk ansökt om utkomststöd för ett ögonläkararvode. Beslutet tog inte ställning till frågan om utkomststöd skulle beviljas för arvodet eller om ansökan skulle avslås. Förfarandet var felaktigt i detta avseende (273/4/08).

Enligt socialvårdslagen kan besvär över ett förvaltningsorgans beslut inom besvärstiden lämnas in också till organet, som jämte sitt eget yttrande ska sända besvären till förvaltningsdomstolen. Lieksa stads social- och hälsovårdscentral hade inte studerat handlingarna omsorgsfullt då man inte hade observerat att en till centralen inlämnad besvärsskrivelse var riktad till Kuopio förvaltningsdomstol och inte anslöt sig till de övriga handlingar som klaganden adresserat till socialnämnden. I socialvårdslagen föreskrivs inte inom vilken tid förvaltningsorgan ska tillställa förvaltningsdomstolen till dem inlämnade besvärsskrivelser jämte sitt eget yttrande. JO ansåg att social- och hälsovårds-

nämnden i det aktuella fallet borde ha vidarebefordrat besvärsskrivelsen och yttrandet till förvaltningsdomstolen omedelbart efter att man upptäckt saken, trots att tjänsteinnehavaren fattat ett för klaganden nytt positivt beslut om utkomststöd. Detta oberoende av att förvaltningsdomstolens avgörande var förutsägbart (4260/4/08).

Enligt lagen om utkomststöd ska utkomststödet justeras om personens eller familjens förhållanden eller behovet av stöd förändras. En utkomststöds klient är enligt lagen skyldig att omedelbart meddela om det sker förändringar i förhållandena.

Klaganden hade av Helsingfors socialverk beviljats utkomststöd på felaktiga grunder eftersom i beslutet inte hade beaktats att klaganden under en lång tid fått sjukhusvård. Eftersom klaganden i sin ansökan uppgivit att han skulle vara intagen på sjukhus i minst en månad berodde felet inte på hans förfarande. JO ansåg att till den del som utkomststöd redan hade hunnit betalas till klaganden skulle felet endast ha kunnat korrigeras som en rättelse av sakfel enligt förvaltningslagen. Eftersom så inte skett var förfarandet lagstridigt. Däremot ansåg JO att det tidigare beslutet med stöd av lagen om utkomststöd kunde justeras genom ett nytt beslut, till den del som hela utkomststödet inte ännu hade betalats ut, trots att felet inte hade orsakats av klaganden (121/4/08).

Återkrav av stöd

Utkomststöd får återkrävas endast på de grunder som föreskrivs i lagen om utkomststöd. Då utkomststöd beviljas som förskott på en förmån, får kommunens organ fatta beslut om återkrav. I övriga fall ska beslutet fattas av förvaltningsdomstolen. Kommunen kan uppbära och lyfta inkomster, ersättningar eller fordringar för understödstagaren och använda dem som ersättning för det stöd som har betalats i förskott. Utkomststöd kan beviljas i förskott också då sökanden vid ansökan om stöd väntar på någon annan förmån eller inkomst, ersättning eller fordran som inte ännu står till hans förfogande. En förutsättning för återkrav av stöd som beviljats i förskott är bl.a. att ett beslut om detta har fattats när utkomststödet beviljades.

En tjänsteinnehavare i Pyhäjärvi stad hade med tre dagars mellanrum fattat separata beslut om att bevilja respektive återkräva utkomststöd. Eftersom klaganden redan hade hunnit lyfta det stöd som tjänsteinnehavaren hade beslutat återkräva var det inte längre fråga om stöd som beviljats i förskott och som organet hade kunnat besluta återkräva. JO ansåg att beslutet om återkrav stred mot lagen om utkomststöd (3109/4/07).

Utredning av ett utkomststödsärende

Parkano grundtrygghetsnämnd hade för tjänsteinnehavarna godkänt en intern anvisning om beviljande av utkomststöd där det konstaterades att "för glasögon eller kontaktlinser beviljas i regel inte utkomststöd till klienter som är i behov av tillfälligt utkomststöd". Enligt grundtrygghetsavdelningens utredning hade man i praktiken förutsatt ett två eller tre månaders klientskap.

JO konstaterade att hon var av samma åsikt som grundtrygghetsavdelningen såtillvida att socialmyndigheten får pröva behovet att skaffa glasögon om klientförhållandet endast pågått under en kort period. JO ansåg emellertid att utkomststöd för glasögon inte endast kan beviljas personer som fått utkomststöd under en viss tid. Anskaffning av glasögon kan också innebära en plötslig utgift som klienten inte på förhand kunnat bereda sig på och som inte kan uppskjutas. Inte heller prövningen av frågan om sökanden eventuellt haft möjlighet att bereda sig på anskaffningen av glasögon kan enbart baseras på den omständigheten att sökanden fått utkomststöd. Familjens regelbundna utkomststödsberäkning kan visa ett litet överskott vilket innebär att den inte har rätt till utkomststöd. Men sökanden saknar ändå möjlighet att med sina inkomster och tillgångar skaffa glasögon. Även om det var möjligt att avvika från anvisningen på basis av en individuell prövning var den i regel ägnad att styra beslutsfattandet på ett sätt som kunde leda till en lagstridig begränsning av rätten till utkomststöd (2577/4/07*).

En tjänsteman vid Björneborgs stads socialcentral hade bett klaganden lämna in ett uppehållstillstånd som bilaga till ansökan om utkomststöd på grund av att klagandens namn lät utländskt. JO konstaterade att också ett uppehållstillstånd i vissa fall kan vara en sådan nödvändig och för utkomststöd relevant uppgift som

avses i lagen om utkomststöd. Med beaktande av att man inte enbart på basis av en klients namn kan sluta sig till om denne är finsk medborgare eller inte samt den omständigheten att grundtrygghetsbyrån skulle ha kunnat kontrollera saken via befolkningsdatasystemet, ansåg JO att myndigheten på tjänstens vägnar borde ha skaffat informationen via befolkningsdatasystemet. Det kan nämnas att klaganden är född och har bott hela sitt liv i Finland och alltid varit finsk medborgare (3355/4/07).

JO konstaterade att uppgifter om en persons senaste anställningsförhållanden och hur länge de varat, hur länge klienten varit arbetslös samt klientens mål och planer har kan vara nödvändiga uppgifter vid planeringen av stöd för en sökande som på grund av arbetslöshet får utkomststöd för att klara sig självständigt. Enligt JO kan man sålunda be sökanden lämna sådana uppgifter, men de kan inte vara en förutsättning för behandling av en ansökan om utkomststöd från en person som får arbetsmarknadsstöd. JO konstaterade för Vanda stads social- och hälsovårdsväsende att det av anvisningarna för ansökan om utkomststöd klart måste framgå vilka utredningar som är nödvändiga för behandlingen av en ansökan om utkomststöd (97/4/08*).

Nordiska medborgares rätt till utkomststöd

I 14 § i lagen om utkomststöd föreskrivs om kommunens skyldighet att bevilja utkomststöd till en person eller familj som stadigvarande vistas i kommunen, till en person eller familj som annars än tillfälligt vistas i flera kommuner än en samt till den som är i brådskande behov av stöd. JO har i flera avgöranden från tidigare år konstaterat att lagen om utkomststöd inte gör skillnad mellan sökandena på basis av deras medborgarskap. Det är sökandens behov av stöd och karaktären av vistelsen i kommunen som är avgörande i detta avseende. Också den som anlänt till vårt land som turist kan sålunda ha rätt att få utkomststöd för nödvändiga och brådskande behov.

I ett klagomålsärende var det fråga om en isländsk medborgares rätt till utkomststöd. Han hade i mars 2007 anlänt till Finland för att söka arbete och i Esbo

fått utkomststöd för sitt boende i ett vandrarhem och för andra behov i maj-november. Därefter beviljades han utkomststöd endast för en biljett till Island.

Esbo social- och hälsovårdsväsende konstaterade att en arbetssökande från en EES-stat i fråga om beviljande av utkomststöd ska jämföras med en turist till dess att han börjar arbeta. En sådan person kan endast i sista hand beviljas utkomststöd. En medborgare i en EES-stat får vistas i Finland också efter tre månader, om han fortfarande söker arbete och har faktiska möjligheter att få arbete. Eftersom klaganden inte hade någon stadigvarande bostad i Finland och inte fått något arbete på sju månader eller fått arbetslöshetsersättning under den tiden, var hans vistelse i Finland med beaktande av dessa omständigheter inte av stadigvarande karaktär och det var sålunda inte längre motiverat att bevilja honom utkomststöd.

JO konstaterade att klaganden som nordisk medborgare hade rätt att komma till Finland och vistas här. Han hade också rätt att flytta till Finland, antingen tillfälligt eller stadigvarande. Eftersom klaganden var nordisk medborgare kunde hans vistelse i landet inte begränsas av orsaker som sammanhänge med att han sökte eller fick arbete. Vid inflyttningen till landet borde han emellertid ha registrerat sig i enlighet med Finlands lagstiftning, dvs. gjort en flyttanmälan till magistraten. JO ansåg att de hänvisningar till bestämmelserna om medborgare i EES-stater som Esbos social- och hälsovårdsväsende gjorde i sin utredning inte i detta fall var avgörande för bedömningen av klagandens rätt till utkomststöd.

Enligt JO:s åsikt var det i detta fall fråga om huruvida klaganden på det sätt som avses i lagen om utkomststöd stadigvarande vistades i Finland och Esbo eller om hans vistelse var tillfällig i den bemärkelse som avses i lagen om utkomststöd. Om klaganden var stadigvarande bosatt i Esbo borde Esbo stad på basis av lagen om utkomststöd ha beviljat honom utkomststöd enligt hans behov också efter november 2007.

Vid utredning av ärendet framgick det att klagandens hemkommun från och med 14.11.2007 varit Esbo stad. Han hade ingen stadigvarande adress utan som hans postadress hade i befolkningsregistret antecknats ett hotell i Esbo.

JO konstaterade att lagen om utkomststöd inte definierar när en sökande anses vara stadigvarande bosatt i en kommun. Stadigvarande vistelse i en kommun i enlighet med lagen om utkomststöd är sålunda inte detsamma som att i enlighet med lagen om hemkommun vara bosatt i en kommun.

Social- och hälsovårdsväsendet ansåg att klagandens vistelse inte hade varit stadigvarande eftersom han inte hade någon stadigvarande bostad och han varken fått arbete eller arbetslöshetsersättning. Dessa omständigheter, i synnerhet avsaknaden av stadigvarande bostad, har enligt JO:s åsikt betydelse när det gäller att avgöra frågan om en person som ansöker om utkomststöd stadigvarande vistas i kommunen. Enligt JO:s åsikt kan man också beakta hur länge sökanden vistats i kommunen eller om sökanden har familjeband eller annan fast anknytning till kommunen.

Trots att en anteckning om boendekommunen i befolkningsregistret sålunda inte i sig är avgörande för bedömningen av vistelsens karaktär är den enligt JO:s åsikt väsentlig i detta avseende. Detta är enligt JO fallet åtminstone då en person som anlänt till Finland från ett annat nordiskt land har gjort en flyttningsanmälan som registermyndigheten godkänt. JO ansåg därför att Esbos socialmyndigheter handlade i strid med lagen om utkomststöd då de efter november 2007 beviljade klaganden utkomststöd endast för en resebiljett till hans hemland. En annorlunda tolkning skulle enligt JO:s åsikt äventyra nordiska medborgares flyttningsrätt enligt utlänningslagen (371 1/4/07*).

Handikappservice

De flesta klagomålen inom detta sakområde gällde liksom tidigare år färdtjänst men också ordnande av serviceboende, tolkservice, ändringsarbeten i bostäder, rätten till personlig assistent och ersättning för en personlig assistents lönekostnader samt ekonomiskt stöd för anskaffning av hjälpmedel, maskiner och anordningar (tvättmaskin, dator, dörrsummer, mopedbil).

De tidsfrister för utredning av behovet av handikappservice och stödåtgärder, för upprättande av en serviceplan och för fattande av beslut som i enlighet med

handikappservicelagen trädde i kraft 1.9.2009 kom inte ännu under verksamhetsåret till synes i de avgjorda ärendena.

lakttagande av en tidsfrist som utsatts av förvaltningsdomstolen

Förvaltningsdomstolen bad Jyväskylä stads social- och hälsovårdsnämnd med anledning av besvär inkomma med ett yttrande senast 19.1.2007, men yttrandet anlände till förvaltningsdomstolen först 29.6.2007. Nämnden hade inte bett förvaltningsdomstolen om tilläggstid för yttrandet. JO konstaterade att nämnden försummat sin skyldighet att inom utsatt tid inkomma med det yttrande som förvaltningsdomstolen bett om. Även om en tidsfrist som utsatts av förvaltningsdomstolen inte är en ovillkorlig processuell frist utan en skälig tid som förvaltningsdomstolen satt ut med tanke på processens förlopp, måste frister som satts ut av en domstol iaktas (1839/4/08).

Beslutsfattande

En tjänsteinnehavare i Pyttis kommun hade i ett beslut om en gravt handikappad persons självriskandel av färdtjänstresor inte nämnt från vilken tidpunkt självriskandelarna av färdtjänstresorna skulle betalas. I beslutet saknades också den persons namn och kontaktuppgifter som kunde ge tilläggsuppgifter i ärendet. JO ansåg att beslutet innehållsmässigt var inexakt och bristfälligt (2789/4/08).

Klaganden hade i juni 2007 ansökt om en Braille-skrivare som handikappservice till sitt barn. Då något beslut inte hörde av sände klaganden en påminnelse till handikappserviceenheten i Akaa stad. En socialarbetare konstaterade i sitt svar 15.11.2007 att en Braille-skrivare är ett sådant hjälpmedel för medicinsk rehabilitering som beviljas inom ramen för den specialiserade sjukvården och inte ett hjälpmedel som kan beviljas som handikappservice. Trots att klaganden flera gånger kontaktade enheten fick han inte något skriftligt beslut förrän efter JO:s begäran om utredning i juli 2008. JO konstaterade att enheten med anledning av ansökan utan dröjsmål borde ha fattat ett vederbörligen motiverat beslut med besväransvisning,

oberoende av vilket avgörandets slutresultat skulle bli, för att trygga klagandens rätt att föra ärendet vidare till grundtrygghetsnämnden och vid behov till domstol (1973/4/08).

Färdtjänstarrangemang

Klaganden kritiserade Helsingfors stads socialverk för att man spelade in kundernas beställningssamtal och på detta sätt kontrollerade vart de var på väg eller varifrån de kom när de anlidade färdtjänsten. Klaganden ansåg att man borde be kunderna om lov att spela in samtalen.

JO konstaterade att om kundsamtal spelas in hör de till kundregistret. Det är den registeransvarige som beslutar om inspelning av samtal. Enligt utredningen har endast den personal vid Helsingfors stads socialverk tillgång till rapporterna som följde ordnandet av färdtjänsten. Registret är noga skyddat. Tillträdet till inspelningarna av kundsamtal övervakas med personliga användarnamn och lösenord och med en användarlogg. Det huvudsakliga syftet med att spela in telefontrafiken mellan färdtjänstkunderna och den operatör som förmedlar beställningarna av färdtjänstresor är enligt utredningen att förbättra och utveckla kundtjänstens kvalitet. Färdtjänstkunderna har på förhand informerats om att samtalen spelas in. JO anser att det i ärendet inte framkommit något förfarande som strider mot personuppgiftslagen eller någon annan lag (1993/4/08).

Kommunikationsministeriet ville i början av 2000-talet tillsammans med SHM, inrikesministeriet, undervisningsministeriet, FPA och Finlands Kommunförbund med hjälp av centrala resetjänstsystem utveckla kombinationer av offentliga trafiktjänster och resor som samhället ersätter. Länsstyrelserna koordinerar utvecklingen av logistiken och centraliseringen av färdtjänstsystemen på regionnivå. Kommunerna uppmantras att ansluta sig till dessa regionala system. Det har emellertid framkommit flera problem i logistikcentralernas verksamhet.

En delegation för de organisationer som representerar Joensuu stads handikappade och långtidssjuka kritiserade stadens förfarande i samband med ordnandet av färdtjänst. Färdtjänstcentralen, dvs. Pohjois-

Karjalan Kyytikeskus kunde enligt klagandenas åsikt inte tillgodose kundernas behov. I klagomålet kritiserar bl.a. långa väntetider, svårigheterna med att få kontakt med färdtjänstcentralen per telefon, den osäkra hjälpen i vissa situationer och nerkörningen av systemet med bekant taxi.

JO konstaterade att gravt handikappade har subjektiv rätt att få färdtjänst enligt handikappservicelagen. Kommunerna får dock själva bestämma hur denna service ordnas i praktiken. Utgångspunkten är den att en kommun kan ordna färdtjänst antingen som individuella transporter men också t.ex. som kollektiva transporter, med utnyttjande av servicelinjer eller med hjälp av en central som kombinerar resor. Kommunen ska emellertid se till att färdtjänsten ordnas i enlighet med lagen och förordningen. Färdtjänsten ska i praktiken kunna användas av och vara tillgänglig för dem som behöver den. JO konstaterade att det inte i princip kan anses strida mot handikappservicelagen att en central kombinerar resor. Det är av en väsentlig betydelse hur kombinationen genomförs. Om färdtjänsten inte passar för en enskild kund måste den enligt handikappservicelagen ordnas på något annat sätt som tillgodoser kundernas individuella behov.

JO konstaterade att det på basis av erhållen utredning föreföll som om Joensuu stads färdtjänstsystem inte fungerade på ett hållbart sätt. Systemet var nästan uteslutande baserat på invataxitjänster och denna praxis stöddes också av självriskandelen och faktureringsystemet. Joensuu stad hade emellertid både identifierat och medgett vissa problem som reformen fört med sig och försökt förbättra situationen. Av handlingarna framgick dessutom att det mellan staden och det bolag som svarade för kombinationen av resor ingångna upphandlingsavtalet gick ut 31.7.2009, varefter stadens färdtjänst i enlighet med socialvårdslagen och handikappservicelagen sköttes i egen regi. Därför ingrep JO i egenskap av laglighetsövervakare inte längre i detta skede i ärendet (3384/4/07*).

Handikapprådets arbetsgrupp för central färdtjänst i S:t Michel kritiserade för sin del stadens förfarande vid ordnande av färdtjänst för gravt handikappade på den grunden att resorna måste beställas centralt genom förmedling av Etelä-Savon Matkapalvelukeskus.

I klagomålet framfördes kritik som bl.a. gällde kvaliteten på resetjänstcentralens verksamhet och tillgången på transporter.

Också S:t Michels stad var enligt utredningen medveten om de problem och missförhållanden i anslutning till resetjänstcentralens verksamhet som framfördes i klagomålet. Åtgärder hade sålunda vidtagits för att avhjälpa problemen. Stadsstyrelsen hade också övervägt att säga upp avtalet men den hade dock ansett att detta i den rådande situationen inte var ändamålsenligt. Stadsstyrelsen förutsatte att social- och hälsovårdsnämnden utreder kundresponsen i samarbete med handikapporganisationerna.

Också Etelä-Savon Matkapalvelukeskus verksamhet upphörde 31.7.2009. S:t Michels stad meddelade att den skulle ordna transporter i enlighet med handikappservicelagen och socialvårdslagen till dess att ett nytt avtal ingåtts, på så sätt att kunden själv direkt beställer en taxi och betalar resan med stadens kort. S:t Michels stad uppgav att transportarrangemangen nu utvecklades i just den riktning som handikapprådet och kunderna hade önskat. JO ansåg att det inte fanns någon anledning att ingripa i S:t Michels färdtjänstarrangemang (2603/4/08).

Äldreomsorg

Till 31.12.2009 hörde det till länsstyrelsen att övervaka både kommunal och privat social- och hälsovård samt tillståndsförfarandet. Från början av år 2010 överfördes styrningen och övervakningen av social- och hälsovården samt tillstånds- och övervakningsuppgifterna rörande privata producenter av social- och hälsovårdstjänster, som tidigare ankommit på länsstyrelserna, till de nya regionförvaltningsverken. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) övervakar yrkesutövarna inom hälso- och sjukvården och i samband med denna övervakning också verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården.

Till Valviras uppgifter hör från 1.1.2010 den riksomfattande styrningen och övervakningen av socialvårdens verksamhetsenheter. Länsstyrelserna (från 1.1.2010

regionförvaltningsverken) intar en nyckelställning när det gäller trygghandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna för äldre som får dygnetruntvård (hälsocentralers bäddavdelningar, åldringshem och serviceboende). Det har inte på ett heltäckande sätt utretts hur övervakningen av dygnetruntvården för äldre i praktiken har genomförts. Av denna anledning beslöt JO på eget initiativ undersöka hur övervakningen av dygnetruntvården och omsorgerna för äldre är ordnad.

JO bad länsstyrelserna utreda hur många verksamhetsenheter inom social- och hälsovården som inom deras verksamhetsområden tillhandahåller dygnetruntvård för äldre samt omfattningen av länsstyrelsernas inspektionsverksamhet. JO bad också länsstyrelserna redogöra för eventuella iakttagelser rörande personaldimensioneringen samt vården, omsorgerna och behandlingen (mathållning, hygien, möjligheter till utomhusvistelse, läkemedelsvård, läkartjänster, beaktande av det egna språket och den egna kulturen, service-/vårdplaner, terminalvård samt användning av tvångsmedel och begränsningar i vården). Vidare bad JO om en utredning av länsstyrelsernas åtgärder för att avhjälpa konstaterade brister och missförhållanden samt länsstyrelsernas egen bedömning av sina förutsättningar att i tillräcklig utsträckning övervaka vårdplatserna för äldre.

Länsstyrelsernas utredningar som inkom i slutet av augusti 2009 gav under hösten 2009 upphov till en livlig diskussion i massmedierna och i september 2009 också till en interpellation i riksdagen. SHM gav i november 2009 efter interpellationsdebatten om äldre vården den tidigare på våren tillsatta arbetsgruppen för revidering av socialvårdslagstiftningen i uppdrag att också bereda ett förslag till lag om reglering av äldre vården. Vid SHM inleddes också ett omfattande lagstiftningsprojekt om tvångs- och begränsningsåtgärder inom social- och hälsovården, i syfte att sammanställa bestämmelserna om sådana begränsningar i självbestämmanderätten inom tjänsterna för mentalvårdspatienter, drogmissbrukare, utvecklingsstörda och dementa samt andra personer med neurologiska symptom.

JO gav sitt slutliga beslut med anledning av länsstyrelsernas utredningar i februari 2010 (213/2/09).

Stöd för närståendevård

I samband med prövningen av ett klagomål framgick det att kommunernas anvisningar till sina underlydande tjänsteinnehavare om grunderna för beviljande av stöd för närståendevård inte stämde överens med lagen om stöd för närståendevård. Eftersom JO dessutom på basis av sina inspektioner och iakttagelser i andra sammanhang ansåg det vara möjligt att kommunernas anvisningar inte heller på ett mera allmänt plan i alla avseenden är förenliga med lagen om stöd för närståendevård, beslöt hon på eget initiativ utreda lagligheten av anvisningarna om beviljande av stöd för närståendevård. JO bad i januari 2009 länsstyrelserna inhämta de anvisningar för stöd om närståendevård som utfärdats av kommunerna inom sina respektive verksamhetsområden och bedöma lagligheten av kommunernas anvisningar och praxis. Beslutet med anledning av länsstyrelsernas utredningar överfördes till år 2010 (184/2/09).

Under verksamhetsåret inkom ett tiotal klagomål som gällde stöd för närståendevård. Av dem kan nämnas följande avgöranden som gäller god förvaltning.

Klaganden och dennes ombud hade lämnat flera telefonmeddelanden och e-postmeddelanden som inte besvarats. Tjänsteinnehavarna hade inte heller gett klaganden rådet att vända sig till hälsocentralen i ett ärende som gällde vårdtillbehör och -redskap. JO ansåg att Esbo stads social- och hälsovårdsväsende inte hade tillgodosett klagandens rätt att få sitt ärende behandlat på ett behörigt sätt och med iakttagande av god förvaltning (386/4/07).

En tjänsteinnehavare i Salo stad hade inte iakttagit principerna om god förvaltning vid delgivningen av ett beslut om stöd för närståendevård då beslutet inte utan dröjsmål hade delgivits klaganden på det sätt som socialvårdslagen förutsätter (594/4/08).

En närståendevårdares arvode hade utan dennes samtycke kvittats mot vårdarvode för följande månad. I lagen om stöd för närståendevård finns inga bestämmelser om återkrav eller om möjligheten att kvitta ett utbetalt arvode för närståendevård mot ett vårdarvode som betalas senare. JO ansåg att Esbo stads social- och

hälsovårdsväsende inte i avsaknad av lagstiftning om saken skulle ha fått kvitta arvoden så som nämns ovan, utan social- och hälsovårdsväsendet borde ha hänskjutit ärendet till förvaltningsdomstolen som en förvaltningstvist gällande kvittning av en offentligrättslig fordran (3886/4/07).

Dagvård

Under verksamhetsåret avgjordes ca tio klagomål som gällde dagvård. Klagomålen gällde bl.a. ordnande av vård under veckoslut och för föräldrar med skiftesarbete. Ett klagomål gällde rätten till svenskspråkig dagvård i en tvåspråkig kommun. Detta avgörande refereras i avsnittet om språkärenden, s. 278.

Klaganden hade i Ulvila stad, som är en enspråkigt finskspråkig kommun ansökt om svenskspråkig dagvård för sina barn vilkas modersmål var svenska. Klaganden hade upprepade gånger bett om ett överklagbart beslut i ärendet men endast fått ett e-postmeddelande om att man inte kunde ordna svenskspråkiga dagvårdsplatser. Enligt dagvårdslagen får beslut om dagvård inte överklagas. Undantag görs när det är fråga om beslut som gäller dagvård för barn som omfattas av den s.k. subjektiva rätten till dagvård. Förvaltningsdomstolarna har fattat sinsemellan avvikande beslut om besvärsförbudets omfattning.

JO konstaterade att besvärsförbudet enligt dagvårdslagen gäller endast beslut som fattas av organ. Förbudet mot överklagande innebär inte i sig att en tjänsteinnehavare inte behöver fatta ett beslut som kan hänskjutas till vederbörande organ. JO anser att det vid bedömningen av skyldigheten att fatta beslut i första instans är av en avgörande betydelse om beslutet konkret gäller en persons intressen eller rättigheter. JO ansåg att en kommunal myndighet i sitt beslutsfattande i enlighet med de principer om rättssäkerhet och god förvaltning som framgår av grundlagen måste förfara så att vårdnadshavarna har möjlighet att till vederbörande organ hänskjuta frågan om ordnande av dagvård på barnets modersmål. Därefter kan förvaltningsdomstolen avgöra om beslutet får överklagas till förvaltningsdomstolen (3346/4/07*).

Klaganden kritiserade Vanda stad för att dess daghem inte serverar produkter som ersätter mjölk till 2–6-åriga barn som har mjölkallergi. Enligt dagvårdslagen ska kommunen ordna behövt kosthåll för barn i barndagvård. Innebörden av begreppet kosthåll definieras inte närmare. Enligt Vanda stads utredning kan dieten för barn som tål många andra mångsidiga näringsämnen än mjölkprodukter sammanställas på ett näringsmässigt riktigt sätt utan drycker som ersätter mjölk. JO ansåg inte att Vanda stads förfarande att inte servera mjölkersättning till daghemsbarn med mjölkallergi stred mot dagvårdslagen. JO ansåg emellertid att det skulle främja den faktiska jämlikheten om mjölkallergiska barn kunde serveras mjölkersättning som måltidsdryck. Då skulle serveringen av den ersättande produkten vid sidan av vatten till mjölkallergiska barn också ge dessa möjlighet att på samma sätt som andra barn välja sin måltidsdryck. Enligt JO:s åsikt skulle ett sådant förfarande trygga den faktiska jämlikheten vid daghemmens måltider bättre än vad som nu är fallet (3722/4/07).

Missbrukarvård

Klaganden bad JO undersöka om Helsingfors stads socialverk ordnat akutvård för alkohol-missbrukare med abstinenssymptom i enlighet med lagen om missbrukarvård, då en person inte hade fått akutvård förrän efter fyra dagar.

Enligt utredningen var det i allmänhet möjligt att i Helsingfors stad få öppenvård eller anstaltsvård vardagar, kvällar och under veckoslut. Det förekom emellertid såsongvisa variationer i efterfrågan på akutvård och då kunde missbrukare i vissa fall få vänta 2–3 dygn på att bli intagna för anstaltsvård. Hälsocentralen ordnade akut sjukhusvård samt kortvarig vård för missbrukare på en tillnyktringsstation. JO konstaterade att det inte framgår av lagen om missbrukarvård om den förutsätter ett sådant servicesystem att det i kommunen utöver öppenvård och akut sjukvård alltid ska finnas tillgång också till akut anstaltsvård för missbrukare. JO ansåg att hon som laglighetsövervakare inte hade anledning att ingripa i ordnandet av akutvård för missbrukare i Helsingfors (451/4/07).

Vård av utvecklingsstörda

Liksom tidigare år fick JO endast ett fåtal klagomål som gällde servicen för och behandlingen av utvecklingsstörda. Dessa klagomål gällde bl.a. ordnandet av tillräcklig service samt klientavgifter.

Användning av och anteckningar om tvång

Tvångsmedel används både inom anstaltsvården och inom öppenvården av utvecklingsstörda, också när det gäller personer som inte tvångsvårdas. I lagen finns inga närmare bestämmelser om användning av tvångsmedel och annan begränsning av självbestämmanderätten i samband med specialomsorger om utvecklingsstörda. Det föreskrivs inte heller om registrering av fall där tvångsmedel använts.

I dagsläget, då lagstiftningen är otillfredsställande, ska anstalter som producerar specialomsorger genom sina egna anvisningar och arbetsrutiner se till att utvecklingsstörda personers grundläggande och mänskliga rättigheter tillgodoses. Bristfälliga anteckningar innebär att uppföljningen och övervakningen av tvångsmedel försvåras eller omöjliggörs. Tillräckligt noggrann registrering av fall där tvångsmedel använts är en förutsättning för att det i efterhand ska vara möjligt att kontrollera om de boendes grundläggande rättigheter har tillgodosetts. Också personalens rättssäkerhet förutsätter att så sker. Registreringen stöder för sin del också det arbete som utförs inom arbetsgemenskapen för att minska användningen av tvångsåtgärder. Anteckningarna ska också göras på ett sätt som möjliggör jämförelser mellan enheterna. I samband med inspektionerna av enheter för specialomsorger om utvecklingsstörda granskas alltid också anvisningarna om användning och registrering av tvångsmedel.

JO beslöt år 2007, efter att ha inspekterat Eskoo socialservicecentral, som upprätthålls av Eskoo samkommun för socialservice, och rehabiliteringscentret i Kuusaa, som upprätthålls av samkommunen för Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt, på eget initiativ undersöka de anteckningar om användning av tvångsmedel som gjorts vid dessa anstalter.

JO konstaterade att det vid Eskoos servicecenter förekom inexactheter i registreringen av tvångsmedelsanvändningen. En del av blanketterna var bristfälligt ifyllda och registreringspraxis varierade mellan avdelningarna (1047/2/07).

Också vid rehabiliteringscentret vid Kuusaa var blanketterna om tvångsåtgärder (vård- och säkerhetsåtgärder) ofta bristfälligt ifyllda. JO konstaterade att det trots att en läkare på förhand gett tillstånd är viktigt att man vid samkommunens servicehem och rehabiliteringscenter gör så detaljerade anteckningar om användning av tvångsmedel att det framgår vilken åtgärd som vidtagits, den faktiska grunden för åtgärden, hur länge åtgärden pågått, vem som vidtagit åtgärden och vilken effekt den haft. Det är skäl att vid registreringen alltid använda separata blanketter så att det är möjligt att jämföra anteckningarna (3813/2/07).

Sedan 1995 års grundrättighetsreform har begränsningarna av utvecklingsstörda personers självbestämmanderätt varit bristfälligt definierade på lagnivå. Den väsentliga innebörden av begränsningar som används inom vården av utvecklingsstörda, begränsningarnas omfattning och de exakta förutsättningarna för dem har fortfarande inte reglerats på lagnivå på det sätt som förutsattes i samband med grundrättighetsreformen. Det har dröjt oskäligt länge att inleda beredningen av bestämmelser om begränsning av utvecklingsstörda personers självbestämmanderätt. I sin framställning till SHM framhöll JO vikten av att beredningen genomförs så snabbt som möjligt (3381/2/09*).

Specialomsorg eller dagvård?

Ledande tjänsteinnehavare vid Lahtis stads social- och hälsovårdsväsende kritiserade två beslut av social- och hälsoavdelningen vid länsstyrelsen i Södra Finland. I besluten hade länsstyrelsen förordnat att de av socialdirektören godkända specialomsorgsprogrammen för barn skulle rättsas så att de innefattade dagvård i form av specialomsorg enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, vilket innebär att den skulle vara avgiftsfri. Enligt klagandena hade länsstyrelsen i besluten gått in för en felaktig och från tidigare beslut avvikande tolkning av lagen och

dess förhållande till service som kunde fås med stöd av andra lagar.

JO konstaterade att lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda i skenet av regeringens proposition är subsidiär i förhållande till t.ex. dagvårdslagen. Enligt det ursprungliga syftet med lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ska verksamhet som kan ordnas som allmän socialservice t.ex. med stöd av dagvårdslagen, inte betraktas som specialomsorger. Lagen om specialomsorger angående utvecklingsstörda stiftades år 1977. På den tiden ordnades specialomsorger om utvecklingsstörda huvudsakligen genom kommunalförbund (samkommuner) för specialomsorgsdistrikt. Specialomsorger i kommunernas egen regi ordnades enligt propositionen närmast av kommunala enheter inom specialomsorgssektorn. När lagen stiftades kunde specialomsorgerna tydligare än för närvarande definieras som specialservice.

Efter att lagen stiftats har servicestrukturen förändrats så att kommunerna själva i allt större utsträckning ordnar specialomsorger. Också tolkningen av specialomsorgernas innebörd förefaller ha förändrats, både när specialomsorgsprogrammen fastställs och när förvaltningsdomstolarna fattar beslut om klientavgifterna, jämfört med vad som ursprungligen avsågs när lagen stiftades. Orsaken till denna ändrade lagtolkning torde ha varit dels förändringar i specialomsorgernas servicestruktur och dels den större vikt som efter grundrättighetsreformen lades vid de sociala rättigheterna samt även familjernas aktivitet när det gällde att få servicen som avgiftsfri specialomsorg.

JO ansåg att länsstyrelsen i Södra Finland handlat inom ramen för sin prövningsrätt i detta avseende. Hon konstaterade emellertid att den omständigheten att kommunernas och förvaltningsdomstolarnas riktlinjer inte sammanfaller när det gäller specialomsorgsprogram och klientavgiftsbeslut kan äventyra jämlikheten mellan medborgarna och rättssäkerheten. Det är skäl att precisera förhållandet mellan specialomsorgslagen, dagvårdslagen och de övriga allmänna lagarna om socialservice i detta avseende. JO sände sitt beslut för kännedom till SHM för att vid behov beaktas vid lagberedningsarbetet (2810/4/07*).

I de beslut som nämns i klagomålet konstateras att de i enlighet med 82 § i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda inte fick överklagas genom besvär. Länsstyrelsen ansåg sålunda att det var fråga om ändamålsenlighetsprövning enligt specialomsorgslagens 36 §, dvs. att beslutet inte får överklagas.

JO konstaterade att gränsdragningen mellan rättslig prövning och ändamålsenlighetsprövning lämnar utrymme för tolkning och ansåg sålunda att länsstyrelsen hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt. JO ansåg emellertid att också en sådan tolkning hade kunnat motiveras att det var fråga om rättslig prövning och sålunda om ett överklagbart beslut. Även om de handikappade barnens vårdnadshavare inte hade något behov av rättsskydd i de fall som avsågs i klagomålet, eftersom länsstyrelsen godkänt deras yrkande, skulle kommunen ha haft ett sådant behov. Trots att ett specialomsorgsprogram upprättas utifrån varje handikappads individuella behov, kan högsta förvaltningsdomstolens avgöranden förenhetliga principerna för upprättande av specialomsorgsprogram och sålunda främja ett jämlikt bemötande av utvecklingsstörda. Av denna anledning kan besvärsrätten också i det fall att den utnyttjas av kommunen främja utvecklingsstörda personers grundläggande och mänskliga rättigheter (2810/4/07*).

5.9.3 ÖVRIGA AVGÖRANDEN

Tidsfristerna i offentlighetslagen

Enligt offentlighetslagen ska uppgifter ur en offentlig handling ges senast inom två veckor eller, om det krävs specialåtgärder eller en större arbetsmängd än normalt för att behandla och avgöra ärendet, senast inom en månad efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. En klaganden i Kjulo kommun hade fått svar på sin begäran om att få ta del av en handling inom den i lagen angivna tiden på högst en månad. Av svaret framgick att man skulle fortsätta ta kopior av handlingarna i den mån som resurserna tillät och att en del av handlingarna redan hade sänds till klaganden. JO ansåg att översändandet av handlingarna till klagandena hade fördröjts.

Kommunen framhöll som särskild orsak till dröjsmålet att det var fråga om ett stort antal handlingar och att kommunen hade endast en socialarbetare. De ovan nämnda omständigheterna hade inverkat på översändandet av handlingarna men enligt JO:s åsikt kunde de inte anses vara ett godtagbart skäl till dröjsmålet (1576/4/08).

Klaganden hade skriftligen bett Helsingfors socialverk att få ta del av offentliga handlingar. Avsikten var att kopior av handlingarna skulle lämnas ut till klaganden i samband med ett före begäran avtalat möte på socialverket. Klaganden hade emellertid inte kommit till mötet. De begärda kopiorna postades till klaganden ca tre veckor efter den avtalade mötestidpunkten. JO ansåg att förfarandet i ärendet stred mot offentlighetslagen då de begärda kopiorna inte hade sänds omedelbart efter att det planerade mötet på socialverket inte blivit av. Av utredningen framgick att kopiorna skulle ha kunnat sändas omedelbart och att någon godtagbar orsak till dröjsmålet inte hade nämnts (2561/4/07).

Omsorgsfull hantering av sekretessbelagda handlingar

Med en föredragningslista för Tusby socialnämnds sammanträde som på förhand delats ut nämndens medlemmar följde sekretessbelagda handlingar som gällde klaganden och dennes barn. Klaganden bad JO undersöka om socialdirektören hade försummat sin sekretessplikt eller gjort sig skyldig till något annat brott.

Någon fullständig utredning om händelserna kunde inte fås och det kunde inte heller påvisas vem som var skyldig till felet. Det kunde inte ens utredas om felet hade begåtts inom socialväsendet som lydde under socialdirektören eller vid kommunhusets kopieringsavdelning, som sorterade under kommunens övriga förvaltning. Socialdirektören hade emellertid efter att ha fått vetskap om det inträffade omedelbart vidtagit åtgärder för att förhindra att de sekretessbelagda uppgifterna spreds. Inte heller i detta avseende kunde det bevisas att socialdirektören försummat sina uppgifter. Det var dock obestridligt att utomstående hade kunnat ta del av sekretessbelagda handlingar som gäll-

de klaganden och dennes barn och att skyddet för deras privatliv sålunda hade kränkts.

JO konstaterade att de kommunala myndigheter som ansvarar för socialvården måste se till att god informationshantering iakttas i fråga om socialvårdshandlingar. Detta förutsätter att hanteringen av handlingarna ordnas på ett sådant sätt att sekretessen säkerställs. Med anledning av det inträffade uppmärksammade JO Tusby kommuns social- och hälsovårdsväsende och koncerntjänster på vikten av omsorgsfull hantering av handlingar och iakttagande av sekretessbestämmelserna (2459/4/08).

Avgöranden som gäller utlämnande och sekretessbeläggning av handlingar i barnskyddsärenden refereras nedan i avsnittet om barns rättigheter, s. 236.

Socialvårdstjänster under semestertid

Vehmaa kommuns socialverk hölls stängt i juli 2007. Enligt utredningen informerades kommuninvånarna om avvikande öppethållningstider i god tid med ett meddelande som distribuerades till varje hem i kommunen. Dessutom fick den som ringde till kommunens telefonväxel höra ett inspelat meddelande med rådet att i brådskande fall kontakta grankommunens servicehus. Grankommunens personal hade också tidigare i brådskande fall kunnat kontakta kommunens tjänsteinnehavare under dessas semestrar. Kommunen hade separat upphandlat jourtjänster för barnskyddet av ett bolag som tillhandahöll socialtjänster. Bolagets socialarbetare hade vardagar telefonjour kl. 10.00–11.00, då servicehusets personal vid behov kunde kontakta en socialarbetare. Enligt utredningen hade de flesta klienterna som fick utkomststöd lämnat in sin ansökan för juli på förhand och i vissa fall hade beslut fattats för långre tid än en månad.

JO konstaterade att eftersom det i kommunallagen inte finns bestämmelser om kommunernas öppettider kan kommunen besluta om dem enligt sin egen prövning. Medan socialbyrån håller stängt på sommaren ska arrangemangen som ersätter den normala verksamheten emellertid uppfylla lagens krav. Kom-

munens lagstadgade uppgifter som innebär utövning av offentlig makt måste skötas av personal i tjänsteförhållande. JO ansåg att skötseln av dessa uppgifter inte hade ordnats på vederbörligt sätt. Exempelvis vårdbeslut som gäller enskilda individer och skötsel av brådskande uppgifter inom socialvården får inte vara beroende av att personalen vid ett kommunalt servicehus kontakter en behörig tjänsteinnehavare som är på semester. Också skyddet av information om socialvårdsklienterna kan äventyras genom ett sådant förfarande (2507/4/07*).

JO bad Vehmaa kommun senast 15.6.2009 inkomma med en utredning om hur den avser att ordna skötseln av socialvårdsuppgifterna och socialjouren i juli 2009.

Enligt Vehmaa kommuns utredning arbetade socialdirektören på socialbyrån medan kommunens ämbetshus var stängt 6–31.7.2009. I brådskande barnskyddsfall togs kontakt via nödcentralen. Också socialjouren fungerade året runt, dvs. som en tjänst som köptes av ett bolag som skötte socialjouren veckoslut och helgfria lördagar. Samtal överfördes till socialjouren endast via kretsalarmeringscentralen, polisen, sjukhusen eller räddningsverken. Socialjouren var gemensam med andra kommuner i Nystadsregionen.

5.9.4 INSPEKTIONER

JO inspekterade Honkalampi-centret som upprätthålls av samkommunen för sjukvårds- och socialservice i Norra Karelen. Centret producerar tjänster för utvecklingsstörda och deras familjer. JO konstaterade att ett av avdelningens isoleringsrum var alltför litet och rekommenderade att det tas ur bruk. Inspektionen föranledde inga andra åtgärder från JO:s sida.

JO gav två JO-sekreterare i uppdrag att utan förhandsanmälan inspektera de serviceboenden på Degerö i Helsingfors där Finlands CP-förbund rf producerar service för de boendes behov. Orsaken till den oanmälda inspektionen var att JO:s kansli hade fått ett e-postmeddelande enligt vilket vårderna i servicebostäderna var undermålig, de handikappades assistenter saknade all utbildning, assistenterna inte hade instruerats för sina arbetsuppgifter och de boendes hygien inte

över huvudtaget sköttes under veckoslut. Enligt klagomålet vågar de boende inte tala om saken, av rädsla för hämnd.

Det serviceboende som föreningen tillhandahåller i enlighet med handikappservicelagen är avsett för gravt handikappade som behöver mycket fysisk hjälp för att klara sig i vardagen. JO-sekreterarna inspekterade bostäderna och deras upprätthållnings- och larmsystem. Vidare utredde de antalet handikappassistenter samt

dessas utbildning och introduktion i arbetet. De utredde också i vilken utsträckning de boendes respons på assistentsystemet hade beaktats. JO-sekreterarna träffade flera boende som inte hade någonting att anmärka på assistentverksamheten. Inspektionen föranledde inga åtgärder från JO:s sida.

Inspektionerna av barnskyddsanstalter refereras nedan i avsnittet om barns rättigheter, s. 240.

5.10 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

JO utövar tillsyn över den offentliga hälso- och sjukvården. Tillsynen gäller framför allt tillgodoseendet av den rätt till tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster som enligt 19 § 3 mom. i grundlagen hör till vars och ens grundläggande rättigheter. Laglighetskontrollen är viktig särskilt i samband med övervakningen av sådan psykiatrisk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja. Till JO:s behörighet hör däremot inte att övervaka sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utövar sitt yrke självständigt. Till JO:s behörighet hör inte heller att utöva tillsyn över privata producenter av hälso- och sjukvårdstjänster, med undantag för de situationer där kommunerna eller samkommunerna köper tjänster av dem.

Hälso- och sjukvårdsärendena hörde till de sakområden som under verksamhetsåret behandlades av JO *Riitta-Leena Paunio*. Som huvudföredragande inom detta sakområde fungerade äldre JO-sekreterare *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

5.10.1 LAGLIGHETSKONTROLL

Många av de klagomål som under verksamhetsåret riktades mot hälso- och sjukvården gällde iakttagandet av de förpliktelser som vårdgaranti medför, patientens rätt till god vård, patientens självbestämmanderätt och rätt till information, patientjournalanteckningar och utlämnandet 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.

Inom ramen för laglighetskontrollen blir JO också tvungen att bedöma vården på medicinska och odontologiska grunder. I dessa fall hör JO medicinska sakkunniga innan ärendet avgörs, i allmänhet Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira, fram till 31.12.2008 Rättsskyddscentralen för hälso- vården, TEO).

Under verksamhetsåret avgjorde JO 775 klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn. Därutöver tog JO 10 ärenden till prövning på eget initiativ. Åtgärdsavgörandena (dvs. de avgöranden där JO gav en anmärkning, meddelade sin uppfattning eller gjorde en framställning) motsvarade 11 % av klagomålen inom detta sakområde. Nedan följer en redogörelse för dessa åtgärdsavgöranden.

Antalet inkomna klagomål fördubblades i förhållande till året innan. Under verksamhetsåret fick JO ta emot 800 nya klagomål, medan antalet klagomål år 2008 uppgick till 389. Ökningen kan till stor del förklaras med Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts (HNS) planer på att lägga ner avdelningar vid Västra Nylands sjukhus i Ekenäs, i första hand förlossningsavdelningen. I juni–juli fick JO ta emot 345 klagomål som gällde dessa planer. JO tog emellertid inte dessa klagomål till prövning, eftersom HNS meddelade att en arbetsgrupp tillsatts för att utreda nedläggningen av avdelningarna och arbetsgruppen inte ännu slutfört sitt arbete. Enligt vedertagen praxis undersöker JO inte ärenden som är under behandling.

JO betonade emellertid att HNS enligt lagen om specialiserad sjukvård förpliktats ordna sjukvård på både finska och svenska eftersom samkommunen också omfattar tvåspråkiga kommuner. I många klagomål uttalades nämligen en oro över att den svenskspråkiga befolkningen i västra Nyland inte kommer att få vård på sitt eget modersmål då hälso- och sjukvårdstjänsterna koncentreras till huvudstadsregionen. JO konstaterade att saken kan tas till prövning senare ifall omorganiseringen av vården leder till att de språkliga rättigheterna inte tillgodoses.

5.10.2 FRAMSTÄLLNINGAR

JO gjorde flera framställningar till social- och hälsovårdsministeriet (SHM) om behoven av preciseringar i lagstiftningen. JO bad också SHM ge ett utlåtande och genomföra en utredning angående s.k. hyrläkares rättsliga ställning. En redogörelse för dessa framställningar och denna begäran om utlåtande och utredning ingår i presentationen nedan.

Begränsning av patientens självbestämmanderätt vid vården av somatiska sjukdomar

Vid sådana verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården där patienter vårdas för somatiska sjukdomar förekommer det allmänt situationer där oroliga, förvirrade eller våldsamma patienter orsakar störningar. För att trygga patienternas egen eller andra personers hälsa och säkerhet har personalen vid verksamhetsenheterna i dessa situationer bl.a. nödgats isolera patienter, omhänderta patienters egendom, spänna fast patienter och medicinera patienter mot deras vilja. Personalen har emellertid ingen lagstadgad rätt att vidta sådana åtgärder som begränsar patientens självbestämmanderätt. Som stöd för de begränsande åtgärderna åberopas således t.ex. strafflagens bestämmelser om nödtillstånd eller nödvärn.

Enligt JO är det dock synnerligen problematiskt att man på grund av avsaknaden av adekvat lagstiftning i dylika fall blir tvungen att tillämpa strafflagens bestämmelser om nödtillstånd och nödvärn som stöd för begränsning av patientens självbestämmanderätt. Detta är otillfredsställande med tanke på rättsskyddet både för patienternas och för personalens del. Sådana begränsande åtgärder som riktas mot en orolig, förvirrad eller våldsam patient innebär ett kraftfullt ingrepp i patientens självbestämmanderätt. Föreskrifterna i lagen om patientens ställning och rättigheter (patientlagen) uppfyller inte till denna del de krav på precision och noggrann avgränsning som enligt grundlagen ställs på sådan lagstiftning som begränsar individens personliga frihet och integritet. JO gjorde en framställning till SHM om att denna brist i lagstiftningen bör åtgärdas (1073/2/07*, se även nedan avgörandet 1227/4/08 på s. 229).

Beslut om vårdbegränsningar

JO har upprepade gånger fått ta emot klagomål som gällt sådana situationer där man vid olika verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården fattat beslut om att avstå från återupplivning (DNR-beslut). Återuppliv-

ningsförbudets tolkning har ansetts vara motsägelsefull, oklar och svårbegriplig. Detsamma gäller praxisen i anslutning till förbudet. Situationen har ansetts äventyra rättsskyddet i synnerhet för sådana patienter som är i en utsatt ställning och för deras anhöriga. JO har redan tidigare gjort en framställning till SHM om att 6 § i patientlagen bör preciseras när det gäller frågan om hur paragrafen (och i synnerhet dess 3 mom.) ska tillämpas på beslut om avstående från återupplivning i sådana fall där en myndig patient inte är kapabel att fatta beslut om sin vård. Den nuvarande lagstiftningen kan inte betraktas som tillbörlig med avseende på patienternas eller deras företrädares rättsskydd och inte heller med tanke på rättsskyddet för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (se JO:s berättelse för år 2007, s. 187). Under verksamhetsåret konstaterade JO att det finns behov av att precisera lagstiftningen också när det gäller beslut om begränsning av vården för minderåriga patienter (818/2/09, se även nedan avgörandet 3624/4/07* på s. 225).

Mentalvårdstjänster för unga

JO anser att det är nödvändigt att bestämmelserna om tillhandahållandet av mentalvårdstjänster för unga i brådsakande ordning preciseras, så att unga på olika håll i landet får tillgång till psykiatrisk vård på lika grunder. För närvarande är unga i olika delar av landet i en ojämlig situation, eftersom man har fastställt olika åldersgränser för vem som betraktas som en ung person inom olika sjukvårdsdistrikt. Överläkarna i sjukvårdsdistrikten rekommenderar att personer som är yngre än 23 år ska få tillgång till specialiserad psykiatrisk sjukvård inom tre månader, oberoende av sin boendeort. Sådana 18–22 åriga unga vars mognadsprocess ännu pågår hänförs emellertid ibland till vuxenpsykiatri, där vård enligt vårdgarantin ska tillhandahållas inom sex månader. JO delgav SHM sin uppfattning om behovet av en precisering av bestämmelserna om tillgången till mentalvårdstjänster för unga (4008/4/07*).

Utlämnandet av läkarutlåtanden till FPA

I ett klagomål undersökte JO huruvida hälsovårdscentralen hade handlat korrekt då den med stöd av ett muntligt samtycke av patienten hade tillställt FPA sådana läkarutlåtanden som hänförde sig till patientens förmånsansökningar. Ett läkarutlåtande hör till journalhandlingarna och det innehåller ofta också sådan information som hämtats ur andra journalhandlingar, såsom patientjournaler.

Enligt 13 § 2 mom. i patientlagen får sådana uppgifter som ingår i journalhandlingarna inte lämnas ut till utomstående utan patientens skriftliga samtycke. Det har emellertid fastställts vissa undantag från denna huvudregel. Enligt 3 mom. 2 punkten får man bl.a. utan hinder av 2 mom. lämna ut "uppgifter som behövs för ordnande av undersökning och vård av patienten till någon annan verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård eller en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården samt en sammanfattning av den vård som givits patienten till den verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård eller den yrkesutbildade person inom hälso- och sjukvården som har remitterat patienten till vården, och till den läkare som eventuellt har utsetts till ansvarig läkare för patienten, i enlighet med patientens eller dennes lagliga företrädares muntliga samtycke eller ett sådant samtycke som annars framgår av sammanhanget."

Enligt denna bestämmelse är ett muntligt samtycke av patienten eller ett sådant samtycke som framgår av sammanhanget tillräckligt i de nämnda situationerna. Denna bestämmelse kan emellertid inte tillämpas på den situation där en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården lämnar ut ett läkarutlåtande till FPA. Enligt ordalydelsen i 13 § i patientlagen skulle det således ha krävts ett skriftligt samtycke av patienten för att hälsovårdscentralen skulle ha fått lämna ut utlåtandet till FPA. Å andra sidan ansåg JO att situationen i flera avseenden var jämförbar med de fall som avses i 13 § 3 mom. 2 punkten. JO ansåg att det var otillfredsställande att man inte i patientlagens föreskrifter om formen för patientens samtycke har beaktat den situation där en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården ger ett läkarutlåtande direkt till den myndighet eller

försäkringsinrättning som behandlar patientens ärende. Eftersom det är fråga om behandling av information som gäller en persons hälsotillstånd krävs det exakta lagbestämmelser om saken. JO gjorde en framställning till SHM om att ministeriet ska bedöma huruvida det finns skäl att precisera lagstiftningen i detta avseende (550/2/09).

Utdelningen av vårdtillbehör

Det finns ingen lagstiftning om utdelningen av vårdtillbehör vid hälsovårdscentralerna. SHM har emellertid med hjälp av sin rekommendation strävat efter att trygga utdelningen av vårdtillbehör och förenhetliga kommunernas praxis. Rekommendationen är dock inte bindande för kommunerna. Eftersom praxisen vid utdelningen av vårdtillbehör grundar sig på frivillighet från kommunernas sida, kan patienter som är i behov av vårdtillbehör försättas i en ojämlik ställning på grund av sin boendeort. Enligt länsstyrelsernas utredningar förekommer det bl.a. följande olikheter i den praxis som iakttas vid hälsovårdscentralerna: I vissa kommuner delas man ut sådana vårdtillbehör som normalt inte delas ut till patienterna, medan patienterna i andra kommuner själva blir tvungna att skaffa sådana tillbehör som vanligtvis delas ut till patienterna. I vissa fall blir patienterna även tvungna att betala för hemtransporten av vårdtillbehören. Vidare kan man i somliga kommuner yrka på rättelse av besluten hos chefsläkaren eller nämnden.

SHM:s rekommendation och kommunernas egna anvisningar tryggar emellertid inte tillräckligt väl medborgarnas jämlikhet i samband med denna fråga. JO gjorde en framställning till SHM om att lagstiftningen bör preciseras, eftersom en jämlik tillgång till vårdtillbehör skulle främjas av att saken regleras i lag (1860/2/07*).

SHM meddelade 13.1.2010 att ministeriet delade JO:s uppfattning. Enligt ministeriet regleras kommunernas skyldighet att dela ut vårdtillbehör och hjälpmedel inte på ett entydigt sätt i folkhälsolagen. SHM konstaterade att det istället för anvisningar behövs lagstiftning om utdelningen av vårdtillbehör, trots att dess rekommendation i allmänhet följs. Ministeriet har därför beslutat föreslå att sådana bestämmelser om utdelningen av

vårdtillbehör som är förpliktande för kommunerna ska tas in i den föreslagna nya hälso- och sjukvårdslag som är under beredning.

Medicinsk rehabilitering för barn med hjärnskador

Rättsskyddscentralen för hälsovården (TEO) konstaterade med anledning av ett klagomål som gällde medicinsk rehabilitering för barn som drabbats av hjärnskador att långvarig anstaltsvård för barn inte ska ordnas vid anstalter för utvecklingsstörda ifall ingen utvecklingsstörning har konstaterats hos barnet, inte heller i det fall att anstaltsvården blir långvarig. Enligt TEO har det inte utförts någon heltäckande riksomfattande utredning angående den medicinska rehabilitering som tillhandahålls för barn med hjärnskador. TEO konstaterade att det är möjligt att det förekommer regionala skillnader i den medicinska rehabiliteringen för barn med hjärnskador och ansåg att det på riksplanet bör finnas enhetliga principer för tillhandahållandet av rehabilitering. Enligt TEO skulle det finnas skäl att utarbeta en riksomfattande modell för all rehabilitering som ordnas för barn med hjärnskador. Enhetliga kriterier behövs för den inledande rehabiliteringen, för sådan rehabilitering som ordnas inom öppenvården och för anstaltsrehabiliteringen samt för uppföljningen av situationen.

Med hjälp av enhetliga kriterier för den medicinska rehabiliteringen för barn som drabbats av hjärnskador kan man enligt JO även trygga tillgodoseendet av sådana tillräckliga och likvärdiga hälso- och sjukvårdstjänster som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen. JO delgav SHM de uppfattningar TEO framfört i sitt utlåtande (3888/4/07*).

SHM konstaterade i sitt utlåtande 30.12.2009 bl.a. följande:

Enligt den gällande lagstiftningen är det den offentliga hälsovården som bär det primära ansvaret för anordnandet av rehabilitering. Den rehabilitering som ersätts av FPA kompletterar den rehabilitering som kommunerna enligt lagen ska tillhandahålla. Inom den offentliga hälsovården utarbetas rehabiliteringsplaner

också för patienter som får sådan rehabilitering som bekostas av FPA.

Det har emellertid förekommit brister vid utarbetandet av rehabiliteringsplaner inom den offentliga hälsovården (se bl.a. Statens revisionsverks berättelse 193/2009 angående den medicinska rehabiliteringen). I den nya hälso- och sjukvårdslagen har man emellertid för avsikt att reglera den medicinska rehabiliteringen på lagnivå. I författningarna preciseras också de skyldigheter som hänför sig till rehabiliteringsplanerna och anvisandet av övrig rehabilitering.

SHM anser att det är motiverat att en rehabiliteringsplan utarbetas för patienter med hjärnskador då akutvården avslutas. Planen ska utarbetas i samförstånd med patienten och vid behov också i samförstånd med patientens närstående. Ministeriet hänvisade till rekommendationen från 2008 om utvecklandet av rehabiliteringen för patienter som drabbats av akuta hjärnskador och konstaterade att det bl.a. för förtydligande av diagnostiken av hjärnskador, bedömningen av rehabiliteringsbehovet samt anordnandet av rehabilitering skulle finnas skäl att inrätta polikliniker för hjärnskadade vid alla universitetssjukhus.

SHM konstaterade att enhetliga kriterier för den medicinska rehabiliteringen för barn med hjärnskador och enhetliga riksomfattande principer för rehabiliteringen otvivelaktigt skulle trygga tillgodoseendet av sådana tillräckliga och likvärdiga hälso- och sjukvårdstjänster som avses i grundlagen. Enligt ministeriet bör det finnas enhetliga grunder för tillgången till vård och rehabilitering i hela landet.

Hyrläkare

JO hade på eget initiativ undersökt omständigheterna i anslutning till det fall där en berusad person avlidit i polisstationens förvaringslokal (se JO:s berättelse för år 2008, s. 186–187). I detta sammanhang bedömde JO agerandet hos den medicine studerande som arbetat som hälsovårdscentralläkare vid den aktuella tidpunkten. Medicine studeranden hade med stöd av ett arbetsavtalsförhållande arbetat vid ett personaluthyrningsföretag och varit placerad vid hälsovårdscentra-

len. Studeranden stod alltså inte i ett tjänsteförhållande eller något därmed jämförbart anställningsförhållande till ett offentligt organ och kunde därmed inte betraktas som en tjänsteman. Studerandens eventuella tjänsteansvar kunde således inte grunda sig på anställningsförhållandets art.

I detta fall var det viktigt att ta ställning till huruvida medicine studeranden i sitt arbete som hälsovårdscentralläkare hade utövat offentlig makt vid bedömningen av om den berörda personen var i behov av vård och skulle tas in för vård. Med stöd av ett sakkunnigutlåtande och den senaste tidens rättspraxis fastslog JO att medicine studeranden inte hade utövat offentlig makt vid bedömningen av huruvida den berusade personen varit i behov av vård eller inte. Strafflagens bestämmelser om tjänstebrott kunde således inte tillämpas på medicine studerandens förfarande.

Den rådande situationen är enligt JO otillfredsställande eftersom ansvaret för arbetsuppgifterna inte är detsamma då kommunen köper hälso- och sjukvårdstjänster hos en privat serviceproducent som då uppgifterna utförs av en person som står i ett offentligrättsligt anställningsförhållande till kommunen. Därmed står även patienterna i en ojämlik ställning beroende på om de vårdas av en hyrläkare eller av en tjänsteläkare. I motsats till en hyrläkare arbetar en tjänsteläkare nämligen under sådant tjänsteansvar som inte är beroende av uppgifternas faktiska art. Det är likaså otillfredsställande att det inte på basis av den gällande lagstiftningen är klart i vilka uppgifter en hälsovårdscentralläkare eller en sjukhusläkare utövar offentlig makt eller möjligen betydande offentlig makt.

JO ansåg att detta är synnerligen problematiskt med tanke på rättsskyddet. För att saken ska kunna utredas bad hon att SHM ska inhämta en utredning av Valvira och ge sitt eget utlåtande med anledning av utredningen. Hon bad att följande frågor ska besvaras i utredningen och i utlåtandet: Vilka är enligt ministeriets uppfattning de läkaruppgifter som innefattar utövning av offentlig makt inom den offentliga hälsovården? I hurdana uppgifter arbetar hyrläkare inom den offentliga hälsovården och hurdana anvisningar har de fått gällande arbetet? Är det godtagbart att läkare som utför samma arbete inom den offentliga hälso- och sjukvården har olika ansvar för sitt arbete, och i så fall på vilka

grunder? JO bad att saken också ska bedömas ur patienternas synvinkel (711/2/09).

SHM lämnade in Valviras utredning och gav det begärda utlåtandet 29.12.2009. Ärendets behandling har inte ännu slutförts.

5.10.3 INSPEKTIONER

Verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukhusvård

Vid sina inspektioner av verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukhusvård granskar JO i synnerhet förhållandena för patienter som tagits in för vård oberoende av sin vilja samt behandlingen av dessa patienter och tillgodoseendet av deras grundläggande fri- och rättigheter. Syftet med inspektionerna är också att utreda hur man ger patienterna råd och information om deras rättigheter samt hur man tar hänsyn till patienternas anhöriga i detta sammanhang. Dessutom strävar man efter att utreda hur vårdgarantiförpliktelserna har iakttagits. Vid inspektionerna diskuterar JO och föredragandena med sjukhusledningen, patientombudsmannen, personalen och patienterna, tar del av handlingar samt granskar slutna avdelningar och isoleringsutrymmen.

Under verksamhetsåret inspekterade JO Pitkäniemi sjukhus som är en del av Tammerfors universitetssjukhus, vilket hör till Birkalands sjukvårdsdistrikt, samt Kelloski sjukhus som hör till HNS och utgör resultatenheten för psykiatri i Hyvinge sjukvårdsområde.

Pitkäniemi sjukhus

Vid Pitkäniemi sjukhus innehöll anvisningarna om begränsande åtgärder enligt JO:s iakttagelser en bristfällig redogörelse för mentalvårdslagens föreskrifter om medicinerings oberoende av patientens vilja (22 b §). JO ansåg att man i anvisningarna åtminstone borde nämna det tilläggs villkor som föreskrivs för medicinerings oberoende av patientens vilja ("patientens eller andra personers hälsa eller säkerhet allvarligt äventy-

ras om åtgärderna inte utförs”). Hon uppmanade sjukhuset att komplettera anvisningarna till denna del.

I anvisningarna nämndes inte heller mentalvårdslagens bestämmelse om att en patient som isolerats ska försees med lämpliga kläder (22 e § 2 mom.). JO ansåg att sjukhusets praxis som innebar att patienterna under isoleringen i regel var iklädda underkläder inte var förenlig med mentalvårdslagen. Patienterna ska ges lämpliga kläder som motsvarar normal klädsel, om det inte i ett enskilt fall finns skäl att förse patienten med annorlunda klädsel, t.ex. på grund av patientens självdestruktivitet. JO uppmanade sjukhuset att komplettera sina anvisningar och ändra sin praxis på denna punkt.

JO tillfrågades även huruvida de begränsande åtgärder som används inom neuro- och åldringspsykiatri är förenliga med mentalvårdslagen. Till dessa begränsande åtgärder hör fastspänning av patienten i sängen t.ex. med hjälp av ett magnetbälte och fastspänning i en geriatrisk stol eller säng. Vid sjukhuset uppgav man att det i allmänhet är fråga om kortvarig fastspänning för att hindra att patienten ådrar sig skador genom att ramla omkull eller falla från stolen eller ur sängen. JO konstaterade att mentalvårdslagen inte innehåller sådana bestämmelser som direkt skulle var tillämpliga på dessa åtgärder. Enligt lagberedningsdokumenten avses med fastspänning i mentalvårdslagen enbart fastspänning med s.k. spännbälte.

Enligt de uppgifter som erhållits efter inspektionen kommer tillsynen över de ovan nämnda begränsande åtgärderna att behandlas i den arbetsgrupp som Valvira tillsatt för att begrunda frågor som berör mentalvårds- och missbrukarvårdstjänster (MIEPÅ). JO ansåg därför att hon åtminstone inte tills vidare hade anledning att ingripa i ärendet. Hon beslutade emellertid sända en kopia av det protokoll som utarbetats över inspektionen till SHM för att beaktas i samband med en översyn av lagstiftningen.

Vid de rättspsykiatriska avdelningarna vid ett sjukhus tillämpades den s.k. modellen för framåtskridande rehabilitering eller ansvarsnivåmodellen. Enligt den broschyr som finns på avdelningens webbsidor skapar man med hjälp av reglerna och ansvarsnivåmodellen en tydlig, konsekvent och trygg vård- och rehabilite-

ringsmiljö för patienterna, där patientens rättigheter utökas i takt med att hans eller hennes hälsotillstånd förbättras. JO konstaterade att hon efter sin inspektion vid Harjavalta sjukhus år 2008 hade tagit frågan om huruvida den framåtskridande rehabiliteringen är förenlig med mentalvårdslagens bestämmelser om begränsning av patientens självbestämmanderätt till prövning som ett särskilt ärende (se JO:s berättelse för år 2008, s. 180–181).

JO uppmärksammade även sjukhuset på den rekommendation som Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) utfärdat angående patientinformation. I samband med sin inspektion i Finland år 2008 konstaterade kommittén att dess rekommendation inte hade efterföljts. Enligt rekommendationen ska alla nya sjukhuspatienter samt deras anhöriga ges en folder som innehåller en lättfattlig presentation av alla patientens rättigheter, inklusive rätten att anföra besvär hos utomstående organ. JO förordade att en sådan folder ska utarbetas för patienterna och deras anhöriga. Hon ansåg även att det är motiverat att den folder som utarbetas för sjukhusens invandraravdelningar vid behov också ska översättas till andra språk än engelska.

Vidare framgick det att patientombudsmannen vid Pitkämäki sjukhus var stationerad vid Tammerfors universitetscentralsjukhus och bara besökte Pitkämäki sjukhus vid behov. Med beaktande av att patientombudsmannens tjänster är viktiga i synnerhet för sådana patienter som är intagna för vård oberoende av sin vilja, beslutade JO särskilt utreda på vilket sätt man informerar om patientombudsmannens tjänster på avdelningarna och hur patienterna kan kontakta patientombudsmannen. Dessutom beslutade JO undersöka arbetsfördelningen mellan patientombudsmannen och sjukhusets socialarbetare i frågor som rör samman med patienternas rättsskydd.

Kellokoski sjukhus

Vid Kellokoski sjukhus innehöll anvisningarna om begränsande åtgärder även föreskrifter om fasthållande av patienter. JO konstaterade att man i anvisningarna ska göra en tydlig skillnad mellan fysiskt och terapeutiskt fasthållande. Detta är fallet också när det gäller

de anvisningar som iakttas på de ungdomspsykiatriska avdelningarna. Enligt anvisningarna behövde fasthållandet inte registreras som en tvångsåtgärd då det var lindrigt och kortvarigt, dvs. varade i mindre än en timme. JO konstaterade emellertid att mentalvårdslagen inte ger stöd för en sådan praxis.

På vissa sjukhusavdelningar tillämpades vidare en sådan praxis som innebar att patienterna under isoleringen var iklädda pyjamas. JO ansåg att denna schematiska praxis inte var förenlig med mentalvårdslagen. Hon uppmanade därför sjukhuset att ändra denna praxis.

I samband med inspektionen av sjukhuset framgick det även att en del minderåriga patienter hade vårdats på sjukhusets vuxenpsykiatriska avdelningar. Detta hade skett före år 2009, då minderåriga som fått vård i egenskap av jourpatienter utanför tjänstetiden i enlighet med de gällande jouranvisningarna först hade tagits in på den vuxenpsykiatriska mottagningsavdelningen. Vid ingången av år 2009 hade emellertid en av de fyra ungdomspsykiatriska avdelningarna omorganiserats till en kris- och mottagningsavdelning för unga. Detta innebär att unga som behöver akutförskott tas in på denna avdelning, även utanför tjänstetiden. JO konstaterade att den nuvarande praxisen överensstämmer med mentalvårdslagens föreskrifter om saken.

Vid sjukhuset fanns även särskilda direktiv om patienternas rätt till information inom resultatenheten för psykiatri. I direktiven föreskrevs det att man ska handla i enlighet med den ungas intresse i det fall där en ung person ovillkorligen motsätter sig att slututlåtandet sänds till hans eller hennes vårdnadshavare. Av direktiven framgick det vidare att kopior av dokument inte lämnas ut i det fall där en minderårig persons vårdnadshavare begär dokumentkopior men den unga personens egen åsikt inte framgår av begäran. JO konstaterade emellertid att direktiven inte till denna del överensstämde med lagen om patientens ställning och rättigheter (7 § och 9 § 2 mom.). Enligt lagen har en minderårig patient rätt att förbjuda att uppgifter om hans eller hennes hälsotillstånd och vård ges till vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare, om patienten med beaktande av sin ålder och utveckling

kan fatta beslut om vården. Enligt JO fanns det således anledning att precisera direktiven på denna punkt.

JO uppmärksammade också Kellokoski sjukhus på CPT:s rekommendation om patientinformation.

Jourenheter

Vid en inspektion av Malmes sjukhus som hör till Helsingfors hälsovårdscentral gjorde sig JO förtrogen med sjukhusets jourverksamhet och fick information om hur jourmottagningen fungerar, bl.a. om personalens dimensionering, väntetiderna, användningen av inhyrd arbetskraft, anordnandet av fortsatt vård samt om beaktandet av patientens språk och kultur. Dessutom undersökte JO sjukhusets praxis vid behandlingen och utlämnandet av patientuppgifter samt säkerheten vid jourmottagningen.

I samband med inspektionerna av jourpoliklinikerna vid Haartmanska sjukhuset i Helsingfors och Centrala Tavastlands centralsjukhus i Centrala Tavastlands sjukvårdsdistrikt bekantade man sig med lokalerna och utredde i synnerhet hur patienternas integritetsskydd och sekretessplikten har beaktats i praktiken. Inspektionen av jourpolikliniken vid Centrala Tavastlands centralsjukhus hörde samman med utredningen av ett klagomål (se avgörandet nedan på s. 233).

5.10.4 AVGÖRANDEN

Tillräcklig hälso- och sjukvårdsservice

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.

JO riktade kritik mot brister vid iakttagandet av vårdgarantibestämmelserna bl.a. i följande avgöranden.

Tre avgöranden gällde alltför långa väntetider till icke-akut tandvård i Tammerfors. Två klagande hade väntat på vård i över ett år då de vände sig till JO och den tredje hade väntat på vård i drygt sju månader. JO konstaterade att staden hade handlat lagstridigt och försummat att uppfylla sina lagstadgade förpliktelser då den inte hade ordnat icke-akut tandvård för patienterna inom den maximitid som föreskrivs i folkhälsolagen. Staden hade inte heller utan dröjsmål ordnat vård för patienterna i samarbete med en annan kommun eller samkommun eller erbjudit vård hos en annan serviceproducent inom ramen för den föreskrivna maximitiden. Detta borde staden enligt lagen ha gjort då man inom staden kände till att vård inte kunde tillhandahållas inom den föreskrivna tiden (557, 1061 och 1071/4/08). Kyrkslätt, Mäntsälä och Kuopio hade inte heller uppfyllt sina vårdgarantiförpliktelser när det gällde tillhandahållandet av icke-akut tandvård (271, 323, 2608, 2976* och 3121/4/08*).

Vidare konstaterades det att HNS hade handlat lagstridigt och försummat sina lagstadgade skyldigheter i det fall där en patient som led av åttstörningar hade tvingats vänta på vård i över sex månader, vilket är den maximitid som enligt vårdgarantiförpliktelserna fastställs för tillhandahållandet av vård för vuxna. Enligt klagomålet blev en 20-åring tvungen att vänta på vård vid HNS enhet för åttstörningar i sju månader (4008/4/07*). Med anledning av ett annat klagomål hade JO redan under hösten 2007 tagit ställning till de alltför långa kötiderna till enheten för åttstörningar och gett HNS en anmärkning på grund av dess lagstridiga förfarande. Hon betonade då att vårdgarantiföreskrifterna ska iakttas också inom psykiatri och krävde att HNS ska åtgärda den lagstridiga situationen.

Helsingfors stad hade å sin sida försummat sin lagstadgade skyldighet att inom den föreskrivna maximitiden ordna sådan medicinsk vård som vid bedömningen av vårdbehovet konstaterats vara behövlig för opioidberoende patienter som väntat på substitutionsvård i över sex månader (3846/4/07*).

Vanda stad hade däremot handlat lagstridigt i det fall där klaganden inte, på det sätt som patientlagen förutsätter, hade informerats om vid vilken tidpunkt tandvård skulle ordnas. Man kan inte längre kräva att patienter-

na ska vänta på vård under en obestämd tid, utan patienten har enligt lagen rätt att få veta när han eller hon får vård. Då man underrättar patienten om vid vilken tidpunkt denne kommer att ges vård får man också klarhet i huruvida man eventuellt måste erbjuda patienten vård hos någon annan serviceproducent (2850/4/07*, se även 962/4/08).

I ett annat klagomål riktades det kritik mot att HNS eller Esbo stad inte hade ordnat sådan individuell psykoterapi som bedömts vara behövlig för ett barn inom den maximitid som vårdgarantin föreskriver. En närmare redogörelse för JO:s avgörande och initiativ i anslutning till ärendet finns nedan i det avsnitt som gäller barns rättigheter på s. 239.

Följande avgöranden gällde tjänster i anslutning till medicinsk rehabilitering.

Vid Åbo universitetscentralsjukhus som hör till Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt tillämpade man en praxis där sådana värmebefuktare som används vid vården av sömnapnépatienter inte bekostades med samhällets medel, utan patienterna måste själva betala befuktaren efter att ha fått testa den. Enligt JO stod sjukhusets praxis emellertid i strid med lagstiftningen. JO konstaterade att lagen inte kräver att alla sömnapnépatienter rutinmässigt ska få en värmebefuktare, men att patienter som av medicinska skäl bör använda en värmebefuktare kostnadsfritt ska få tillgång till en sådan. JO konstaterade även att man bör reservera tillräckliga medel för vården av dessa patienter (102/4/08*).

Rätten till god vård

I patientlagen finns föreskrifter om patientens rätt till god hälso- och sjukvård samt gott bemötande. I klagomålen aktualiserades ofta frågan om huruvida vården motsvarade lagens krav.

Chefsöverläkaren vid HNS hade utfärdat en anvisning om sjukhusets vårdbegränsningar och om vården i livets slutskede. Anvisningen innehöll ett omnämnande av att "t.ex. gravt handikappade i allmänhet inte ges intensivvård". Enligt JO:s uppfattning är allmänna an-

visningar om tillhandahållandet av vård i princip motiverade och behövliga, eftersom man med hjälp av dem kan förenhetliga vårdpraxisen. Anvisningarna har därmed en viktig betydelse för främjandet av jämlikheten. Med hjälp av anvisningarna kan man dock endast komplettera lagstiftningen, inte begränsa eller utesluta sådana rättigheter som tryggas i lagstiftningen. Till den del anvisningarna inte lämnar rum för beaktande av patientens individuella behov står de också i strid med lagstiftningen. Sådana anvisningar som innebär att t.ex. handikappade eller patienter med vissa bestämda sjukdomar inte ges vård eller att specifika medicinska åtgärder faller utanför vården är lagstridiga.

Förbudet mot diskriminering i samband med vårdbeslut, som hör samman med tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, är viktigt när det gäller rättvisefrågorna inom hälso- och sjukvården. Handikappade har samma rätt till god hälso- och sjukvård som andra människor. Handikappet utgör inte i sig en grund för att avhålla sig från återupplivning eller intensivvård. Enligt JO:s uppfattning stod anvisningen således på denna punkt i strid med 6 § i grundlagen och 3 § i patientlagen (3624/4/07*).

Chefsöverläkaren vid HNS meddelade 26.3.2009 att den ovan avsedda formuleringen hade strukits ur anvisningen.

I det slutsammandrag som utarbetats efter att ett barn undersökts vid barnpsykiatriska avdelningen vid Päijänne-Tavastlands centralsjukhus konstaterades det att barnet behövde psykoterapeutisk vård. Man hade emellertid ansett att vården inte kunde inledas i barnets dåvarande instabila livssituation. Därför hade barnets vårdförhållande vid centralsjukhusets barnpsykiatriska enhet avslutats och en ny remiss utfärdats för barnet. JO ansåg emellertid att det skulle ha varit motiverat att man då undersökningarna vid den barnpsykiatriska enheten avslutades skulle ha utarbetat en plan för barnets fortsatta vård. I planen kunde man också ha utrett familjerådgivningens möjligheter att svara för barnets öppenvård. Utarbetandet av en plan för den fortsatta vården skulle enligt JO ha varit ägnat att trygga tillgodoseendet av sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som avses i grundlagen. De krav som ställs på hälso- och sjukvård av god kvalitet innebär li-

kså att en plan för barnets fortsatta vård borde ha utarbetats (840/4/08).

I ett fall hade en patient i Esbo sökt sig till hälsovårdscentralens jourmottagning på grund av ögonsymtom. Hälsovårdscentralläkaren hade inte vid undersökningen av patienten konstaterat någon sådan akut sjukdom som skulle ha krävt en undersökning av en specialistläkare eller en jourremiss. Som vård ordinerade läkaren ögondroppar avsedda för allergisk bindhinneinflammation. I patientjournalen antecknade läkaren även att patienten fått rådet att besöka en ögonläkare om symtomen inte försvinner. Då symtomen fortgick och förvärrades hade patienten sökt sig till en privat ögonläkarmottagning. Detta besök hade orsakat patienten kostnader på 200 euro.

Enligt JO borde hälsovårdscentralläkaren ha anvisat patienten att reservera en tid vid hälsovårdscentralen för en ny bedömning av situationen ifall den vård som ordinerats vid juren inte lindrade patientens symtom. Hälsovårdscentralläkaren borde också tydligt ha anggett inom vilken tid patienten på nytt skulle kontakta en läkare ifall symtomen inte lindrades med hjälp av medicineringsen. I sin utredning hade läkaren uppgett att kösituationen inom den specialiserade sjukvården var orsaken till att denne anvisat patienten att på sin egen bekostnad söka vård inom den privata sektorn. JO betonade emellertid att detta inte var en godtagbar motivering (1767/4/08).

I ett annat fall kritiserade klaganden förfarandet vid Vasa hälsovårdscentral bl.a. vid fastställandet av en hörselskada hos ett barn. Enligt JO borde man vid hälsovårdscentralen i ett tidigare skede aktivt ha börjat utreda orsaken till de otydliga resultat som erhållits vid rådgivningens hörselundersökningar, föräldrarnas misstankar om att barnets hörsel hade försämrats samt problemen i samband med barnets talutveckling. Därmed skulle det ha varit möjligt att fastställa barnets hörselskada tidigare, vilket även kunde ha varit av betydelse för barnets talutveckling. Till denna del motsvarade barnets vård således inte de krav som ställs på sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som varje patient har rätt till. Med stöd av Patientförsäkringscentralen (PFC) hade det betalats ut ersättning för att diagnostiseringen och vården av barnets hörselskada hade fördröjts med åtminstone två år (1966/4/08).

Rättsskyddscentralen för hälsovården (TEO) och dess permanenta sakkunniga hade i sina utlåtanden konstaterat att en patient med utbredd prostatacancer hade lidit av abstinenssymtom som troligtvis orsakats av en plötslig minskning av den totala dosen av opiatberäknade värmemediciner. Vid Harjavalta hälsovårdscentral hade man gjort en feltolkning i fråga om orsaken till patientens ökade förvirring, då man hade antagit att förvirringen berodde på opioiderna istället för på avsaknaden av sådana. På basis av de medicinska sakkunnigutlåtandena konstaterade JO att patientens rätt till sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som hans eller hennes hälsotillstånd kräver därmed inte hade tillgodosetts i samband med smärtlindringen (2923/4/08*).

I ett klagomål framfördes kritik mot att man inte hade dragit försorg om klagandens sons trygghet eller övervakat sonen under den tid sonen var intagen vid Aurora sjukhus som hör till Helsingfors stads hälsovårdscentral. På grund av detta hade sonen lyckats hoppa ner från balkongen på sjukhusets femte våning och ådragit sig flera svåra skador. Enligt den praxis som omfattats på sjukhusets slutna avdelning 15-3C hade balkongdörren hållits olåst, eftersom man litade på att patienterna inte kunde ta sig ut via balkongen i och med att den var inglasad och glasrutorna var tillräckligt väl fixerade och låsta.

Enligt JO accentueras emellertid patientens rätt till trygghet inom sådan psykiatrisk sjukhusvård för vilken patienten tagits in mot sin vilja. Enligt 3 § i patientlagen har varje patient rätt till sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som hans eller hennes hälsotillstånd förutsätter. Denna bestämmelse ska också tillämpas då en patient är intagen för psykiatrisk sjukhusvård oberoende av sin vilja. JO konstaterade, med beaktande av bestämmelserna i 7 § i grundlagen och 3 § i patientlagen, att man på den slutna avdelningen vid Aurora sjukhus borde ha varit varse om att en olåst balkongdörr kunde göra det möjligt för en patient att ta sig ut via balkongen (1234/4/08).

I ett annat klagomål riktade klaganden kritik mot det sätt på vilket dennes sonhustrus förlösning hade skötts vid Kvinnokliniken vid HUCS, som hör till HNS. Klaganden riktade kritik mot att uppföljningen av förlösningen varit bristfällig, kurvan över fostrets hjärtfrekvens inte hade tolkats korrekt samt mot att man

inte tagit något kapillärblodprov på fostret. Kejsarsnittet hade således fördröjts med flera timmar. Om man hade agerat korrekt skulle man ha kunnat minska eller helt och hållet förhindra uppkomsten av syrebrist hos fostret.

Enligt de medicinska sakkunnigutlåtandena borde man mycket noggrant ha följt med fostrets tillstånd eftersom det otvivelaktigt var fråga om en riskförlösning. TEO konstaterade vidare att det skulle ha funnits skäl att utföra kejsarsnittet ca tio minuter innan det de facto genomfördes. Patientskadenämnden ansåg att beslutet om akutsnitt hade fördröjts med ca tio minuter och att barnets födelse ytterligare hade fördröjts med ca fyra minuter efter att beslutet om akutsnitt hade fattats. Vid ett universitetssjukhus ska man nämligen i akutsnittfall klara av att förlösa barnet inom tio minuter efter att beslutet om saken har fattats. JO konstaterade att barnet i det aktuella fallet hade förlösts först 37 minuter efter att barnets hjärtfrekvens hade sjunkit. Med tanke på att det var fråga om en riskförlösning borde beslutet om akutsnitt enligt JO:s uppfattning ha fattats tidigare och verkställts snabbare än vad som var fallet (2575/4/07).

I ett annat fall riktade klaganden kritik mot Jyväskyläns Seudun Päihdepalvelusäätiön förfarande vid vården av opioidberoende patienter, eftersom stiftelsen endast använde metadon som läkemedel vid substitutionsvården. I och med att Jyväskyläns Seudun Päihdepalvelusäätiö svarar för Jyväskylä stads missbrukarvårdstjänster sköter stiftelsen en offentlig uppgift. Stiftelsen och dess anställda omfattas således av JO:s övervakningsbehörighet. Stiftelsen hade alltså tillhandahållit substitutionsvård för opioidberoende patienter endast med hjälp av metadon. JO konstaterade att stiftelsen därmed inte lämnade rum för beaktande av patientens individuella vårdbehov. Trots att en verksamhetsenhet som tillhandahåller substitutionsvård anser att substitutionsvården primärt ska genomföras med hjälp av läkemedel som innehåller metadon, ska patienterna enligt JO:s uppfattning erbjudas substitutionsvård med båda de läkemedelspreparat som anges i SHM:s förordning, dvs. metadon och buprenorfin. Vilket läkemedel som används för en enskild patients del ska bedömas på medicinska grunder, på basis av patientens individuella vårdbehov (715/4/08*).

Ett annat klagomål gällde en rehabiliteringsklient inom mentalvården. Denne hade av staden fått hyra ett rum i en bostad bestående av enskilda rum och gemensamma utrymmen i Helsingfors hälsovårdscentrals rehabiliteringshem för mentalvårdsklienter. Klienten hade informerats om bostadens fukt- och mögelskador redan i samband med inflyttningen i bostaden, men staden hade vidtagit åtgärder för att sanera bostaden först efter ett år, då tydliga symtom på mögelexponering kunde konstateras. Patienten hade således utsatts för faktorer och omständigheter som hade orsakat sådan sanitär olägenhet som avses i hälsoskyddslagen.

Som sanitär olägenhet betraktas enligt JO inte bara en konstaterad sjukdom eller hälsostörning, utan också förekomsten av en sådan faktor eller omständighet som kan minska sundheten i individens livsmiljö. På grund av personalens symtom och sjukledigheter hade vårdpersonalen dessutom i det aktuella fallet varit klart underdimensionerad. Enligt överläkaren hade den stora ökningen av personalens sjukledigheter orsakat stora problem när det gällde att upprätthålla en god rehabiliteringsverksamhet. Av dessa två orsaker hade rehabiliteringspatienternas rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet inte under dessa omständigheter till fullo kunnat tillgodoses. JO konstaterade att hälsovårdscentralens och stadens åtgärder enligt en helhetsbedömning av situationen kunde betraktas som otillräckliga. Med tanke på den skyldighet att främja befolkningens hälsa som ålagts det allmänna i grundlagen och de mål som fastställts i patientlagen skulle det ha funnits skäl för staden att agera mer målmedvetet för att helt och hållet eliminera problemen med inomhusluften redan då rehabiliteringspatienten flyttade in i rehabiliteringshemmet (904/4/07).

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.

Av ett klagomål framgick det att man vid HUCS Barn och ungdomssjukhus, som hör till HNS, mot föräldrarnas vilja hade fattat DNR-beslut för sådana handikappade barns del som levde ett normalt liv. Dessutom hade man fastställt vårbegränsningar för dessa barn. Barnen skulle inte ges sådan "livsupprätthållande vård" som enligt chefsöverläkarens anvisning inte ska ges patienter i livets slutskede. I patientjournalerna hade man t.ex. antecknat "ingen vård vid infektioner", "ingen intravenös tillförsel av vätska", "ingen intravenös antibiotika", "ingen övervakning med hjälp av monitorer" och "inget tilläggssyre".

JO konstaterade att det på basis av vad de handikappade barnens föräldrar lagt fram och på basis av patientjournalanteckningarna verkade som om föräldrarna inte i alla situationer hade fått sådan tillräcklig utredning som enligt 5 § i patientlagen ska ges om de omständigheter som är av betydelse då man fattar beslut om begränsning av barnets vård. Det hade bl.a. förblivit oklart vad vårbegränsningarna innebar, hur omfattande de var och vilken tid de gällde. Besluten om begränsning av barnets vård hade i vissa fall också fattats utan föräldrarnas kännedom. Det var inte tillräckligt att man bara hade informerat föräldrarna om saken i efterhand. Till denna del hade man alltså inte agerat lagenligt.

JO konstaterade att patientens och hans eller hennes företrädares rätt till information accentueras i samband med DNR-beslut. När det är fråga om DNR-beslut är det enligt JO särskilt viktigt att se till att man ger tydlig och begriplig information om saken. Dessutom ska man i patientjournalen göra anteckningar om vilken information som har getts. Det räcker alltså inte att man i patientjournalen endast antecknar att man informerat om saken utan man ska också redogöra för informationens innehåll. Vidare ska ett DNR-beslut fattas i samförstånd med patienten eller patientens företrädare. Grunderna för beslutet, beslutets omfattning och den tid beslutet gäller ska också antecknas i patientjournalen. Ifall det sker en förändring i patientens hälsotillstånd ska beslutet även kunna ändras eller återkallas.

Dessa problem visade enligt JO tydligt att det finns ett behov av att precisera lagstiftningen också när det gäller beslut om begränsning av vården för min-

deråriga patienter. Den gällande lagstiftningen reglerar nämligen inte situationen på ett tillfredsställande sätt. JO uppmärksammade i detta sammanhang även att 7 § i patientlagen inte alls innehåller föreskrifter om den situation där man inte når samförstånd med patientens vårdnadshavare om hur en minderårig patient ska vårdas (3624/4/07).

I ett annat fall hade en opioidberoende patients substitutionsvård avslutats på grund av att patienten på en allmän plats hade misshandlat en annan patient som också fick substitutionsvård. Enligt Jyväskyläns seudun päihdepalvelusäätö innebär misshandeln ett brott mot vårdavtalet. Misshandeln äventyrade dessutom säkerheten för stiftelsens personal och övriga patienter. Under den tid patienten hölls häktad hade fängelsets läkare informerats om att vården hade avslutats på grund av våldsdådet. Enligt JO kunde man emellertid inte motivera avslutandet av vården enbart med ett brott mot vårdavtalet. JO ansåg att det inte var motiverat att avsluta vården i en sådan situation där patienten var häktad och därmed inte utgjorde något konkret hot mot stiftelsens personal eller övriga patienter. Man hade inte heller utrett huruvida patientens hemort kunde bekosta fortsatt vård för patienten efter frigivningen från fängelset och patienten hade inte blivit hörd på det sätt som föreskrivs i patientlagen då man fattade beslut om att avsluta vården (4314/4/06*).

Vidare anfördes klagomål mot det sätt på vilket man hade agerat inom samkommunen för folkhälsoarbete i Nordöstra Savolax vid anordnandet av rehabilitering för klagandens make. Av utredningen framgick det enligt JO att man inte hade lyckats hjälpa klaganden och dennes make på ett sådant sätt som skulle ha tillfredsställt klaganden. Man kunde inte använda sig av ergoterapi eller läkemedelsvård och den hjälp som behövdes i det dagliga livet hade fått alltför liten uppmärksamhet. Rehabiliteringen utgjorde inte heller ur familjens synvinkel en tydlig och strukturerad helhet. Enligt Länsstyrelsen i Östra Finlands län kunde en delorsak till situationen vara att klaganden inte hade fått tillräckligt tydlig information om rehabiliterings- och vårdformerna. I detta sammanhang konstaterade JO att det är mycket viktigt att patienten och dennes anhöriga informeras om åtgärderna både då rehabiliteringen planeras och då den genomförs. Enligt patient-

lagen ska patienten och/eller dennes närmaste anhöriga få information om patientens hälsotillstånd, vårdens och behandlingens betydelse, olika vård- och behandlingsalternativ och deras verkningar samt om andra omständigheter som hänför sig till vården. En yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården ska ge denna information på ett sådant sätt att patienten tillräckligt väl förstår dess innebörd (1001/4/08).

I ett annat klagomål riktades det kritik mot en hälso- och vårdscentralläkare i Tammerfors stad på grund av att läkaren hade sänt en 92-årig somatiskt sjuk åldring till sjukhuset för undersökningar och vård i strid med åldringens och dennes närmaste anhörigas vilja.

Vid bedömningen av om det varit berättigat att sända åldringen till sjukhuset var det enligt JO viktigt att beakta huruvida det i den aktuella situationen fanns sådana lagliga tillvägagångssätt med hjälp av vilka man hade kunnat undvika en eventuell försummelse av patientens vård och den hälsorisk försummelsen kunde ha medfört för patienten. Eftersom man misstänkte att åldringens hemvård var förenad med risker och patienten motsatte sig att bli intagen på sjukhuset, fanns det enligt JO i detta fall inga alternativa tillvägagångssätt. Läkarens beslut om att begära handräckning för att föra patienten till sjukhuset var således befogat och korrekt ur medicinsk synvinkel. Läkaren ansågs ha handlat i nödtillstånd.

JO konstaterade vidare att hon ansåg att det är synnerligen problematiskt att man på grund av avsaknaden av adekvat lagstiftning blir tvungen att tillämpa strafflagens bestämmelser om nödtillstånd i sådana situationer där en patients självbestämmanderätt begränsas. JO meddelade att hon på eget initiativ tagit saken till prövning på ett mer allmänt plan och att hon i detta sammanhang gjort en framställning till SHM om att denna brist i lagstiftningen bör åtgärdas (1227/4/08).

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 uppgifter i patientjournalen. Det anfördes också ett antal klagomål som gällde korrigering av patientjournalanteckningar.

Inom Åbo stads hälsovårdsväsende hade man inte på ett tillbörligt sätt berett sig på avbrott i användningen av det elektroniska patientinformationssystemet eftersom man inte hade några förhållningsdirektiv för sådana situationer där systemet inte fungerar. JO konstaterade att man vid varje verksamhetsenhet ska ha på förhand uppgjorda, grundliga och tillräckligt detaljerade förhållningsdirektiv med avseende på avbrott i patientinformationssystemets funktion. Förhållningsdirektiv ska utarbetas såväl för den kliniska verksamheten som för tidsbeställningen och rapporteringen av laboratorieundersökningsresultat. Personalen ska dessutom på förhand informeras om de direktiv som utarbetats för exceptionella situationer, t.ex. avbrott i det elektroniska patientinformationssystemet, och direktiven ska vara lättillgängliga. Med hjälp av tillbörliga anvisningar kan man trygga tillgången till sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som enligt grundlagen hör till individens grundläggande fri- och rättigheter. I det aktuella fallet utfärdades de första direktiven gällande patientarbetet då systemet helt och hållet varit ur funktion i ca en och en halv timme. Enligt JO borde man emellertid ha utfärdat direktiv om saken betydligt tidigare (3256/4/07*).

I Uleåborgs stad hade en hälsovårdscentralläkare i patientjournalen endast med fyra ord kommenterat avlägsnandet av en blåsa från patientens ögonlock. I kommentaren konstaterades det endast att blåsan avlägsnats problemfritt under bedövning. Enligt de medicinska sakkunnigutlåtandena var denna kommentar alltför kortfattad för att man skulle kunna bedöma huruvida öppnandet av blåsan varit en tillräcklig åtgärd och huruvida åtgärden i övrigt hade utförts korrekt. JO ansåg att det var en allvarlig brist att hälsovårdscentralläkarens anteckning i patientjournalen var så bristfällig att Valvira och dess permanenta sakkunniga inom ögonsjukdomar på basis av denna kommentar inte i sina sakkunnigutlåtanden kunde bedöma huruvida hälsovårdscentralläkaren hade utfört åtgärden på ett tillbörligt sätt. Med anledning av detta kunde JO inte heller bedöma om patienten hade fått hälso-

och sjukvård av god kvalitet eller om hälsovårdscentralläkaren hade handlat på ett tillbörligt sätt i sin yrkesutövning (3807/4/08*, även 362/4/07*).

I ett annat fall hade klaganden i egenskap av sin sons intressebevakare ringt upp telefonjouren vid den hälso- rådgivning som Helsingfors stads hälsovårdscentral tillhandahåller på numret 09-10023. Klaganden hade bett att en läkare skulle göra ett hembesök för att bedöma sonens hälsotillstånd och yrkat på att sonen skulle tas in för sådan missbrukarvård som ges oberoende av patientens vilja.

Helsingfors stad köper den hälsorådgivningsservice som ges på numret 09-10023 av MediNeuvo Oy. Enligt avtalet ger yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som är anställda vid MediNeuvo bl.a. rådgivning om hälsovårdstjänster, allmänna råd i frågor som gäller hälso- och sjukvård samt individuell hälso- och sjukvårdsrådgivning. MediNeuvos anställda gör även bedömningar av vårdbehovet och förmedlar läkare för hembesök.

Den sjukskötare som klaganden talat med konstaterade att hon kartlagt patientens psykiska och fysiska hälsotillstånd. Sjukskötaren hade emellertid inte gjort erforderliga anteckningar om saken i patientjournalen. Ur patientjournalen saknades också anteckningar om konsulteringen av MedOne Oy:s ansvariga läkare. JO konstaterade att sjukskötaren till denna del hade försummat sin lagstadgade skyldighet att göra tillbörliga patientjournalanteckningar. Dessa företag sköter en offentlig uppgift i och med att de svarar för sådana lagstadgade uppgifter som hör till Helsingfors stads folkhälsoarbete. Företagen och deras anställda omfattas således till denna del av JO:s övervakningsbehörighet (1387/4/08).

Vid Kellokoski sjukhus hade man å sin sida agerat lagstridigt då innehållet i ett brev som var adresserat till en patient hade nedtecknats i patientjournalen och en kopia av brevet hade fogats till journalen. JO meddelade sjukhuset att man skulle se till att sjukhuset eller en annan eventuell registerförare skulle vidta sådana åtgärder som avses i personuppgiftslagen för avlägsnande av anteckningarna om brevets innehåll ur patientjournalen (2795/4/07*).

Resultatenheten för psykiatri inom Hyvinge sjukvårdsområde som hör till HNS meddelade 15.5.2009 att de nämnda uppgifterna hade avlägsnats ur patientjournalen. En kopia av brevet fanns inte bifogad till patientjournalen trots att det fanns en anteckning om saken i journalen, utan avdelningssekreteraren hade i enlighet med avdelningens praxis avlägsnat kopian då denne knippat ihop sjukjournalerna.

Vid Kellokoski sjukhus hade man inte på patientens begäran lämnat ut uppgifter ur de dokument som gällde patientens vård under den akuta sjukdomsfasen. Enligt sjukhusets praxis lämnade man nämligen inte ut sådan information till patienten under dennes akuta sjukdomsfas. JO ansåg emellertid att det inte var korrekt att patienterna vid ett psykiatriskt sjukhus enbart med hänvisning till sjukhusets praxis rutinmässigt förvägrades rätt till information om sin vård under den akuta sjukdomsfasen. Enligt JO:s uppfattning ska nämligen varje patients begäran om information bedömas för sig, i enlighet med personuppgiftslagens bestämmelser.

Sjukhuset hade inte heller utfärdat något skriftligt intyg över vägran att lämna ut information till klaganden. Enligt personuppgiftslagen ska registerföraren dock alltid på eget initiativ ge den registrerade ett motiverat skriftligt intyg över vägran att lämna ut information. Den rådgivningsskyldighet som föreskrivs för myndigheterna i förvaltningslagen förutsätter å sin sida att det intyg som ska ges ifall den begärda informationen inte lämnas ut också ska innehålla ett omnämnande av den registrerades rätt att utan tidsbegränsning föra ärendet till dataombudsmannen för behandling om han eller hon så önskar.

Angående patientens rätt att kontrollera de uppgifter i journalhandlingarna som berör honom eller henne gäller enligt patientlagen det som bestäms i 26–28 § i personuppgiftslagen. Angående patientens rätt till information gäller dessutom det som bestäms i 11 och 12 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen). I praktiken kan det emellertid vara oklart vilka av dessa rättigheter den som begär information åberopar. Den som behöver information kan nämligen beroende på situationen begära informationen på olika rättsliga grunder, dvs. med stöd av den registrerades rätt till insyn, i egenskap av part

eller enbart på grundval av att de uppgifter myndigheten innehar berör honom eller henne. Av den rådgivningsskyldighet som föreskrivs för myndigheterna i förvaltningslagen följer att registerföraren vid behov ska ge den som begär information råd och handledning bl.a. genom att redogöra för skillnaderna och likheterna mellan de alternativa grunderna för en begäran om information. Procedurbestämmelserna och besvärsvägarna skiljer sig nämligen från varandra när det gäller förvägrande av den rätt till insyn som föreskrivs i personuppgiftslagen och den rätt till information som föreskrivs i offentlighetslagen (2489/4/08*).

HNS redogjorde 18.1.2010 för de åtgärder som vidtagits för att korrigera situationen. Resultatenheten för psykiatri inom Hyvinge sjukvårdsområde hade uppmärksammat på följande omständigheter: När det gäller en begäran om information ska resultatenheten i sin praxis iaktta det förfarande som beskrivs i kapitel 4 i datasekretessanvisningen för HNS patientregister. Resultatenheten får inte utfärda sådana anvisningar om utlämnandet av dokument till patienterna som står i strid med HNS bestående anvisning. Om en patient som tagits in för psykiatrisk sjukhusvård inte av hälso-skäl kan delges information ur sin patientjournal, ska de medicinska grunderna för bedömningen antecknas i patientjournalen. Om den begärda informationen inte lämnas ut ur patientjournalen ska man i enlighet med offentlighetslagen fatta ett överklagbart beslut om saken. Om däremot den rätt till insyn som avses i personuppgiftslagen förvägras ska man utfärda ett lagstadgat intyg över vägran att lämna ut information till patienten.

I ett annat klagomål riktade klaganden kritik mot förfarandet vid Uleåborgs universitetssjukhus när det gällde tillgodoseendet av rätten till insyn i journalhandlingarna. Enligt klaganden hade sjukhuset gett varierande information bl.a. om vem begäran om insyn skulle lämnas till och om vem som fattade beslut om saken. JO ansåg att sjukhuset inte hade handlat i enlighet med den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen vid behandlingen av klagandens dokumentbegäran. Klagandens grundlagsenliga rätt att få sitt ärende behandlat på ett behörigt sätt och i enlighet med de krav som ställs på god förvaltning tillgodosågs således inte i detta fall.

Den ansvariga chefen för en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården ska se till att personalen har tillräcklig sakkunskap och kompetens när det gäller behandlingen av klientuppgifter. Med tillräcklig sakkunskap avses bl.a. kännedom om relevanta lagar, anvisningar och förfaranden. Av den utredning som erhållits i ärendet framgick det att personalen inte i alla avseenden hade kännedom om de tillbörliga tillvägagångssätten vid utlämnandet av dokument. JO delgav chefsöverläkaren vid samkommunen för Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt sin uppfattning och uppmärksammade läkaren på den lagstadgade skyldigheten att dra försorg om att den personal som hanterar patientjournaler har tillräckligt kunnande bl.a. när det gäller relevanta lagar, anvisningar och förfaranden som berör behandlingen av klientuppgifter (3447/4/07*).

Sjukvårdsdistriktet meddelade 17.8.2009 att man skulle inleda en översyn av datasekretesshandboken i augusti 2009. Målsättningen är att personalen ska få ännu koncisare och mer lätthanterliga anvisningar angående utlämnandet av patientuppgifter och tillgodosendandet av rätten till insyn. Därutöver ordnas även regelbundet utbildning om utarbetandet, förvaringen och utlämnandet av patientuppgifter. Dessutom används utbildningsmiljön NAVISEC-TIETUS för datasekretess och dataskydd.

I ett annat fall hade klaganden begärt kopior av patientjournalerna gällande sin framlidna mor och motiverat sin begäran med misstankar om vårdfel. Chefsläkaren vid Varkaus hälsovårdscentral hade bemött klagandens begäran men vägrat lämna ut handlingarna. I samband med detta hade chefsläkaren informerat klaganden om att ett ärende som gäller ett vårdfel kan inledas också utan patientjournaler och anvisat klaganden att kontakta patientombudsmannen. I samband med vägran att lämna ut uppgifterna hade chefsläkaren emellertid inte i enlighet med offentlighetslagen frågat huruvida klaganden önskade att ärendet skulle föras till en myndighet för avgörande så att klaganden kunde ha fått ett överklagbart beslut om saken.

JO ansåg att chefsläkaren inte hade handlat i enlighet med offentlighetslagen då denne i samband med vägran att lämna ut de uppgifter klaganden begärt inte hade sett till att denne fick ett överklagbart beslut om sa-

ken. Klagandens grundlagsenliga rätt att få sitt ärende behandlat på ett behörigt sätt tillgodosågs inte till denna del vid behandlingen av klagandens dokumentbegäran. JO konstaterade vidare att framställandet av en sådan informationsbegäran som avses i offentlighetslagen och anförandet av en förvaltningsklagan är fri- stående åtgärder som är oberoende av varandra. En myndighet kan inte vägra lämna ut begärd information på grundval av att den som begärt informationen har möjlighet att anföra förvaltningsbesvär och därigenom erhålla utredning i ärendet. Den typ av vägledning som gavs i det aktuella fallet stod således i strid med god förvaltning.

Med anledning av det skedda bad JO Varkaus stads hälsovårdsväsende meddela då klagandens informationsbegäran blivit behandlad i enlighet med offentlighetslagen. Hon bad även hälsovårdsväsendet utreda hur man säkerställt att de som fattar beslut om utlämnandet av dokument känner till det lagenliga förfarandet vid utlämnandet av information, så att det felaktiga förfarande som beskrivits ovan inte upprepas (3009/4/07*).

Sekretessplikten och privatlivsskyddet

Under verksamhetsåret anfördes också klagomål som gällde påstådda försummelser av skyldigheten att hemlighålla uppgifter om patientens hälso- tillstånd.

En patient som vårdats vid Pitkäniemi sjukhus hade tidvis varit intagen på sjukhuset och tidvis utskriven. Patientens anhöriga hade ständigt oroat sig för patienten. Då patienten var intagen på sjukhuset hade en sjukskötare sänt ett textmeddelande med information om patienten till dennes närmaste anhöriga.

JO ansåg att sjukskötaren därmed hade brutit mot sin sekretessplikt. Information om att en patient vårdas vid ett sjukhus är nämligen sekretessbelagd. Enligt patientlagen ska utlämnandet av information grunda sig på patientens skriftliga samtycke och i detta fall hade patienten inte gett något sådant samtycke. Enligt patientlagen får uppgifter om patientens person och hälso-

tillstånd vidare lämnas ut till en nära anhörig till patienten då patienten är intagen för vård på grund av medvetlöshet eller av någon annan därmed jämförbar orsak, om det inte finns skäl att anta att patienten skulle förbjuda detta. I det aktuella fallet hade patienten emellertid förbjud utlämnandet av uppgifter, vilket innebar att informationen inte kunde lämnas ut med stöd av denna bestämmelse (2627/4/07).

JO konstaterade att man även vid demensenheten vid det vård- och omsorgscenter som hör till samkommunen för social-, hälso- och sjukvård i Päijänne-Tavastland hade agerat felaktigt vid utlämnandet av uppgifter om en patients hälsotillstånd. Enligt patientlagen får uppgifter om den hälso- och sjukvård som en avlidne person fått under sin livstid på en motiverad skriftlig ansökan lämnas ut till den som uppfyller de villkor som föreskrivs i lagrummet. I detta fall hade man emellertid med stöd av en muntlig begäran av den avlidnes dotter gett henne information om den hälso- och sjukvård som patienten fått under sin livstid. I det intyg som gavs till dottern konstaterades det att patienten hade lidit av grava minnesstörningar under den tid patienten hade vårdats vid demensenheten. Vårdpersonalen vid demensenheten skulle emellertid inte ha fått utfärda ett intyg över patientens hälsotillstånd, även om endast dementa äldre vårdades vid denna enhet. En sådan diagnos som ingick i intyget får dessutom endast fastställas av en legitimerad läkare (507/4/08).

Vid utförandet av en offentlig uppgift ska man fästa särskild vikt vid att hemfridskyddet respekteras. Då en patient hade hämtats till hälsovårdscentralen för psykiatriska undersökningar hade ambulansförarna efter att ha ringt på dörren gått in i patientens lägenhet, vars dörr var olåst. Det skulle emellertid ha funnits skäl för ambulansförarna att vänta på att patientens make skulle ha öppnat dörren för dem istället (3536/4/07*).

I ett annat fall kritiserade klagandena de nya lokaler som hör till jourmottagningen vid Centrala Tavastlands centralsjukhus. Enligt klagandena hade man inte vid planeringen och godkännandet av lokalerna tillräckligt väl tagit hänsyn till hemlighållandet av patientuppgifter eller till patienternas integritets- och intimitetsskydd. Klagandena riktade också kritik mot att sjukvårdsdistriktets chefsöverläkare hade besvarat deras brev först över ett halvt år efter att de frågat efter svaret.

Vård av god kvalitet omfattar enligt JO också respekt och skydd för patientens integritet. Å andra sidan bör man dock ha förståelse för att akutvårdssituationer kräver tillgänglighet av utrymmena. JO ansåg likväl att utvecklingen är oroväckande ifall patienternas integritetsskydd och sekretessplikten inte beaktas då nya utrymmen planeras. Enligt JO:s uppfattning behöver det inte vara så. T.ex. vid Haartmanska sjukhusets jourpoliklinik som nyligen tagits i bruk i Helsingfors strävade man redan i samband med planeringen efter att patienternas integritetsskydd ska kunna beaktas och patientuppgifterna hemlighållas. Vid hälsovårdscentralens samjour som finns vid polikliniken håller man på att ta i bruk identifieringsnummer istället för att använda patienternas namn. I jourpoliklinikens observationsutrymmen torde patienternas integritet likaså tryggas bättre än förut, eftersom utrymmena är indelade i små trepersoners avdelningar som har avskiljts från varandra med glasväggar och glasdörrar. I entréhallen har anmälningsbåsen likaså avskiljts från aulan med hjälp av glasväggar och glasdörrar. Detta gör det möjligt för jourpatienter att diskutera sina angelägenheter utan att utomstående kan åhöra samtalet (960/4/08).

Kraven på god förvaltning

Korrekt förfarande

Enligt lagen ska ett dödsfall fastställas av en läkare. Om ett dödsfall inträffar vid en social- och hälsovårdsanstalt ska läkaren fastställa dödsfallet så fort som möjligt, senast följande vardag. Enligt de anvisningar som tillämpades vid de psykiatriskt avdelningarna vid Hatanpää sjukhus i Tammerfors fick emellertid förutom läkare också avdelningsskötare, jourhavande skötare och nattskötare fastställa dödsfall. JO konstaterade att anvisningarna till denna del var lagstridiga.

Vid Hatanpää sjukhus hade man handlat i enlighet med dessa lagstridiga anvisningar när det gällde att fastställa att en äldre patient hade avlidit. Dödsfallet hade inte fastställts av en läkare utan av en närvårdare. Närvårdaren hade antecknat tidpunkten för dödsfallet i patientjournalen, men inte de iakttagelser på basis av vilka dödsfallet hade fastställts. Dessa iakttagelser framgick av den utredning närvårdaren gett

till JO. Sjukhusets anvisningar innehöll emellertid inga föreskrifter om att sådana patientjournalanteckningar skulle göras. Enligt JO var anvisningarna således även till denna del lagstridiga (1846/4/08).

I en medlemskommun i Vehmassalo samkommun hade vissa grupper av veteraner med makar beviljats befrielse från klientavgifter inom hälso- och sjukvården. Enligt klagomålet hade de grupper som beviljats avgiftsbefrielse emellertid inte definierats på ett entydigt sätt. Kommunfullmäktige hade beslutat att veteranerna bara skulle befrias från hälsovårdscentralavgifterna, medan samkommunen även hade befriat dem från avgifterna för tillfällig hemsjukvård. Enligt klagomålet var medlemskommunerna emellertid inte behöriga att fatta beslut om avgiftsbefrielse, eftersom kommunerna hade överlåtit de uppgifter som ålagts dem i folkhälsolagen till samkommunen. Enligt klaganden kränktes beslutet om avgiftsbefrielse jämlikheten mellan kommuninvånarna. Avgiftsbefrielsen gällde också veteranernas makar, men inte krigsänkor eller krigsvärnlösa.

I rättspraxisen har man ansett att kommunen kan ersätta vårddagsavgifterna för cancersjuka kommuninvånare. JO konstaterade att det i detta fall var fråga om en motsvarande situation, där kommunen hade beslutat ersätta klientavgifterna för vissa veterangrupper. Saken påverkades inte av att samkommunen direkt debiterade kommunen istället för förmånstagarna. Kommunens beslut om att ersätta klientavgifterna för veteraner ansågs vara förenligt med de lösningar som omfattats i lagstiftningen på riksplanet. Även den praxis som innebar att avgifterna för veteranernas makar ersattes verkade stöda den målsättning som fastställts i lagstiftningen om rehabilitering för veteraner.

Eftersom kommunfullmäktiges beslut gav rum för tolkning försvårades emellertid bedömningen av huruvida kommunens olika myndigheter hade brukat sin prövningsrätt på ett lagenligt sätt. Man bör ta hänsyn till att ett beslut om att klientavgifterna inom hälso- och sjukvården ersätts för vissa grupper också påverkar jämlikheten mellan kommuninvånarna. Ett beslut som gäller denna fråga borde därför innehålla entydig information om vilka grupper och vilka avgifter beslutet gäller. Formuleringen i kommunfullmäktiges beslut var således inte förenlig med god förvaltning (263/4/08).

Anmärkningsförfarandet

Som bilaga till en klagomålsskrivelse fanns ett brev som de anhöriga till en patient hade sänt till chefsöverläkaren vid samkommunen för hälso- och sjukvård i mellersta Satakunta. Brevet var rubricerat som en utredningsbegäran, men enligt JO kunde brevet tolkas som en sådan anmärkning som avses i patientlagen. Brevet var adresserat till den ansvarige chefen vid verksamhetsenheten för hälso- och sjukvård. I brevet uttrycktes missnöje med patientens smärtlindring.

I motsats till vad man ansåg inom samkommunen konstaterade JO att rubriceringen av ett dokument som sänts till en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården inte kan vara utslagsgivande för det sätt på vilket ärendet behandlas vid verksamhetsenheten. Dokumentets innehåll avgör nämligen på vilket sätt ärendet ska behandlas. Av chefsöverläkarens förklaring framgick det att man inte hade bemött de anhörigas utredningsbegäran, som de facto var en anmärkning, på det sätt som föreskrivs i patientlagen. De anhöriga verkade inte alls ha fått något svar med anledning av sin utredningsbegäran. Detta förfarande var inte lagenligt och tryggade inte den grundlagsenliga rätten till god förvaltning (2923/4/08*).

Långa behandlingstider

Vid Päijänne-Tavastlands centralsjukhus hade utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av ett barn enligt JO:s uppfattning räckt oskäligt länge. Sjukhuset hade fullföljt polisens begäran om handräckning först efter nio månader. Barnets rättigheter kräver emellertid att misstankar om sexuellt utnyttjande av ett barn utreds på ett sakkunnigt sätt och att de undersökningar som hänför sig till utredningen utförs i brådska ordning (1700/4/08*).

Av ett klagomål framgick det att en hälsovårdscentralläkare hade dröjt ca fyra månader med att skriva ut ett läkarutlåtande till klaganden. JO ansåg att hälsovårdscentralläkaren hade försummat sina skyldigheter då denne inte utan ogrundat dröjsmål hade skrivit ut det begärda läkarutlåtandet till patienten (3003/4/08).

I ett annat klagomål riktade klaganden kritik mot att Länsstyrelsen i Södra Finlands län inte med anledning av dennes klagomål hade ingripit i det fall där HNS laboratorieenhet inte hade tillställt klaganden de logguppgifter denne begärt. Enligt utredningen hade laboratorieenheten inte informerat klaganden om att logguppgifter inte hade insamlats under klagandens vårdperiod. Inom sjukvårdsdistriktet iaktogs enligt HNS anvisning de principer om kontroll av logguppgifter som framgår av lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården, även om dessa föreskrifter inte ännu trätt i kraft. Enligt lagen ska uppgifterna ges till patienten "utan dröjsmål". I förvaltningslagen föreskrivs det vidare att förfrågningar som riktas till en myndighet ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Skyldigheten att besvara frågor gäller också de situationer där myndigheten inte har de begärda uppgifterna eller dokumenten. Länsstyrelsen borde således ha vidtagit åtgärder då laboratorieenheten inte utan ogrundat dröjsmål hade bemött klagandens begäran om rätt till insyn (2488/4/08).

Vid PFC hade behandlingen av ett ersättningsärende räckt oskäligt länge. Efter att skadeanmälan lämnats in hade det sammanlagt räckt nästan 18 månader innan beslutet om ersättning hade fattats (763/4/08*).

Vid Länsstyrelsen i Södra Finlands län hade behandlingen av ett klagomål räckt två år och sex månader. Den behandlingstid på 6–8 månader som enligt resultatavtalet uppställts som mål för åren 2005 och 2006 hade således överskridits avsevärt. JO ansåg att länsstyrelsen hade handlat lagstridigt i och med att klagomålet inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål. Dröjsmålet vid klagomålets behandling berodde dels på länsläkarens arbetsmetoder och dels på att personalresurserna vid länsstyrelsens social- och hälsovårdsavdelning var otillräckliga i förhållande till det stora antalet ärenden som var under behandling. JO konstaterade att inrikesministeriet och SHM ska se till att länsstyrelserna ges tillräckliga resurser för att klagomålen ska kunna behandlas inom de tidsfrister som fastställts i resultatavtalen (1437/4/07).

Länsstyrelsen i Östra Finlands län hade å sin sida behandlat ett klagomål i nästan ett år och åtta månader. Dröjsmålet berodde på att det inte fanns tillräckligt med personal som svarade för förberedelsen av klagomålen. Inom laglighetskontrollen har man emellertid ansett att avsteg från de krav som ställs i 21 § i grundlagen i princip inte kan motiveras med omständigheter som hänför sig till organisationen eller resurserna (2208/4/07).

5.11 BARN RÄTTIGHETER

Ärenden som gäller barns rättigheter hörde under verksamhetsåret till tyngdpunktsområdena i JO:s verksamhet och avgjordes av JO *Riitta-Leena Paunio*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Kirsti Kurki-Suonio*.

År 2009 var ett jubileumsår för FN:s konvention om barnets rättigheter, då det hade gått 20 år sedan konventionen antogs. Med anledning av jubileumsåret ordnades i Finland flera evenemang med teman som understödde barnens rätt att delta i beslutsfattande som gäller dem själva. JO Paunio höll ett föredrag vid ett seminarium om barns medbestämmande i förskolepedagogiska sammanhang (*Lasten osallisuus varhaiskasvatuksessa*). Seminariet ordnades 5.3.2009 på Ständerhuset i Helsingfors av Centralförbundet för Barnskydd, utrikesministeriet och barnombudsmannen. JO redogjorde för iakttagelser om hur barns medbestämmanderätt förverkligas och framhöll bl.a. att förverkligandet av medbestämmanderätten för barn som befinner sig i en svår situation kan utgöra en allvarlig utmaning för myndigheterna. Föredraget har publicerats på Centralförbundets för Barnskydd webbsida (www.lskl.fi).

Vid *Presidentforum X Laga ordning – de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland* 12.5.2009 tog JO Paunio i sitt inledningsanförande bl.a. upp frågan om barn som inte får trygghet i sin egen familj. Från sådana barns synpunkt är det ingen tröst att det enligt länsstyrelserna förekommer brister i kommunernas socialväsande när det gäller uppfyllandet av de förpliktelser som följer av barnskyddslagen. Det råder också brist på behöriga socialarbetare. Personalomsättningen är stor inom branschen. JO berättade att hon själv under en inspektion träffat en pojke som berättade att socialarbetaren i hans fall hade bytts ut sju gånger under några års tid. JO:s anförande har publicerats på adressen www.ombudsman.fi.

Barnombudsmannadelegationen under ledning av barnombudsmannen bjöd 17.9.2009 in JO för att berätta om sitt arbete som övervakare av barns rättigheter. JO berättade om klagomålsärenden och inspektioner som berörde barn samt om sina egna initiativ gällande förverkligandet av utsatta barns rättigheter.

Besöket refereras närmare på barnombudsmannens sidor www.lapsiasia.fi.

5.11.1 VERKSAMHETSMILJÖ OCH ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Under år 2009 skedde inga stora förändringar i verksamhetsmiljön för laglighetskontrollen av barns rättigheter. En ny lag om underhållsstöd (580/2008) trädde i kraft 1.4.2009. Betalningen av underhållsstöd övergick då från kommunerna till Folkpensionssanstalten. JO fick några klagomål om förfarandet i övergångsskedet.

Riksdagen godkände 8.12.2009 lagar om ändring av barnskyddslagen och fängelselagen. Ändringarna träder i kraft 1.3.2010 (RP 225/2009 rd). Efter att lagarna trätt i kraft överförs beslutsfattandet om placering av barn i fängelse tillsammans med en förälder från fängelsemyndigheterna till barnskyddsmyndigheterna. Ett barn som placerats i fängelse och barnets förälder blir öppenvårds klienter inom barnskyddet. Därefter stöder barnskyddsmyndigheterna realiserandet av varje fängelseplacerat barns intressen och rättigheter på individnivå i samarbete med föräldrarna och fängelsemyndigheten. Bidragande orsaker till lagändringarna var bl.a. JO:s inspektioner och de avgöranden som gjorts på basis av dem (2008 års berättelse s. 129, JO:s beslut 21.11.2008, dnr 2758 och 2765/2/07).

5.11.2 LAGLIGHETS- KONTROLLÄRENDEN

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt över 150 ärenden som gällde barns rättigheter. Ungefär 22 % av avgörandena föranledde åtgärder. Antalet avgöranden ökade, då det var året innan ca 120. I avgörandena om barns rättigheter bedöms flera olika myndigheters förfarande. Av denna anledning upptas dessa avgöranden inte som en egen grupp i berättelsens statistik. Merparten, dvs. ca två tredjedelar av avgörandena gällde emellertid kommunala socialvårdsmyndigheter.

Barnskydd

Inledande av klientrelation

Något över hälften av samtliga avgöranden inom sakområdet hade samband med barnskydd. Dessa ärendens andel av samtliga avgöranden om barns rättigheter ökade redan år 2008 och under verksamhetsåret ökade deras antal och relativa andel ytterligare.

Klagomålen hade samband med flera olika skeden av klientrelationerna inom barnskyddet allt sedan barnskyddsanmälningarna. Vid socialväsendet i Imatra hade man försummat att vidarebefordra barnskyddsanmälningar till barnskyddsenheten för behandling. JO ansåg att socialväsendets förfarande var lagstridigt (3729/4/07). Inom Esbos socialväsende hade det förekommit dröjsmål med utredning av barnskyddsbehov. Örsummelser med att hjälpa barn hade dock inte förekommit. Anmälan hade gjorts redan år 2007 vilket innebar att ärendet utretts med tillämpning av den tidigare lagen som inte föreskrev någon exakt tidsfrist för utredningen. JO nöjde sig med att understryka vikten av att barnskyddsärenden behandlas utan dröjsmål också när någon exakt tidsfrist inte är utsatt (3908/4/08).

Barnskyddsåtgärdernas planmässighet

I vissa fall uppgav klagandena att det skett försummelser att upprätta planer i enlighet med barnskyddslagen.

I ett fall hade under en klientrelation inom socialväsendet åren 2004–2007 inte upprättats en enda plan för öppenvården av en svårt långtidssjuk pojke och hans syster som visade symptom på beteendestörningar. Under den nämnda tiden hade familjen flyttat mellan olika stadsdelar och de socialarbetare som skötte familjens angelägenheter hade också av andra orsaker ofta bytts. Begärda stödåtgärder hade inte kunnat levereras. Enligt JO:s åsikt hade det under dessa förhållanden varit särskilt viktigt att upprätta vårdplaner. Hon ansåg att förfarandet i ärendet var lagstridigt (3352/4/07).

I ett annat fall kritiserades socialväsendet i Kangasala. Den plan för eftervård inom barnskyddet som i oktober 2007 hade upprättats för barnen i klagandens familj hade inte justerats och familjen hade inte över

huvud taget kontaktats. Familjen hade flera barn varav det yngsta barnets eftervård skulle upphöra år 2010. Enligt barnskyddslagen som trädde i kraft i början av 2008 ska klientplanen vid behov ses över t.ex. om det sker väsentliga förändringar i familjens situation, dock minst en gång om året. JO ansåg att socialväsendets förfarande var lagstridigt (4043/4/08).

JO uppmärksammade också Kuopios barnskyddsmyndighet på att vårdnadshavaren ska kallas till vårdplansförhandlingar. Ett uppträde mellan barnet och vårdnadshavaren var inte en tillräcklig orsak att inte sända en kallelse till vårdnadshavaren (3413/4/07).

Barns förhållanden i vård utom hemmet

I flera klagomål kritiserades omhändertaganden av barn och beslut om att avslå föräldrars ansökan om avslutande av omhändertaganden. Dessa ärenden hade emellertid nästan utan undantag redan avgjorts av förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen eller också behandlades ärendet fortfarande i domstol, vilket innebar att JO inte hade någon anledning att ingripa i dem. De klagomål som gällde barns förhållanden medan de var placerade i vård utom hemmet ledde däremot oftare till åtgärder. Ungefär en tredjedel av samtliga avgöranden inom barnskyddet gällde sådana frågor.

Socialväsendet i Tusby hade i strid med vårdnadshavarens vilja beslutat om brådskande placering av ett barn på en s.k. extraplats i familjestödscentralen. Barnet bodde nästan en månad i familjestödscentralens allmänna utrymmen och hade t.ex. ingen egen säng. Enligt JO:s åsikt uppfyllde förfarandet inte det allmännas grundlagsfästa skyldighet att trygga barnets välmående under placeringen och förfarandet stred också mot barnskyddslagen. JO underströk också att vårdnadshavaren ska ges ett skriftligt motiverat beslut med besvärсанvisning om brådskande placeringen omedelbart när denna sker eller strax därefter. Beslutet hade tillsänts vårdnadshavaren först åtta dagar efter placeringen (1127/4/08). Med anledning av fallet beslöt JO på eget initiativ också undersöka om familjestödscentralens lokaler var ändamålsenliga mera allmänt sett (4109/2/09).

Esbo stads socialväsande hade utan att fatta något beslut om saken placerat klagandens minderåriga dotter och dotterns nyfödda barn i ett mödrahem. Dottern och hennes vårdnadshavare hade inte heller hörts med anledning av placeringen. JO ansåg det vara lagstridigt att det inte hade fattats något beslut om saken. Socialväsandet förklarade det felaktiga förfarandet med en arbetstagares långvariga sjukledighet. Beslutet om placeringen av det nyfödda barnet hade fattats på vederbörligt sätt. JO ansåg att sjukledigheten likväl inte utgjorde något berättigande av försummelsen (3896/4/07).

I samband med klagomål som gällde vård av barn utom hemmet anfördes under året påtalades problem med kontakterna mellan barn och dessas nära anhöriga. JO uppmärksammade Vanda socialväsande på att ett överklagbart beslut måste fattas om begränsning av kontakterna, om klienten är det minsta oense om saken. Utgångspunkten är sålunda den att ett beslut måste fattas också när en förälder i efterhand ändrar sig och klart uttrycker missnöje med vad som avtalats om kontakten med barnet (2131/4/07). JO uppmärksammade också socialväsandet i Eura på vikten av att utreda om föräldrarna faktiskt har godkänt klientplanens text om kontakten med sitt barn samt på vikten av att registrera godkännandet (3590/4/07). Nedan redogörs närmare för JO:s avgöranden i ett fall som gällde fasthållande av ett barn som var placerat i ett familjehem (236/4/08) samt ett fall som gällde samtycke till drogtest i en barnskyddsanstalt (1528/4/09*).

Begäran om information samt sekretess

Bland avgörandena finns också sådana som gäller begäran om och utlämnande av information i barnskyddsärenden samt sekretessbeläggning av information.

JO ansåg att en socialarbetare i Mäntsälä kommun handlat lagstridigt i ett ärende som gällde sekretessbeläggning av en barnskyddsanmälan. Socialarbetaren hade lovat den person som gjort barnskyddsanmälan att dennes identitet inte skulle röjas för den anmälda familjen. Anmälarens namn kunde dock läsas i den klientrapport som överlämnades till parterna, trots att

avsikten varit att avlägsna det. Som orsak uppgavs att socialarbetaren bytts ut samt den pressade arbetssituationen. JO ansåg att socialarbetaren hade handlat felaktigt då han lovat hemlighålla namnet på den som gjort barnskyddsanmälan. En socialarbetare har inte befogenhet att fatta sådana beslut. En bidragande orsak till arbetstagares förfarande var att kommunens anvisningar för sådana fall enligt JO:s åsikt inte var tillräckligt tydliga (2002/4/07).

Vårdnad om barn och umgängesrätt

Ungefär en tredjedel av alla avgöranden om barns rättigheter hade samband med ärenden som gällde vårdnad om barn och umgängesrätt. I merparten av fallen var det fråga om socialväsandets förfarande.

I ett avgörande ansåg JO att Uleåborgs social- och hälsovårdsväsande hade handlat felaktigt då en på en domstols begäran gjord utredning om ett barns förhållanden hade tagit ca tio månader i anspråk. Dröjsmålet kunde inte skyllas på någon enskild arbetstagare utan det berodde på att social- och hälsovårdsväsandet inte hade anvisat tillräckliga resurser för ändamålet. Grundlagen förpliktar myndigheterna att behandla ärenden utan dröjsmål. Detta förutsätter att också barnets intresse beaktas i enlighet med konventionen om barnets rättigheter. JO konstaterade att kommunen inte kan åberopa resursbrist om grundläggande rättigheter inte tillgodoses inom skälig tid, eftersom grundlagen förutsätter att det allmänna tryggar förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. De ekonomiska resurserna ska inriktas på rätt sätt och arbetstagarnas antal ska stå i proportion till de lagstadgade uppgifterna (4040/4/08).

Också barnatillsyningsmän, en familjerådgivningscentrala medlingsförfarande och verkställighetsmedling var föremål för klagomål. Ärenden som gällde domstolars förfarande i tvistemål om vårdnad och umgängesrätt eller verkställighetsärenden avgjordes oftast av BJO Jämskäläinen. I avsnittet om domstolsärenden redogörs i korthet för ett sådant avgörande (1472/4/08).

Hälsovård, rehabilitering och medicinsk undersökning av barn

JO gav samkommunen för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) en anmärkning på grund av att för klagandens barn inte inom den maximitid som vårdgarantin enligt mentalvårdslagen förutsätter hade ordnats individuell psykoterapi som bedömts vara nödvändig. JO ansåg vidare att man då psykoterapin fördröjdes borde ha beaktat också andra möjliga stödåtgärder i vårdplanen. Detta hade emellertid inte skett. JO ansåg att barnets och dess föräldrars rätt till tillräckliga hälsovårdstjänster inte hade tillgodosetts på det sätt som grundlagen förutsätter (251/4/08*).

I samband med detta ärende beslöt JO på eget initiativ undersöka HNS:s och Esbo stads förfarande vid ordnande av psykoterapitjänster för barn. På basis av utredningen ansåg hon att arbetsfördelningen mellan HNS och Esbo stad var oklar när det gällde ordnande av psykoterapitjänster för barn. Därför utgjorde terapitjänsterna inte en sådan funktionell helhet som avses i mentalvårdslagen. Enligt lagen ska samkommunen och kommunerna inom dess område komma överens om arbetsfördelningen och hur den ska genomföras. JO bad HNS och Esbo stad senast 30.10.2009 meddela vilka åtgärder som vidtas för att vårdgarantin ska kunna förverkligas i fråga om psykoterapitjänster för barn (1437/2/09*).

HNS gav 27.10.2009 sin utredning om åtgärder som vidtagits för att förbättra psykoterapitjänsterna för barn och trygga uppfyllandet av de förpliktelser som vårdgarantin innebär. Enligt utredningen har bl.a. indikationerna och hänvisningen till psykoterapi samt inriktningen av åtgärderna preciserats och inom Helsingfors universitetssjukhus distrikt har rekryteringen av psykoterapeuter för barn centraliserats från och med början av 2010. Esbo stad gav 29.10.2009 motsvarande utredning som den dessutom kompletterade 24.11.2009. Den oklara arbetsfördelningen mellan Esbo stad och HNS har preciserats bl.a. genom utökning och effektivisering av samarbetet samt genom utveckling av remissförfarandet och rationalisering av vården. Genom vardera partens egna och genom gemensamma åtgärder har man förbättrat förutsättningarna att

trygga tillräckliga resurser när det gäller psykoterapitjänster för barn.

Vid Päijänne-Tavastlands centralsjukhus hade man förfarit såtillvida lagstridigt att undersökningen av ett misstänkt fall av sexuellt utnyttjande av barn hade tagit över nio månader i anspråk. Enligt anvisningarna om sådana undersökningar (Stakes 55/2003) får sådana undersökningar inte ta längre tid än tre månader. JO ansåg att den långa undersökningstiden inte hade tryggt klagandens och barnets grundläggande rätt att få sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål (1700/4/08*).

JO ansåg att Vasa hälsovårdscentral i ett tidigt skede borde ha klarlagt de osäkra resultaten av en hörselundersökning som gällde ett barn. På detta sätt skulle barnets rätt till bästa möjliga hälso- och sjukvård ha tillgodosetts bättre än vad som skett. I det aktuella fallet hade barnets hörselskada hunnit inverka negativt på talutvecklingen innan den konstaterades (1966/4/08).

JO:s framställning om rehabilitering av hjärnskadade barn refereras närmare i berättelsens avsnitt om hälso- och sjukvård (3888/4/07*), s. 221.

Folkhälsoinstitutet och Tammerfors universitet hade på ett lagstridigt sätt genomfört en undersökning om vaccinering av barn. De som gav sitt samtycke till vaccineringen hade inte blivit tillräckligt informerade om syftet med undersökningen och samtycke hade begärts endast av den ena föräldern till ett barn som undersöktes. Enligt BJO Lindstedts åsikt borde också barnet själv ha hörts om samtycket, med beaktande av dess ålder och utvecklingsnivå (2983/4/07*).

Underhåll av barn, dagvård och intressebevakning

Justitieministeriet (JM) utfärdade år 2007 till socialmyndigheterna anvisningar om beräkning av underhållsbidrag för barn (JM:s publikation 2007:2). Anvisningarna har sannolikt bidragit till större enhetlighet när det gällde fastställande av underhållsbidrag. Vissa underhållsskyldiga har också på basis av anvisningar-

na kritiserat t.ex. beloppet av fastställda underhållsbidrag eller barnatillsynsmannens förfarande. Under verksamhetsåret var antalet avgöranden som gällde underhåll för barn flera än tidigare, även om totalantalet fortfarande var litet.

I ett avgörande framhöll JO för Tammerfors stads barnatillsynsman vikten av att fastställa underhållsbidrag i enlighet med JM:s anvisningar. Hon ansåg inte att barnatillsynsmannen hade förfarit lagstridigt eftersom det var fråga om att en lagtolkning och att den bör stämma överens med anvisningarna. Med tanke på ett jämlikt bemötande av barn och föräldrar ansåg JO emellertid det vara viktigt att anvisningarna iakttogs (1722/4/07). JO:s övriga avgöranden som gällde tillämpning av JM:s anvisningar föranledde inga åtgärder.

Under verksamhetsåret avgjordes också några klagomål som gällde dagvård. Ett avgörande som gällde beviljande av en svenskspråkig dagvårdsplats i en tvåspråkig kommun inom den tid som dagvårdslagen förutsätter refereras i avsnittet om språkårenden (2525/4/07), s. 278.

BJO Jääskeläinen avgjorde ett fall som gällde möjligheten att stryka uppgifter om intressebevakning för en minderårig ur registret över förmynderskapsärenden (478/4/08*). Fallet refereras i avsnittet om intressebevakning, s. 246.

Polisen

BJO Lindstedt och BJO Pajuoja avgjorde även några klagomål om polisens verksamhet som gällde barns ställning och rättigheter. BJO Pajuojas avgörande i ett fall där polisen bl.a. givit handräckning till föreståndaren för ett privat familjehem refereras närmare nedan (701/4/08*) på s. 241. BJO Lindstedt kritiserade i ett avgörande Helsingfors polis för att tre ungefär tio år gamla pojkar hade förts till polisstationen för utredning av ett snatterifall. Han ansåg att detta för misstänkta som inte fyllt 15 år var ett strängt tvångsmedel som man bör förhålla sig restriktivt till (986/4/07*). BJO Lindstedt kritiserade också en konstapel vid rörliga polisen. Ett ensamt 9-årigt barn hade påträffats

gående längs en motorvägs slänt. Efter ett kort samtal med barnet hade polisen låtit det fortsätta gå längs motorvägen. Polisen borde aktivt ha värnat om barnets trygghet (1324/4/08*). BJO Lindstedt gav vidare en äldre konstapel vid polisnärheten i Lahtis härad en anmärkning för att denne hade förhört en brottsmisstänkt 17-åring utan närvaro av ett vittne, en förälder, en vårdnadshavare eller en representant för socialnämnden (3676/4/07*).

5.11.3 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret fortsatte JO inspektera barnskyddsanstalter. Syftet med inspektionerna var framför allt att studera tillämpningspraxis för de begränsningsåtgärder som togs i bruk i enlighet med de nya bestämmelser som trädde i kraft i slutet av år 2006. JO inspekterade 15.4.2009 Sippola skolhem som upprätthålls av staten (1091/3/09). I samband med inspektionen bekantade hon sig bl.a. med Sippola skolhems enhet för särskild omsorg och med enhetens verksamhet. Inspektionen föranledde inga åtgärder.

JO inspekterade 16.4.2009 också den privata barnskyddsanstalten Loikalan kartano som upprätthålls av Pro Manors Oy (1092/3/09). På basis av inspektionen beslöt hon på eget initiativ undersöka lagligheten av det s.k. stoppsförfarande som används vid Loikalan kartano samt om barnens förhållanden medan förfarandet pågår. Stoppsförfarandet, som enligt anstalten inte är liktydigt med sådan särskild omsorg som avses i barnskyddslagen, innebär att barnet för en viss tid placeras i ett s.k. säkerhetsrum där dess rörelsefrihet och möjligheter till kontakt med närstående kan begränsas (4138/2/09).

5.11.4 AVGÖRANDEN

Fasthållande av barn i familjehem

Ett barns föräldrar bad JO undersöka hur fadern i ett familjehem, barnskyddsmyndigheten vid ett center för grundläggande service och en socialarbetare behandlat deras son som omhändertagits och placerats i vård utom

hemmet. Föräldrarna berättade att fadern i familjehemmet flera gånger rullat in deras son i en matta för att denne skulle lugna sig. Denna metod använde man i s.k. låsta situationer då barnet fick sådana skov att det inte var kontaktbart.

Föräldrarna i familjehemmet berättade att innan barnet placerades i familjehemmet hade det på central-sjukhusets avdelning för barnpsykiatri genomgått en krisperiod som avslutades med att barnets egna föräldrar hade getts en broschyr om fasthållning i vårdsyfte. De ansåg att fasthållning i vårdsyfte inte var en sådan begränsande åtgärd som avses i barnskyddslagen. Man använde fasthållning i vårdsyfte endast då pojken mårde så dåligt att han inte behärskade sina känslor eller reaktioner och därför kunde skada sig själv eller andra. I fasthållningssituationer lindades det panikslagna barnet in i en matta så att det kände trygghet och skyddades mot skador. I familjehemmet hade barnet fyra gånger lindats i en trasmatta. Situationerna hade pågått från en halv till en timme.

Omsorgscentret konstaterade att det varit fråga om fasthållandet enligt barnskyddslagen. Ett familjehem är emellertid inte en barnskyddsanstalt där begränsande åtgärder kan vidtas i enlighet med barnskyddslagen. Enligt omsorgscentret ska ett familjehem iakttä barnskyddslagen. Den yrkeskompetens som familjehemmets föräldrar har, anvisningar som ges av andra aktörer, vårdnadshavarens tillstånd eller närvaro berättigar inte familjehemmets föräldrar att avvika från lagen.

Också länsstyrelsen ansåg att det var fråga om fasthållande i den bemärkelse som avses i barnskyddslagen då barnet lindades in i en matta. Enligt barnskyddslagen får ett barn på vårdmässiga grunder fasthållas i en barnskyddsanstalt. Familjehemmet hade emellertid fått tillstånd att verka som privat familjehem, inte som barnskyddsanstalt.

JO förenade sig om länsstyrelsens och omsorgscentrets uppfattning att ett familjehems personal inte har rätt att på det sätt som avses i barnskyddslagen hålla fast ett barn ens med vårdnadshavarens tillstånd eller i dennes närvaro. Familjehemmets föräldrar hade sålunda handlat lagstridigt när de lindade in barnet i en matta för att hålla fast det i vårdsyfte. JO delgav dem sin uppfattning för kännedom.

Dessutom konstaterade JO att om den socialarbetare som ansvarar för ett placerat barn märker att barnet är alltför besvärligt att förfostras i ett familjehem, ska socialarbetaren se till att barnet så snart som möjligt placeras i en lämplig enhet för vård utom hemmet.

JO Paunios beslut 6.10.2009, dnr 236/4/08,
föredragande Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Polisens handräckning till ett familjehem

Polisen hade också två gånger gett handräckning till familjehemmets föräldrar för att hämta det ovan nämnda omhändertagna barnet till familjehemmet. Till denna del avgjordes ärendet av BJO Pajujoja.

Enligt vad som utretts är handräckningssituationer ofta besvärliga från polisiär synpunkt. I början av uppdraget vet man ännu inte nödvändigtvis om det är fråga om en verklig handräckningssituation eller t.ex. om ett uppdrag som hör till polisen direkt med stöd av lag. Polisen måste på uppdragsplatsen avgöra om det finns rättsliga förutsättningar för att ge handräckning och utföra uppdraget, oberoende av om den t.ex. fått en skriftlig begäran om handräckning eller om den ens fått telefonkontakt med socialmyndigheten i fråga.

BJO konstaterade att behovet av handräckning i första hand ska bedömas av den myndighet som ber om handräckning. Polisen kan därför vägra ge handräckning endast om den som ber om den saknar befogenhet eller då det är fråga om en begäran som är uppenbart lagstridig i något annat avseende. Inom socialvården är dessa ärenden i allmänhet brådskande vilket innebär att man inte alltid kan förutsätta att begäran om handräckning är upprättad i skriftlig form och noggrant specificerad.

BJO ansåg att begäran om handräckning i dessa fall gjorts av en anställd vid det privata familjehemmet. Eftersom det sålunda var fråga om handräckning till en privatperson enligt polislagens 40 § kunde handräckning ges endast i samband med uppenbara rättskränkningar. BJO ansåg sålunda att det hade varit ett

bättre alternativ att begära om handräckning kommit från en socialvårdsmyndighet innan handräckningen gavs.

I ett annat fall föreföll socialmyndigheten ha begärt handräckning först efter att handräckningen redan hade givits. BJO uppmärksammade polisinrättningen i Päijänne-Tavastland på vikten av att tillräckligt noggrant utreda förutsättningarna för handräckning. I skenet av utredningen hade beslutet om handräckning inte den andra gången gjorts av ett polisbefäl. BJO ansåg att förfarandet till denna del var felaktigt. Han delgav polisinrättningen i Päijänne-Tavastland och en överkonstapel sin uppfattning för kännedom.

BJO Pajuoja's beslut 28.10.2009,
dnr 701/4/08*, föredragande Kristian Holman

Drogtest i en barnskyddsanstalt kan inte baseras på samtycke

JO inspekterade år 2008 Vuorela skolhem. I samband med inspektionen framgick det att man vid skolhemmet gjort drogtest med barnens och föräldrarnas samtycke. JO beslöt på eget initiativ undersöka om förfarandet var lagligt.

Drogtest baserade på samtycke var före revideringen av barnskyddslagen 2006 allmän praxis i statens skolhem och andra barnskyddsanstalter. Det nämnda året fogades till barnskyddslagen en bestämmelse om kroppsbesiktning då det finns grundad anledning att misstänka att ett barn använt rusmedel.

Enligt Vuorela skolhems utredning hade man efter att lagen trätt i kraft börjat tillämpa de nya bestämmelserna. Man återgick emellertid till tidigare praxis eftersom det enligt utredningen inte var möjligt att garantera att barnen var drogfria om de testades endast då det fanns grundad anledning att misstänka användning av rusmedel, så som lagen förutsätter. Enligt skolhemmet kunde drogfrihet garanteras endast genom oanmälda stickprov. Enligt tidigare praxis avtalade man skriftligt med barnet och deras föräldrar om stickprovstest.

JO underströk i sitt avgörande att fostran till drogfrihet är en viktig målsättning. Detta måste ske med lagliga metoder. JO:s uppgift är att bedöma om tillämpade förfaranden är lagliga och om de tryggar förverkligandet av barnens grundläggande och mänskliga rättigheter.

JO konstaterade att drogtestning alltid innebär ett ingrepp i den grundlagsfästa personliga integriteten. Ingrepp i ett barns integritet får sålunda ske endast på sådana grunder och sätt som lagen tillåter. Enligt JO:s åsikt utgör enbart barnens och föräldrarnas samtycke till drogtestning inte en tillräcklig garanti för att barnens rättigheter förverkligas. Eftersom lagen inte tillåter stickprovstest måste man enligt JO frångå förfarandet om lagen inte ändras.

JO Paunios beslut 31.12.2009,
dnr 1528/2/09*, föredragande Kirsti Kurki-Suonio

5.12 INTRESSEBEVAKNING

I intressebevakningsärenden är det fråga om allmänna intressebevakares, i egenskap av förmyndarmyndigheter verksamma magistraters samt allmänna domstolars och förvaltningsdomstolars förfarande när de sköter uppdrag enligt lagen och förordningen om förmyndarverksamhet. Med allmänna intressebevakare avses intressebevakare enligt lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten. Klagomålen inom detta sakområde hörde under året till BJO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var JO-sekreterare *Mikko Sarja*.

En intressebevakare förvaltar huvudmannens egendom och ekonomiska angelägenheter samt företräder huvudmannen vid rättshandlingar som gäller dessa angelägenheter. Enligt särskilt förordnande företräder intressebevakaren sin huvudman också i ärenden som gäller dennes person. Intressebevakaren ska i alla situationer samvetsgrant bevaka huvudmannens rättigheter och främja dennes bästa. Den centrala principen i lagstiftningen om intressebevakning är respekten för huvudmannens grundläggande och mänskliga rättigheter, även om rätten att förfoga över huvudmannens egendom delvis överförs på någon annan. Vid intressebevakningen betonas å andra sidan också huvudmannens behov av skydd då denne inte själv kan bevaka sina intressen.

Trots att intressebevakningen är ett relativt litet sakområde för kansliet är den som en helhet betraktad synnerligen viktig med tanke på laglighetskontrollen. Det är fråga om rättsskyddet och de övriga grundläggande rättigheterna för människor som inte själva kan bevaka sina rättigheter. Intressebevakningen berör ett stort antal personer. I vårt land har ca 50 000 myndiga personer en intressebevakare och av dessa har 60 % en allmän intressebevakare. Genom att sköta sin huvudmans angelägenheter och bevaka huvudmannens rättigheter främjar intressebevakaren samtidigt huvudmannens jämlikhet i förhållande till personer som själva kan sköta sina ärenden.

5.12.1 ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

I början av verksamhetsåret trädde den nya lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten i kraft. Genom lagen överfördes intressebevakningsuppgifterna från kommunerna till staten (rättshjälpsbyråerna). Samtidigt överfördes den allmänna ledningen, styrningen och övervakningen av intressebevakningstjänsterna till justitieministeriet (JM). Ändringar gjordes också i lagen om förmyndarverksamhet och i lagen om statliga rättshjälpsbyråer. Kommunerna delas enligt JM:s förordning in i intressebevakningsområden enligt rättshjälpsbyrå. Efter att lagen om förmyndarverksamhet ändrades har förordnande av intressebevakare tydligare än förr blivit en åtgärd som kommer i sista hand då en persons angelägenheter inte på annat sätt blir vederbörligen skötta, t.ex. med en intressebevakningsfullmakt eller med hjälp av anhöriga.

JM tillsatte hösten 2009 i enlighet med regeringsprogrammet en arbetsgrupp med uppgift att bereda ett förslag till utveckling av bestämmelserna om förmyndarverksamhet och intressebevakning. Arbetsgruppen skulle bl.a. utreda om det i tillämpningspraxis gällande lagen om förmyndarverksamhet på senaste tid framkommit problem som förutsätter lagändringar. Arbetsgruppen bedömde dels granskningsförfarandet och dels också vissa frågor som aktualiserats i samband med BJO:s laglighetskontroll (intressebevakarens åtgärder efter att huvudmannen avlidit, bedömning av intressebevakningens behövlighet vart fjärde år och frågan om strykning av anteckningar om intressebevakning för minderåriga ur registret över förmynderskapsärenden. Arbetsgruppens betänkande publicerades i början av 2010 (Tidsenligare tillsyn över intressebevakare, Betänkanden och utlåtanden 4/2010).

5.12.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under året avgjordes 44 intressebevakningsärenden av vilka fem ledde till åtgärder. I ett av ärendena gavs en magistrat en anmärkning för lagstridigt förfarande.

I klagomålen som gäller intressebevakningsärenden är det oftast fråga om hur mycket dispositionsmedel som ska ges till huvudmannen, huruvida det finns behov av intressebevakning eller inte, huvudmannens och de anhörigas rätt att få information, intressebevakarens kontakter med huvudmannen, försäljning av huvudmannens egendom och behandling av huvudmannens lösegendom, skötsel av huvudmannens praktiska angelägenheter och behandling av tillståndsärenden samt om god förvaltningssed (bl.a. rådgivning och hörande samt handläggningstider och tjänstemäns uppträdande). Sådana ärenden avgjordes också under verksamhetsåret.

Bland de frågor som aktualiserades kan framför allt nämnas intressebevakares jäv, anmälan om intressebevakning, gåvoförbud och strykning av en anteckning om intressebevakning för en minderårig person ur registret över förmynderskapsärenden (se 4.12.3). Frågor som gäller intressebevakning kan aktualiseras också inom andra sakområden. I samband med ett klagomål som gällde polisen bedömdes frågan om vem som för en huvudmans talan vid förundersökning (2634/4/07).

BJO beslöt på eget initiativ pröva vissa frågor som gällde magistraters skyldighet att på tjänstens vägnar vart fjärde år utreda huvudmannens behov av intressebevakning inom sitt distrikt. Sådana utredningar har betydelse eftersom ingen får vara ställd under intressebevakning utan anledning. Under de senaste åren har laglighetskontrollen av förmyndarverksamheten emellertid förmedlat gett vid handen att magistraternas praxis är oenhetlig i detta avseende. Ärendet behandlas fortfarande (1166/2/09).

BJO inspekterade den allmänna intressebevakningen vid Helsingfors rättshjälpsbyrå. Under inspektionen diskuterades konsekvenserna av att den allmänna intressebevakningen förstatligats och hur situationen i fråga om den allmänna intressebevakningen förändrats efter BJO:s beslut från år 2005 (1200/4/04*). BJO ansåg då att intressebevakningstjänsterna i Helsingfors inte uppfyllde lagens krav. Under inspektionen konstaterades det att situationen blivit avsevärt bättre både från huvudmannens och från de anställdas synpunkt eftersom en stor del av de missförhållanden som påtalats

i BJO:s beslut hade kunnat rättas till och antalet huvudmän per intressebevakare var skäligt. Under inspektionen framkom inte heller i fråga om förstatligandet någonting som skulle ha förutsatt fortsatta åtgärder från BJO:s sida (4534/3/09).

Huvudföredraganden inom sakområdet föreläste vid Norra Finlands regionala utbildningsdagar för förmyndarväsandet om JO:s beslutspraxis i fråga om intressebevakningen.

5.12.3 AVGÖRANDEN

En magistrat försummade övervakningen av en intressebevakares jäv

BJO gav en magistrats härads skrivare en anmärkning för att denne beviljat tillstånd till försäljning av bostadsaktier i en situation där den som ansökt tillståndet var en intressebevakare som ville köpa sin huvudmans bostad för sig själv. Intressebevakarens ställföreträdare borde ha bedömt om det var rationellt att sälja bostaden och ansökt om tillstånd. Dessutom ansåg BJO att magistraten inte vederbörligen i samband med granskningen hade övervakat intressebevakarens jäv då denne hyrde huvudmannens bostad. Intressebevakaren hade utan att ställföreträdare förordnats hyrt ut sin huvudmans bostad till sin son. Detta kunde konstateras på basis av hyresavtalet. BJO kunde inte direkt ingripa i intressebevakarens förfarande eftersom det inte var fråga en allmän intressebevakare.

I fråga om behandlingen av tillståndsansökan konstaterade BJO bl.a. följande: Intressebevakaren var jävig att företräda sin huvudman i en rättshandling där intressebevakaren själv var den andra parten. Eftersom ett tillstånd i ett fall som detta är en ovillkorlig förutsättning för en giltig rättshandling har tillståndsförordandet i ett sådant ärende som en helhet inte en sådan självständig betydelse att intressebevakarens jäv i det skedet – åtminstone inte på ett naturligt sätt – skulle kunna bedömas på ett annat sätt än frågan om intressebevakarens jäv att företräda sin huvudman i en rättshandling som avser ett egentligt köpslut. Om en intressebevakare som har för avsikt att köpa sin

huvudmans bostad själv låter värdera bostaden, upprättar eller låter upprätta ett köpebrevsutkast och godkänner detta för sin del samt på basis av detta material dessutom själv ansöker om tillstånd till rättshandlingen, är förfarandet inte ägnat att väcka förtroende i en utomståendes ögon, även om processen de facto vid en närmare granskning inte i fråga om sitt ekonomiska slutresultat strider mot huvudmannens intresse.

BJO anser sålunda att man vid bedömningen av ärendet måste utgå ifrån att om intressebevakaren är jävig att företräda sin huvudman i en rättshandling, är han också jävig redan med avseende på den tillståndsprocess som föregår den egentliga rättshandlingen. Eftersom intressebevakarens ställföreträdare har till uppgift att företräda huvudmannen i en rättshandling innebär detta på motsvarande sätt att ställföreträdaren vid behov också ska ansöka om tillstånd. Om intressebevakaren vill utföra rättshandlingar med sin huvudman måste intressebevakarens åtgärder, för upprätthållandet av förtroendet, lös göras från processen så att de inskränker sig till att ansöka om en ställföreträdare. Först därefter ska ställföreträdaren bedöma vilka åtgärder det över huvud taget är skäl att vidta t.ex. i fråga om en försäljning av huvudmannens bostad. BJO ansåg att magistraten försummat sin skyldighet att vederbörligen beakta intressebevakarens jäv i fråga om tillstånds förfarandet och gav därför häradskrivaren som avgjort ärendet en anmärkning för lagstridigt förfarande.

Också den omständigheten gav anledning till kritik att intressebevakarens jäv inte hade uppdagats i samband med granskningen, trots att förutsättningarna varit goda. Magistraten hade redan medan hyresförhållandet var i kraft sannolikt haft tillgång till – eller borde åtminstone ha haft tillgång till – en kopia av hyresavtalet mellan intressebevakarens huvudman och intressebevakarens son. Eftersom hyresgästen och intressebevakaren hade samma släktnamn hade det funnits förutsättningar att närmare utreda och konstatera ett eventuellt jäv. BJO ansåg att magistraten försummat att vederbörligen övervaka intressebevakaren och att fullt ut bevaka huvudmannens intresse (2247/4/08*).

En socialvårdsenhet ska göra anmälan om intressebevakning

Med anledning av inspektionen av en magistrat beslöt BJO på eget initiativ undersöka ett sjukhus socialvårdsenhets förfarande i samband med intressebevakningsanmälningar. Det fanns anledning att misstänka att sjukhuset utövat påtryckning mot patienters anhöriga för att få dem att göra intressebevakningsanmälningar och i det sammanhanget avslöjat sekretessbelagda uppgifter om patienterna. Enligt utredningarna hade sjukhuset inte själv gjort intressebevakningsanmälningar eftersom förfarandet hade föranlett klagomål. Från sjukhusets sida hade man för de anhöriga berättat att patientens angelägenheter var oskötta. De anhöriga hade inte givits annan information än vad som efterfrågades på anmälningsblanketten och vad patienten eventuellt själv ville framföra. Förfarandet var baserat på sjukhusets interna anvisningar.

BJO ansåg att sjukhuset i vissa fall föreföll ha lagt ner mycket arbete på att ta reda på släktingar som kunde inleda ett intressebevakningsförfarande. I vissa fall hade de anhöriga som man sökt upp för att göra anmälan inte över huvud taget haft någon kontakt med patienten. BJO ansåg att sjukhusets anvisningar om saken stod i strid med lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Enligt lagen ska socialvården anmäla till magistraten om någon bedöms vara i uppenbart behov av intressebevakning. I det aktuella fallet hade sjukhuset överfört sin lagstadgade skyldighet på de anhöriga, även om det i stor utsträckning bistått dem med råd.

Anvisningarna var problematiska också med tanke på patientens integritet. Utifrån det material som stod till buds kunde man inte i samtliga fall entydigt dra någon slutsats om huruvida patienten faktiskt gett sitt samtycke till utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter till den som sedermera gjorde anmälan. Det förblev emellertid oklart i vilken utsträckning det var fråga om inexacta anteckningar i patientjournalerna eller om att samtycke de facto inte hade getts. Förfarandet innebar i varje fall att man måste se allvarligt på möjligheten att sekretessbelagda uppgifter lämnades till obehöriga personer. Sjukhusets schematiska anvisningar kan

också motverka sitt ursprungliga syfte i det fall att en anhörig som inte haft någon kontakt med patienten och inte känner till patientens angelägenheter anser att sjukhuset utövar påtryckning för att förmå honom eller henne att göra en anmälan. I åtminstone ett av de fall som undersöktes tydde vissa tecken på detta.

Problem och tolkningsbara situationer av det slag som nämns ovan kan undvikas om socialvårdsenheten själv anmäler till magistraten att en patient är i behov av intressebevakning, vilket den direkt med stöd av lag är skyldig att göra. De anhöriga som uppenbart har rätt att få information om patientens angelägenheter kan underrättas om att anmälan gjorts. BJO delgav för kännedom sjukhuset sin uppfattning om anvisningarna och vissa enskilda fall (406/2/08*).

Sedvanliga gåvor av huvudmannens medel

Klaganden hade i egenskap av intressebevakare för sin mor med anledning av bemärkelsedagar gett små penninggåvor bl.a. till sina egna barn, dvs. till sin huvudmans barnbarn. Detta omöjliggjordes sedermera då magistraten ansåg att klaganden gett gåvor av huvudmannens medel och uppmanat intressebevakaren att återbetala en viss summa till huvudmannens konto. Enligt klagandens åsikt rådde det inte oklarhet om huvudmannens vilja att ge gåvor och huvudmannen förstod också betydelsen av gåvorna. Klaganden ansåg därför att magistratens tolkning kränkte huvudmannens självbestämmanderätt. Magistraten var för sin del, på basis av de handlingar som den hade tillgång till och efter att personligen ha hört huvudmannen, inte övertygad om att huvudmannen själv skulle ha gett gåvorna eller att de skulle ha getts på huvudmannens initiativ.

BJO konstaterade att utgångspunkten är att en intressebevakare inte kan skänka bort sin huvudmans tillgångar. Å andra sidan ska intressebevakaren medverka till att huvudmannens vilja att ge gåvor blir uppfylld. Nyckelfrågan i det aktuella ärendet var om huvudmannen hade förstått ärendets betydelse. Huvudmannen hade inte förklarats omyndig och huvudmannenshandlingsbehörighet hade inte heller begränsats. Huvudmannen led emellertid av Alzheimers sjukdom.

I fråga om huvudmannens förmåga att förstå framfördes motstridiga synpunkter. BJO hade inga möjligheter att i ett skriftligt klagomålsförfarande ifrågasätta någongdera sidans synpunkter och inte heller att ta ställning till ärendet i detta avseende. BJO konstaterade på ett allmänt plan att en omfattande och strikt tolkning av gåvoförbudet samt kravet att det under alla förhållanden ska finnas en förvisning om att huvudmannen har förmåga att förstå vad det är fråga om, i sig är en förutsättning för att intressebevakningen ska kunna skydda huvudmannens intressen. Man kan å andra sidan se frågan i första hand utifrån de särdrag som aktualiseras då intressebevakaren är en nära anhörig och från den synvinkeln att intressebevakningen över huvud taget i en så liten utsträckning som möjligt ska inverka på huvudmannens och den som intressebevakare verksamma nära anhörigas familjeliv samt på det särskilda skydd som familjelivet åtnjuter.

Till ett normalt familjeliv hör ofta att komma ihåg nära släktingar och andra viktiga personer med gåvor, utan förväntningar på ömsesidighet. Denna vana kan ha varit så viktigt för huvudmannens identitet att denne kunde förväntas fortsätta med den, t.o.m. då han inte längre nödvändigtvis i utomstående personers ögon föreföll uppleva givandets glädje eller då han inte längre tydligt och på ett sätt som kunde konstateras i efterhand kunde uttrycka sin åsikt om saken. En ovan beskriven tolkning som understryker skyddet av huvudmannen kan emellertid leda till att en sådan relation avbryts om magistraten inte då den sköter sin övervakningsuppgift anser sig få belägg för huvudmannens förmåga att förstå sammanhanget. BJO kunde emellertid inte på rättsliga grunder anse att magistraten handlat lagstridigt i sin övervakningsuppgift eller missbrukat sin prövningsrätt (3202/4/08*).

Strykning av anteckning om intressebevakning ur registret över förmynderskapsärenden

Klaganden var missnöjd över att en anteckning om intressebevakning för en minderårig inte kunde strykas ur registret över förmynderskapsärenden efter att egendomens värde sjunkit under den nedre gränsen för registrering (15 000 euro).

BJO konstaterade bl.a. att syftet med registrering av minderårigas intressebevakning är att möjliggöra myndighetsövervakning av intressebevakarens verksamhet. Förhållandena och tillgångarnas storlek kan emellertid undergå avsevärda förändringar jämfört med situationen då intressebevakningen registrerades. Huvudregeln är den att intressebevakningen för en minderårig upphör då denne har fyllt 18 år. I en situation där grunden för registreringen i det första skedet är kalkylmässig (t.ex. en andel i ett dödsbo) men värdet av den egendom som (t.ex. vid arvskifte) tillfaller en minderårig person sist och slutligen klart underskrider gränsen för registrering, kan en strykning ur registret enligt BJO:s åsikt vara motiverad – i synnerhet om den minderåriga var mycket ung när intressebevakningen antecknades i registret. Man kan då ställa frågan om det är motiverat att anteckningen om den minderåriga och intressebevakningen står kvar i registret upp till 18 år, även om det de facto inte finns några tillgångar som behöver förvaltas.

Vid bedömningen av ärendet är det skäl att beakta personuppgiftslagens bestämmelser om personuppgifters relevans och felfrihet. En i registret över förmynderskapsärenden gjord anteckning om intressebevakning för en minderårig är enligt BJO:s uppfattning inte i sig felaktig, bristfällig eller föråldrad enbart av den anledningen att egendomens värde har sjunkit under det eu-robelopp som är en förutsättning för registrering. Däremot är det framför allt fråga om huruvida uppgiften är onödig från registrerings synpunkt. Registreringen av intressebevakningen behövs med tanke på övervakningen. Om det de facto inte finns några tillgångar eller angelägenheter att sköta är utgångspunkten den att intressebevakningen inte behöver stå kvar i registret med tanke på övervakningen.

Såvitt en adekvat och rationell bedömning av frågan om en anteckning om intressebevakning för en minderårig person ska stå kvar i registret kan göras på basis av personuppgiftslagen, finns det inget behov att i detta avseende göra ändringar i lagen om förmyndarverksamhet. BJO delgav för kännedom JM sin uppfattning för att tas i beaktande vid framtida lagberedning (478/4/08*).

5.13 SOCIALFÖRSÄKRING

Med socialförsäkring avses 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. 258. Ärendena gällande socialförsäkring avgjordes under verksamhetsåret av JO *Riitta-Leena Paunio* och som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade referendarierådet *Lea Haapkylä*.

5.13.1 VERKSAMHETSMILJÖN

SATA-kommittén

SATA-kommittén, som har till uppgift att bereda en totalreform av den sociala tryggheten, fortsatte med sitt arbete under verksamhetsåret. Kommitténs målsättningar är att sporra till arbete, minska fattigdomen och garantera individerna en tillräcklig grundtrygghetsnivå i alla livssituationer. När det gäller sektorn för social trygghet granskade kommittén också, i syfte att förbättra arbetsmarknadens funktion, en förnyelse av beskattningen, grundtryggheten samt utkomstskyddet för arbetslösa. Målet var att förbättra stödtagarnas ställning genom att förenkla och förtydliga systemen.

SATA-kommitténs slutbetänkande blev klart i december 2009. Kommittén presenterade redan i början av år 2009 sina grundläggande riktlinjer som bl.a. innefattade en sådan garantipension som höjer pensionen för dem som får full folkpension. Kommittén föreslog också en utvidgning av indexskyddet för grundtrygghetsförmånerna, så att grundtrygghetsförmånernas realvärde garanteras i framtiden, samt en höjning av grundavdraget vid kommunalbeskattningen, vilken å sin sida höjer grundtrygghetsförmånernas nettonivå. Förslagen i SATA-kommitténs slutbetänkande syftar till att förbättra grundtryggheten och utkomstskyddet,

främja sysselsättningen, förtydliga den sociala tryggheten och eliminera byråkratifällor. För att förbättra den sociala tryggheten föreslog kommittén bl.a. att stödet för närståendevård ska överföras till Folkpensionsanstalten (FPA), att prövningen ska avskaffas vid beviljandet av arbetsmarknadsstöd och att bostadsbidragssystemet ska förenklas. Utöver de förslag som gällde förbättring av grundtryggheten innehåller betänkandet också förslag till förbättringar av sysselsättningsmöjligheterna och utkomstskyddet för arbetslösa. För förtydligande av lagstiftningen om social trygghet föreslog kommittén dessutom att ett utvecklingsprogram borde inledas i syfte att sammanställa lagstiftningen till en konsekvent helhet. Av de förslag till förbättringar av den sociala tryggheten samt till eliminering av missförhållanden som lagts fram i betänkandet har en del redan genomförts, medan andra förslag ännu är föremål för fortsatt behandling.

Sökande av ändring i ärenden som gäller social trygghet

JO har under flera års tid i sina svar och även i sina övriga ställningstaganden uppmärksammat de långa behandlingstiderna vid besvärnsämnden för social trygghet och vid försäkringsdomstolen samt konstaterat att behandlingstiderna bör betraktas som ett allvarligt rättsskyddsproblem. Hon uppmärksammade även saken vid Presidentforumet våren 2009, där hon i sitt anförande bl.a. behandlade de olägenheter och utmaningar som hänför sig till den sociala tryggheten. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) konstaterade också under verksamhetsåret i flera av sina domar att behandlingstiderna inom Finlands system för social trygghet är oskäligt långa. Europadomstolens domar behandlas i avsnittet gällande de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna på s. 45.

År 2009 var den genomsnittliga behandlingstiden vid besvärnsämnden för social trygghet 17 månader. Denna behandlingstid var enligt JO:s uppfattning definitivt alltför lång. Enligt det avtal som ingåtts mellan JO och biträdande justitiekanslern hör uppföljningen och övervakningen av behandlingstiderna vid besvärnsämnden

för social trygghet för närvarande till biträdande justitiekanslerns ansvarsområde. JO följer emellertid också för sin del upp hur behandlingstiderna vid nämnden utvecklas och vilka åtgärder som vidtas för att förkorta dem.

År 2009 var vid försäkringsdomstolen den genomsnittliga behandlingstiden 10,9 månader. Behandlingstiderna hade förkortats i förhållande till åren innan, men de var fortfarande alltför långa. De ärenden som behandlas vid försäkringsdomstolen berör sådana förmåner som är av central betydelse med tanke på individens grundläggande försörjning. Därför är det synnerligen viktigt att dessa ärenden behandlas snabbt. Under de senaste åren har detta mål inte nåtts tillräckligt väl vid försäkringsdomstolen.

Det har också riktats kritik mot försäkringsdomstolens läkarledamotssystem. Justitieministeriet tillsatte därför i april 2008 en arbetsgrupp för att utveckla försäkringsdomstolens verksamhet. Arbetsgruppen hade till uppgift att kartlägga möjligheterna att förbättra domstolens personalstruktur, sammansättningar och rättsskipningsprocesser, samt ärendenas beredning och de övriga förfarandena vid domstolen, i syfte att effektivisera verksamheten och minska behovet av tilläggsresurser. Arbetsgruppen gav sitt betänkande i juni 2009.

JO konstaterade i sitt utlåtande angående arbetsgruppens betänkande bl.a. att man vid utvecklandet av försäkringsdomstolens verksamhet bör ta hänsyn till domstolens ställning som högsta besvärinstans inom systemet för social trygghet. Målsättningen bör således vara förutom att besvären ska behandlas utan dröjsmål även att behandlingen ska ske med iakttagande av sådana förfaranden som är typiska för domstolar, så att ärendena behandlas öppet, opartiskt och vid en sakkunnig sammansättning där besluten fattas efter mångsidigt tankeutbyte.

I de ärenden som behandlas vid försäkringsdomstolen är behovet och betydelsen av medicinsk sakkunskap så stort att det enligt JO är motiverat att vidmakthålla ett liknande system som för närvarande. Hon fäste emellertid vikt vid att den väsentligaste olägenheten med det gällande systemet är det misstroende som riktas mot det. De som söker ändring i sina be-

slut har svårt att förstå att en läkare som bara bedömer deras hälsotillstånd på basis av skriftliga handlingar kan nå ett annat slutresultat i ärendet än den läkare som behandlat dem. Misstroendet ökas av att ändringssökandena inte har möjlighet att ta del av läkarledamöternas ställningstaganden. Enligt JO skulle man effektivt kunna öka allmänhetens förtroende för systemet genom att förse de medicinska ställningstagandena med motiveringar.

Till problemhelheten hör enligt JO också de behandlande läkarna och de utlåtanden som avfattas av dem. En grundlig utredning av personens arbetsförmåga och skador borde i större utsträckning än för närvarande utföras redan på ansökningsstadiet. JO har i olika sammanhang betonat att t.ex. behandlingen av ansökningar om sjukpension kunde ske mer interaktivt och öppet än för närvarande. Vidare understödde JO förslaget om att utnämningsförfarandet ska ändras så att läkarledamöterna utnämns av statsrådet på förslag av justitieministeriet, genom ett öppet ansökningsförfarande.

När det gäller försäkringsdomstolens sakkunnigledamöter ansåg JO att man borde avskaffa det nuvarande utnämningsförfarandet som grundar sig på framställningar av arbetsmarknadsorganisationerna. JO konstaterade att sakkunnigledamöternas verksamhet enligt allmänhetens uppfattning kommer att präglas av en stark intresseledamotsstämpel så länge de utnämns på förslag av arbetsmarknadsorganisationerna. Utnämningsförfarandet borde grunda sig på ett öppet ansökningsförfarande. När det gäller de sakkunnigledamöter som har uppdraget som bisyssla konstaterade JO vidare att man öppet bör begrunda huruvida den behövliga sakkunskapen även kunde förvävas på något annat sätt.

I fall domstolens formella sammanträden skulle avskaffas ansåg JO däremot att försäkringsdomstolen i fråga om sin domstolsställning skulle utvecklas i en riktning som skiljer sig t.ex. från de övriga högsta besvärinstanserna. JO betraktade därför inte en sådan utveckling som önskvärd. Denna förändring skulle inte heller öka allmänhetens förtroende för försäkringsdomstolen.

5.13.2 LAGLIGHETSKONTROLL

De klagomål som berörde social trygghet gällde i huvudsak sjukförsäkringsersättningar, bostadsbidrag, föräldraförmåner, ersättningar för läkemedelskostnader, invalidpensioner, olycksfallsersättningar, rehabiliteringsförmåner och ersättningar för brottsskador. Klagomål anfördes också angående studiestöd och militärunderstöd samt angående frågor som berörde den sociala tryggheten för personer som vistas utomlands och personer som flyttar till Finland.

I klagomålen riktades i likhet med åren innan ofta kritik mot att beslutsfattarna enligt klagandenas uppfattning handlat felaktigt då de förkastat förmånsansökningar eller besvär. I en del fall uttryckte klagandena också missnöje över att pensionsanstaltens eller fullföljdsinstansens sakkunnigläkare 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 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 förfaranden. I dessa klagomål kritiserades framför allt det långsamma förfarandet samt myndigheternas försummelser av att iaktta serviceprincipen och uppfylla sin rådgivnings- och informationsskyldighet. Under verksamhetsåret inkom däremot färre klagomål som berörde myndigheternas beslutsmotiveringar än åren innan.

Enligt JO:s iakttagelser har beslutsmotiveringarna förbättrats under de senaste åren, men trots detta kunde de förbättras ytterligare. FPA konstaterade bl.a. i sin utredning till social- och hälsovårdsutskottet i februari 2009 att det är viktigt att besluten har adekvata och tillräckliga motiveringar, i synnerhet när det är fråga om sådana förmåner som är beroende av prövning. Beslutet utgör nämligen svaret på kundens ansökan. Som stöd för arbetet har FPA t.ex. när det gäller beslut om sjukpensioner utarbetat en modell för beslutet, som innehåller en färdig presentation av de uppgifter som framgår av ansökan samt en del av motive-

ringen till varför ansökan förkastats, utgående från de lagstadgade villkoren för beviljande av pension. Besluten innehåller delvis också individuella formuleringar.

Långa behandlingstider utgjorde fortfarande ett problem

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. Artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna innehåller föreskrifter om rätten till en rättvis rättegång inom en skälig tid. I vår grundlag garanteras också var och en rätt att få sitt ärende behandlat på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Detta är viktigt eftersom det inom socialförsäkringssektorn är fråga om sådana förmåner som är avsedda att trygga en persons grundläggande försörjning. Enligt JO ska man granska behandlingstiderna ur förmåns sökandens synvinkel och dessutom ta hänsyn till ärendenas totala behandlingstid. För närvarande kan den totala behandlingstiden, dvs. tiden från att ansökan lämnats in tills försäkringsdomstolen har fattat ett slutligt beslut i ärendet, för vissa förmåners del vara nästan tre år.

Enligt JO:s iakttagelser hade behandlingstiderna för FPA:s förmånsbeslut under de senaste åren över lag varit skäliga och ärendena hade avgjorts inom de tider som FPA uppställt som mål. Utlandspensionsansökningarna var emellertid en förmånskategori där behandlingstiderna enligt JO var alltför långa. FPA fattar årligen ett mycket stort antal förmånsbeslut (nästan 14 miljoner). Den stora mängden beslut utgör också förklaringen till att behandlingstiderna för FPA:s beslut var föremål för flest klagomål under verksamhetsåret.

Avgöranden angående långa behandlingstider

I ett fall hade försäkringsdomstolen postat sitt beslut i ett ärende som gällde olycksfallsersättning till ändringssökanden först tre månader efter att ärendet avgjorts. JO ansåg att tre månader var en alltför lång tid

för efterarbetet. Den genomsnittliga tiden för efterarbetet var vid den aktuella tidpunkten 34 dagar. Dröjsmålet berodde bl.a. på att det var fråga om sommartid och på att ärendets föredragande omedelbart efter sin semester hade inlett en nästan två månader lång tjänstledighet. JO ansåg att föredraganden borde ha utfört de efterarbeten som hänförde sig till de avgjorda ärendena före sin semester och tjänstledighet eller på något annat sätt ha svarat för att ärendenas behandling kunde ha slutförts (3908/4/07*).

I ett annat fall hade besvärsnämnden för social trygghet postat ett beslut till klaganden först en månad efter att ärendet hade avgjorts. Detta berodde enligt nämnden på att besvärärendena hade hopat sig vid nämnden. JO ansåg dock att nämnden inte hade behandlat ärendet utan ogrundat dröjsmål. I sin utredning uppgav nämnden att den sett över sina förfaranden i anslutning till postningen av besluten och klarat av att förkorta den tid som krävdes för postningen till 2–4 veckor (1526/4/09*).

Inom FPA hade behandlingen av en persons ansökan om rätt till social trygghet i Finland räckt 11 månader i Åbo försäkringsdistrikt. FPA medgav att behandlingen hade fördröjts och konstaterade att ärendet borde ha avgjorts en dryg månad efter att ansökan inkommit.

I Helsingfors försäkringsdistrikt hade behandlingen av en ansökan om rätt till social trygghet i Finland räckt tre månader, dvs. alltför länge. Klaganden hade inte heller fått några förhållningsdirektiv för den tid ansökan var under behandling. Enligt JO hade ansökan inte behandlats utan ogrundat dröjsmål. JO uppmanade även FPA:s byrå i Helsingfors att se över sin serviceprocess (3641/4/08 och 3236/4/08*).

Inom FPA:s försäkringsdistrikt i Kainuu och Norra Karelen hade behandlingen av två bostadsbidragsansökningar räckt ca fyra månader, medan behandlingen av motsvarande ansökningar i Vanda och Raseborgs försäkringsdistrikt hade räckt ca tre månader. Ansökningarnas behandling hade fördröjts bl.a. på grund av att man inhämtat inkomstutredningar, inväntat beslut om andra förmåner samt begärt onödiga tilläggsutredningar. JO ansåg att ansökningarna inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål och betonade att bostadsbidraget är knutet till hushållets totala inkomster, vil-

ket innebär att bostadsbidragstagarnas ekonomiska situation är dålig. Hon konstaterade också att behövliga utredningar ska begäras så fort som möjligt och att utredningar ska inhämtas endast i den mån det är nödvändigt för att ärendet ska kunna avgöras (3841/4/07*, 3295/4/08*, 3432/4/07 och 73/4/09).

I ett fall hade klaganden inte haft möjlighet att söka ändring i arbetspensionens belopp innan den svenska pensionsanstalten och FPA hade fattat sina egna beslut om pensionen och klaganden fått den besluts-sammansättning som Pensionskyddscentralen gjort i enlighet med EU:s bestämmelser om social trygghet. FPA hade för sin del avgjort ärendet först ett år efter att den svenska pensionsanstalts beslut inkommit till FPA. Dröjsmålet berodde enligt FPA bl.a. på en arbetsanhopning. JO konstaterade att invalidpensionsärendets behandling hade fördröjts vid FPA. Hon betonade att myndigheterna ska organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att individens grundläggande fri- och rättigheter tryggas (52/4/08*).

I ett annat fall hade klaganden ansökt om både ålders- och invalidpension hos FPA. I detta fall hade FPA ansett att invalidpensionsärendet måste avgöras först, men på grund av att man upprepade gånger begärt tilläggsutredningar i ärendet hade beslutet om invalidpension fattats först 2,5 år efter att ansökan hade inkommit till FPA. Enligt JO skulle man dock inte ha behövt invänta invalidpensionsärendets avgörande, utan ålderspensionsärendet kunde ha avgjorts genom ett interimistiskt beslut. JO ansåg att ålderspensionsärendets behandlingstid inte var skälig eller förenlig med god förvaltningsledning och att även sjukpensionsärendets behandlingstid var alltför lång. FPA borde aktivt ha påskyndat inhämtandet av alla utredningar som inverkar på ärendet och ha avgjort ärendet omedelbart efter att utredningarna inkommit (1400/4/08*).

I Vanda försäkringsdistrikt hade behandlingen av ett rehabiliteringsärende som var beroende av prövning räckt över två månader. Vid denna tidpunkt hade rehabiliteringsärendena i allmänhet avgjorts på mindre än en månad. JO konstaterade att det aktuella ärendets behandlingstid varit dubbelt så lång och delgav Vanda försäkringsdistrikt sin uppfattning om dröjsmålet. Hon fäste också vikt vid att beslutsmotiveringen innehöll en vilseledande hänvisning till årets anslag för verksam-

heten (3078/4/07*). I Åbo försäkringsdistrikt hade behandlingen av en rehabiliteringsansökan räckt 81 dagar, vilket var två gånger längre än den genomsnittliga behandlingstiden för motsvarande ansökningar vid denna tidpunkt. Dröjsmålet berodde på att byrån hade bett sökanden lämna in rehabiliteringsplanen i original. Enligt JO borde FPA emellertid, istället för att vänta på att sökanden en och en halv månad senare tillställde FPA originalet, ha bedömt huruvida ärendet kunde ha avgjorts med stöd av en kopia av rehabiliteringsplanen. JO ansåg att beslutet i detta fall inte hade fattats utan ogrundat dröjsmål (2687/4/08*).

I Helsingfors försäkringsdistrikt hade FPA vid behandlingen av klagandens besvär försummat att iaktta den tidsfrist som fastställts för överföring av besvär i barnbidragslagen. JO konstaterade att det är viktigt att FPA noggrant iakttar de tidsfrister som föreskrivs i lag och delgav Helsingfors försäkringsdistrikt sin uppfattning (3968/4/07).

Ömsesidiga Försäkringsbolaget Tapiola hade i ett fall fattat beslut om olycksfallsersättning inom den lagstadgade tidsfristen på tre månader efter att alla behövliga utredningar hade inkommit till bolaget. JO fäste emellertid vikt vid att ärendets totala behandlingstid blev lång. Ansökan hade inkommit i november 2007, men bolaget hade fattat det första positiva ersättningsbeslutet först i januari 2009. Enligt JO borde bolaget ha kartlagt behovet av tilläggsutredningar genast efter att ersättningsansökan inkommit, sedan ha sett till att bolaget tillräckligt snabbt skulle ha erhållit alla utredningar som inverkade på ärendet och omedelbart där efter ha avgjort ärendet (1134/4/08* och 2122/4/09*).

I ett annat fall hade klaganden hos Pohjola Försäkring Ab ansökt om en betalningsförbindelse för handreglage för ett fordon. Bolaget hade avgjort ärendet efter en behandlingstid på ca sex månader, trots att klaganden flera gånger hade påskyndat ärendets behandling. Bolaget medgav att bara 16 dagar av den sexmånader långa behandlingstiden var sådana som behövdes med tanke på omständigheter som hänförde sig till klaganden själv. JO uppmärksammade bolaget på att ett ärende som grundar sig på trafikförsäkringslagstiftningen i alla skeden ska behandlas skyndsamt (2680/4/07*). Pohjola Försäkring Ab hade inte heller

behandlat en annan klagandes trafikförsäkringsärende utan dröjsmål. Bolaget konstaterade att dröjsmålet berott bl.a. på att föredragandena bytts ut och på att arbetet hopat sig. JO konstaterade emellertid att dessa omständigheter inte kunde betraktas som en förklaring till dröjsmålet (1911/4/09).

Vid Ömsesidiga Försäkringsbolaget Tapiola hade behandlingen av ett trafikskadeärende räckt fem månader. JO ansåg att bolaget inte tillräckligt snabbt hade fattat beslut om inhämtandet av tilläggsutredningar och konstaterade att det förekommit ett ogrundat dröjsmål i ärendet (2746/4/08).

Vidare uppmärksammade JO social- och hälsovårdsministeriet på att en 2,5-årig behandlingstid för ett klagomålsärende som gällde avgifter för avbytarhjälp inom lantbruket var oskäligt lång. Hon konstaterade även att ett sådant förfarande som är förenligt med god förvaltning kräver att en skrivelse som inkommit skriftligen också ska besvaras skriftligen. Enligt JO borde social- och hälsovårdsministeriet således utan dröjsmål ha gett klaganden ett skriftligt svar på klagomålet (1868/4/08*).

Tillbörligt förfarande, serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten

Det är 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.

I ett fall hade Statskontoret enligt JO:s uppfattning inte motiverat sitt beslut om rehabiliteringsstöd tillräckligt väl. Beslutet innehöll inte någon redogörelse för de tillämpade bestämmelserna eller någon motivering till varför den ersättning som beviljats med stöd av militärskadelagen hade dragits av från rehabiliteringsstödet. JO delgav Statskontoret sin uppfattning om beslutets otillräckliga motivering (3739/4/07).

I ett annat fall hade Statskontoret och FPA försummat att beakta den rehabiliteringskartläggning som Petrea utfört för klagandens del, trots att de kände till kartläggningen. Rehabiliteringskartläggningen hade tillställts FPA:s byrå i Åbo och i behörig ordning överförts till Mårtenstads byrå för behandlingen av klagandens sjukdagpenningssärendet. Kartläggningen hade emellertid inte bifogats till klagandens ansökan om sjukpension och inte heller sänts till Statskontoret där klagandens ansökan om pension enligt arbetspensionslagarna var under behandling. JO ansåg att de principer om god förvaltning som föreskrivs i grundlagen och i förvaltningslagen inte hade uppfyllts i detta fall (1527/4/08).

Vidare hade FPA:s studiestödscentral samt FPA:s byråer i Åkaa och Kangasala i ett fall gett klaganden felaktig information om dennes 17-åriga dotters rätt till studiestöd. Det hade emellertid inte skett någon förmånsförlust i ärendet, eftersom klaganden hade utrett saken med hjälp av den information som fanns på FPA:s internetsidor. Klagandens rätt till sådan god förvaltning (rådgivning) som avses i grundlagen tillgodosågs således i detta fall bara delvis, med hjälp av FPA:s internetsidor. JO delgav FPA sin uppfattning (3073/4/07).

FPA hade uppmanat sitt kontaktcenter att uppmärksamma personalen på vikten av att den rådgivning som ges per telefon är korrekt. I ett fall var det inte längre möjligt att utreda telefonsamtalets innehåll. Eftersom klaganden emellertid snabbt hade fått tillräcklig och tillbörlig information om sitt ärende, fanns det inte anledning för JO att vidta några åtgärder i ärendet (2580/4/08).

BJO Pajuoja delgav FPA sin uppfattning om att myndigheterna inom ramen för sin behörighet ska ge kunderna tillräcklig rådgivning i anslutning till skötseln av förvaltningsärenden samt på ett tillbörligt sätt besvara förfrågningar och frågor som gäller uträttandet av ärenden. I ett fall konstaterade BJO nämligen att FPA inte på ett uttömmande sätt hade redogjort för jämkningen av ett skadeståndsärende för klaganden. Byrån borde genast efter att klaganden första gången kontaktat byrån ha gett klaganden bättre information och försäkrat sig om att denne förstått saken (994/4/08).

FPA:s byrå i Loimaa hade å sin sida i ett fall gett klaganden felaktiga uppgifter om dennes framlidne fars överbetalda bostadsbidrag. Byrån hade först sänt klaganden en felaktig blankett som gav en bild av att den framlidne fadern hade fordringar hos FPA, medan det i själva verket var fråga om att han erhållit bostadsbidrag till ett alltför stort belopp. Vidare hade beslutet om justering och återkrav av bostadsbidraget rubricerats som ålderspensionsbeslut. Dessutom hade det antecknats att återkravet gällde pension, trots att det egentligen gällde bostadsbidrag för pensionsstagare. De krav på noggrannhet och på korrekt, exakt och aktuell information som hör till en behörig behandling av ett ärende uppfylldes enligt JO inte vid behandlingen av detta ärende vid byrån i Loimaa. JO ansåg också att FPA:s behandling av beslutet om justering av bostadsbidraget hade räckt alltför länge. Hon betonade att förmånsärenden ska behandlas noggrant och utan dröjsmål samt att de anhöriga ska ges korrekt och noggrann information i samband med inledningen av varje process (3668/4/07*).

I ett annat fall hade klaganden tillställt FPA en ansökan om justering av bostadsbidraget vid en sådan tidpunkt då det ännu var möjligt att anföra besvär över det förra bostadsbidragsbeslutet. FPA borde i detta fall ha granskat huruvida det fanns förutsättningar att rätta det tidigare beslutet. JO uppmärksammade i handledande yfte FPA på vikten av noggrannhet vid behandlingen av bostadsbidragsärenden (211/4/08).

Vid besvärnämnden för social trygghet hade behandlingen av klagandens rehabiliteringsärende i ett fall räckt så länge att möjligheterna att tillhandahålla rehabilitering vid rätt tidpunkt äventyrades. Nämnden borde enligt JO i motiveringen till beslutet ha beaktat den tid som redan förflutit och ha underlåtit att fatta beslut om sådan rehabilitering som inte längre kunde ordnas. JO betonade FPA:s skyldighet att aktivt informera den som ansöker om rehabilitering om de till buds stående tillvägagångssätten och om vad processen för sökande av ändring i ett rehabiliteringsärende innebär samt om processens längd. JO betonade också betydelsen av samarbetet mellan FPA och den offentliga sektorn i rehabiliteringsärenden (2891/4/07 och 1280/4/08*).

If Skadeförsäkringsbolag Ab hade tre månader efter att en olycksfallsanmälan inlämnats till bolaget fattat beslut om att avslå ersättningsansökan. Sedermera hade bolaget dock fattat ett nytt beslut där man fastställde att klaganden ändå var berättigad till ersättning. Det hade emellertid inte lagts fram någon egentlig ny utredning i ärendet. JO konstaterade att ersättningsärendets behandling ur klagandens synvinkel hade varit förvirrande och fäste vikt vid att man enligt förvaltningslagen ska se till att ärendet utreds tillräckligt väl och på ett behörigt sätt. Enligt JO:s uppfattning hade bolaget inte behandlat ersättningsärendet i enlighet med principerna om god förvaltning. Till följd av detta hade ersättningsärendets behandling fördröjts (1695/4/08).

I ett annat ärende var det fråga om att klagandens mors dödsbo hade sålt en bil som tillhörde dödsboet. Informationen om ägarbytet hade emellertid inte på ett behörigt sätt nått Ömsesidiga Försäkringsbolaget Fennia. Vid samma tid hade klaganden per telefon kontaktat Fennia i avsikt att göra en adressändring gällande dödsboets försäkringsärenden. Bolaget hade emellertid gjort en felaktig ändring och antecknat klaganden som försäkringstagare. Under tiden hade fordonsets försäkringsavgifter förfallit till betalning och bolaget hade hunnit överföra ärendet till ett inkassoföretag innan informationen om ägarbytet nådde bolaget. I sina brev till klaganden hade Fennia också använt svenska, som var klagandens mors modersmål, trots att klaganden själv var finskspråkig. JO ansåg att Fennia inte hade behandlat ärendet på ett behörigt sätt eller tillräckligt noggrant. Hon betonade betydelsen av noggrannhet i synnerhet då ärenden uträttas per telefon (2634/4/08*).

5.13.3 INSPEKTIONER

JO har under de senaste åren utfört inspektioner vid försäkringsdomstolen, besvärnämnderna för lagstadgad socialförsäkring och vid sådana arbetspensionsanstalter som avgör ärenden i första instans samt vid FPA:s byråer, försäkringsdistrikt och kontaktcenter. År 2009 inspekterade JO FPA:s centralförvaltning. Vid denna inspektion uppmärksammades särskilt frågor i an-

slutning till internationell social trygghet samt rehabiliteringsärenden.

Internationella ärenden

Inom laglighetskontrollen har JO bl.a. kunnat konstatera att behandlingstiderna för utlandspensionsansökningar vanligtvis är långa och att det ofta förekommer dröjsmål i samband med behandlingen av internationella förmånsärenden. Vid sin inspektion bekantade sig JO bl.a. av denna orsak med sådana internationella förmånsärenden som handläggs vid FPA.

Inom FPA har man strävat efter att anställda vid alla byråer och kontaktcenter ska vara förtroga med internationella ärenden, så att man ska kunna ge kunderna heltäckande rådgivning. Som en viktig utmaning har FPA betraktat identifieringen av kulturskillnader vid kundbetjäningen. Den invecklade EU-lagstiftningen och olikheterna mellan systemen i olika länder innebär dock att de internationella ärendena är krävande. EU:s nya koordinationsförfordningar blir tillämpliga 1.5.2010. Efter en övergångsperiod kommer man att gå över till elektronisk kommunikation mellan alla länder. En viktig förändring i den nya verkställighetsförfordningen utgörs av att man i förordningen definierar vilken stats lagstiftning som temporärt ska tillämpas i sådana situationer där det inte är klart till vilken stats behörighet ett ärende hör.

När det gäller försäkringsärenden konstaterades det vara ett problem att samarbetet mellan pensionsanstalterna i olika länder inte alltid fungerar och att kunderna i allmänhet i viss mån får felaktig information antingen i ursprungslandet eller i mållandet. Nästan hälften av ansökningarna medför ett behov av tilläggsutredningar, som innebär att man från ursprungslandet måste skaffa information bl.a. om huruvida arbetsvillkoret är uppfyllt för sökandens del.

FPA avgör årligen över 100 000 försäkringsärenden. Ca 30 % av ansökningarna innefattar också en förmånsansökan. Behandlingen av ärenden som gäller EES-pensioner har koncentrerats till FPA:s EU-pensionsenhet och utlandsenhet. Utlandspensionsansökningarnas långa behandlingstid påverkas bl.a. av att

FPA alltid fattar sitt beslut som sista instans. FPA blir tvungen att vänta på de beslut som fattas av arbetspensionsanstalterna både i utlandet och i Finland samt på Pensionsskyddscentralens beslutssammanställning innan FPA för sin egen del kan avgöra ärendet. När det gäller pensioner som betalas av länder utanför EU får man inte alltid information om pensionerna direkt av myndigheterna, utan man blir också tvungen att begära utredningar av kunderna själva.

FPA strävar efter att förkorta behandlingstiderna för utlandspensionsansökningar genom att effektivisera samarbetet med utländska pensionsanstalter, framför allt med pensionsanstalterna i Sverige, och genom att tillsammans med Pensionsskyddscentralen förkorta behandlingsprocessen. FPA har också för avsikt att förbättra den interna organisationen och öka de till buds stående resurserna vid behandlingen av utlandspensionsansökningar. Dessutom konstaterade FPA att man i framtiden oftare ska reagera och påskynda ärendena i sådana fall då utländska anstalter inte lämnar in begärda utredningar tillräckligt snabbt.

Rehabiliteringsärenden

I samband med klagomålsbehandlingen hade JO också konstaterat att rehabiliteringssystemet är splittat och att det finns många olika aktörer inom rehabiliteringssektorn. Eftersom rehabiliteringen är ett viktigt delområde inom den sociala tryggheten, ville JO bekanta sig med behandlingen av ärenden som gäller rehabiliteringsförmåner och med rehabiliteringssystemets funktion inom FPA.

I samband med inspektionen uppmärksammade JO arbetsfördelningen mellan FPA och arbetspensionsanstalterna när det gäller yrkesinriktad rehabilitering, utredning av rehabiliteringsbehovet under den tid sjukdagpenning betalas, möjligheterna att tillhandahålla rehabilitering vid rätt tidpunkt, kvalitetskontrollen av anstaltsrehabiliteringen samt arbetsfördelningen mellan FPA och den offentliga hälso- och sjukvården vid rehabiliteringen av gravt handikappade.

Vid inspektionen redogjorde FPA för vissa omständigheter som enligt FPA:s uppfattning i huvudsak grundade sig på någon annan myndighets eller samarbetspartners förfarande. I de fall då FPA inte ordnat rehabilitering har t.ex. den offentliga hälso- och sjukvården inte alltid genomfört rehabiliteringen i enlighet med sina rekommendationer. Inom företagshälsovården har man inte heller enligt FPA lyckats hänvisa rehabiliteringsklienterna till rätt rehabiliteringsanordnare, utan klienterna hänvisas ofta till FPA även om det är arbetspensionsanstalten som bär ansvaret för rehabiliteringen. När det gäller yrkesinriktad rehabilitering är arbetsfördelningen mellan FPA och arbetspensionsanstalterna inte i praktiken tillräckligt tydlig.

FPA meddelade att man strävat efter att minska problemen bl.a. med hjälp av kundrådgivning. JO ansåg att det är viktigt att rådgivningen och handledningen utökas, så att de som är i behov av rehabilitering kan vända sig till rätt aktör vid rätt tidpunkt. Den utredning som erhållits vid inspektionen visade enligt JO att det i samband med rehabiliteringsärendena också på det praktiska planet fanns sådana problem som äventyrade uppnåendet av målen med rehabiliteringen. JO betonade att samarbetet med olika aktörer bör ske så smidigt som möjligt, eftersom det är viktigt att rehabiliteringen kan ordnas vid rätt tidpunkt. Enligt JO är det oskäligt att de klienter som är i behov av rehabilitering och därmed i en utsatt situation blir lidande på grund av att samarbetet mellan myndigheterna inte fungerar som det borde. Med tanke på eventuella fortsatta åtgärder bad JO således efter att inspektionen slutförts FPA lämna in tilläggsutredning angående de problem som aktualiserats vid inspektionen.

FPA lämnade in den begärda utredningen 20.11.2009. När det gäller medicinsk rehabilitering för gravt handikappade betonade FPA att kommunerna i Finland bär det primära ansvaret för tillhandahållandet av tjänster som hänför sig till medicinsk rehabilitering. Enligt FPA förekommer det i allmänhet problem i sådana situationer där FPA inte är skyldig att ordna rehabilitering och därför avslår rehabiliteringsansökningarna. Ansvaret för rehabiliteringen åligger i detta fall hälso- och sjukvårdssektorn, där också rehabiliteringsplanen har utarbetats. FPA uppgav att man för sin egen del strävar efter att se till att den aktör som tar initiativ till rehabi-

literingen också får information om sitt ansvar för rehabiliteringen. Därutöver ger FPA sökandena personlig handledning och anvisar dem att anlita de tjänster som hälso- och sjukvårdssektorn tillhandahåller.

När det gäller yrkesinriktad rehabilitering utgör splittningen inom fältet enligt FPA den största utmaningen för samarbetet. I praktiken räcker det inte att sökandena bara hänvisas till rätt aktör. Det kunde vara på sin plats att effektivare än för närvarande dra nytta av de lagstadgade rehabiliteringssamarbetsgrupperna när det gäller att ge rehabiliteringsklienterna behövlig handledning. Enligt FPA fyller inte heller företagshälsovården i alla avseenden sin viktiga roll när det gäller att hänvisa klienterna till rätt rehabiliteringsanordnare. Man strävar efter att åtgärda problemen med hjälp av informationsförmedling och genom samarbete med intressentgrupperna.

När det gäller att tillhandahålla rehabilitering vid rätt tidpunkt är det enligt FPA ett problem att ändringssökandet drar ut på tiden, vilket med fog har uppmärksamats. Rehabiliteringstjänsterna är så dyra att bara ett fåtal klienter kan ta risken att själva stå för sina rehabiliteringskostnader. Processen för ändringssökande borde för snabbas, men detta kommer enligt FPA inte att lyckas bara med FPA:s egna åtgärder.

FPA betonade i sin utredning vikten av att utöka informationen om frågor som gäller rehabilitering samt om aktörerna inom rehabiliteringssektorn. FPA hänvisade till sina egna satsningar och framförde som önskemål att yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården i samband med sin utbildning ska få mer omfattande undervisning om frågor som gäller rehabilitering. FPA konstaterade att rehabiliteringsfrågor också har behandlats i SATA-kommittén. Ett viktigt förslag utgörs enligt FPA av att kravet på anknytning till handikappförmåner ska slopas för gravt handikappades del. Denna förändring möjliggör en fristående bedömning av rehabiliteringsbehovet. Dessutom strävar man efter att utveckla systemet med yrkesinriktad rehabilitering så att det ska fungera bättre ur klienterna synvinkel. Aktörerna inom rehabiliteringssektorn ska förpliktas kartlägga behovet av rehabilitering samt inleda och genomföra rehabiliteringsprocessen i sådana fall då det ur klientens synvinkel finns behov av det.

Enligt FPA:s uppfattning kommer också den hälso- och sjukvårdslag som är under beredning uppenbarligen att skapa klarhet i rehabiliteringsklienternas situation och accentuera hälso- och sjukvårdssektorns ansvar för anordnandet av sådan rehabilitering som planerats för klienterna inom denna sektor.

5.13.4 AVGÖRANDEN

Besvärsnämnden för social trygghet behandlade vissa besvär i strid med lag

För att för snabba ärendenas behandling hade besvärsnämnden för social trygghet infört ett undantagsförfarande som innebar att sådana ärenden som medlemmarna i en sektion på förhand hade granskat och varit eniga om kunde registreras som behandlade trots att ärendena de facto inte hade behandlats vid sektionens sammanträde.

I lagen om besvärsnämnden för social trygghet konstateras det att en sektion är beslutför när ordföranden och minst två andra medlemmar är närvarande, förutsatt att de medlemmar som inte är närvarande före sammanträdet skriftligen har meddelat att de förenar sig om föredragandens framställning och även de närvarande medlemmarna intar samma ståndpunkt.

JO visade förståelse för nämndens försök att åtgärda den svåra situationen och finna lösningar för att för snabba behandlingen av besvären, men konstaterade att lösningen inte får innefatta sådana förfaranden för vilka det inte finns stöd i lagen. Frågan om sammansättningens beslutförhet ska i sista hand avgöras av försäkringsdomstolen, som fungerar som högsta besvärinstans. JO konstaterade att ändringssökandena i detta fall inte i praktiken hade möjlighet att få information om att deras ärenden undantagsvis hade avgjorts utan något sammanträde. Vanligtvis har inte heller försäkringsdomstolen tillgång till uppgifter av vilka det skulle framgå att inget sammanträde hållits. JO ansåg att denna fråga var viktig med avseende på ändringssökandenas rättsskydd. Enligt JO ger varken lagen eller dess förarbeten stöd för nämndens förfarande. Hon

kände inte heller till att man skulle ha handlat på samma sätt vid andra besvärinstanser. JO ansåg att detta förfarande var lagstridigt och delgav besvärsnämnden för social trygghet sin uppfattning.

JO Paunios beslut 29.1.2009,
dnr 1490/4/07*, föredragande Juha Niemelä

Besvärsnämnden för social trygghet meddelade i sitt brev daterat 23.2.2009 att nämnden frångått det ovan beskrivna förfarandet som ansågs strida mot författningarna och att alla nämndens beslut framdeles kommer att vara daterade den faktiska sammanträdesdagen.

Hade behandlingen vid försäkringsdomstolen skett vid en opartisk sammansättning?

Vid försäkringsdomstolen hade ett ärende avgjorts av en sammansättning som bl.a. innefattade en sakkunnigledamot som hade uppdraget som bisyssla. Sakkunnigledamoten arbetade i huvudsak som jurist vid ett visst förbund. Klaganden, som var medlem i detta förbund, hade vänt sig till förbundet för att få rättshjälp i sitt ersättningsärende. Ärendet behandlades och bereddes således av förbundets andra jurist, som också fungerade som klagandens rättegångsombud då ersättningsärendet behandlades vid försäkringsdomstolen. Den besvärsskrivelse som tillställts försäkringsdomstolen hade undertecknats av denna jurist, som alltså fungerade som klagandens rättsbiträde. Sakkunnigledamoten tillställdes också handlingarna i ärendet, av vilka det framgick att förbundets andra jurist fungerade som klagandens ombud.

I samband med ersättningsärendets behandling gjordes inga jävsinvändningar. I en sådan situation är utgångspunkten att domaren själv bedömer sin jävighet och vid behov jävar sig från ärendets behandling. Enligt 13 kap. 9 § 1 mom. i rättegångsbalken kan domstolen också på eget initiativ ta upp frågan om jäv till avgörande. Försäkringsdomstolen konstaterade i sitt utlåtande att beslutssammansättningen dock inte nödvändigtvis känner till att en enskild ändringssökande är medlem i den organisation vid vilken försäkringsdomstolens sakkunnigledamot har sin huvudsyssla.

Försäkringsdomstolen tog inte på tjänstens vägnar upp frågan om huruvida sakkunnigledamoten eventuellt var jävig. Eftersom det av handlingarna framgick vem som fungerade som ändringssökandens ombud, borde beslutssammansättningen emellertid enligt JO ha tagit upp frågan om huruvida försäkringsdomstolens sakkunnigledamot som arbetade som jurist vid samma förbund kunde fungera som domstolsledamot i det aktuella ärendet.

En sådan situation där både ombudet och domstolsledamoten samtidigt har sin huvudsyssla vid samma organisation som har till uppgift att bevaka sina medlemmars intressen kan enligt JO inte objektivt sett betraktas som tillfredsställande med tanke på opartiskheten. Försäkringsdomstolen borde enligt JO i sin verksamhet fästa vikt vid att dylika situationer i mån av möjlighet undviks.

Sakkunnigledamoten borde enligt JO:s uppfattning på eget initiativ ha uppmärksammat saken och tillsammans med beslutssammansättningen ha bedömt hur saken tedde sig utåt, dvs. huruvida parterna på basis av yttre omständigheter hade grundad anledning att ifrågasätta domarens opartiskhet.

JO delade försäkringsdomstolens åsikt om att en dylik jävsfråga borde avgöras vid rättsskipningsförfarandet. I detta syfte framförde JO med stöd av 11 § i lagen om riksdagens justitieombudsman att försäkringsdomstolen skulle bedöma huruvida beslutet hade fattats vid en sådan sammansättning som ur objektiv synvinkel kunde betraktas som opartisk.

JO Paunios beslut 31.12.2009,
dnr 1398/4/08, föredragande Lea Haapkylä

5.14

**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. 248.

Inom detta sakområde avgjordes ärendena under verksamhetsåret av BJO *Jukka Lindstedt* och från och med 1.10.2009 av BJO *Jussi Pajujoja*. JO-sekreterare *Juha Niemelä* fungerade som huvudföredragande för dessa ärenden.

5.14.1

**VERKSAMHETSMILJÖN OCH
LAGSTIFTNINGSREFORMER**

Den ekonomiska recession som inleddes år 2008 fortgick under hela verksamhetsåret. Antalet arbetslösa och permitterade ökade kraftigt, vilket medförde en ökning av antalet personer som ansökte om utkomstskydd för arbetslösa hos arbetslöshetskassorna. Detta ledde i sin tur till att ansökningsärendena hopade sig vid arbetslöshetskassorna och till att ansökningarnas behandlingstid förlängdes, vilket medförde ekonomiska problem för de arbetslösa under den tid de väntade på besluten.

Lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändrades emellertid 1.7.2009, så att det blev möjligt att betala ut inkomstrelaterad arbetslöshetsdagpenning i förskott för högst två månader. Man strävade också efter att förbättra ställningen för uppsagda och permitterade bl.a. genom att utvidga ändringskyddet för personer i tidsbestämda anställningsförhållanden. Syftet med ändringsskyddet är att försnabba och underlätta uppsagda personers övergång till nytt arbete. Skyddet innefattar avlönad ledighet för sökande av nytt jobb, effektive-

rad informationsförmedling från arbetsgivarens sida, en handlingsplan som utarbetas tillsammans med personalen samt sysselsättningsprogram som utarbetas i samarbete med arbets- och näringscentralerna.

Vidare innebar ändringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa att jämlikheten mellan arbetssökandena ökade. Genom lagändringen fick arbetstagarna rätt till arbetslöshetsförmåner i sådana situationer där arbetstagarens skyldighet att arbeta och arbetsgivarens skyldighet att betala lön avbryts medan anställningsvillkoren i övrigt kvarstår oförändrade. I och med denna ändring blev t.ex. skolgångsbiträden och timlärare berättigade till arbetslöshetsförmåner i sådana fall där man avtalat om avbrott i lönebetalningen vid ingåendet av ett arbetsavtalsförhållande som gäller tills vidare.

SATA-kommittén som har till uppgift att bereda en totalreform av den sociala tryggheten fortsatte under verksamhetsåret med sitt arbete och offentliggjorde ett betänkande i slutet av december. Kommittén föreslog att behovsprövningen ska slopas för arbetsmarknadsstödet del. Kommittén lade också fram ett förslag till förbättring av utkomststödet sporrande effekt genom försök med sysselsättningssedlar och genom förenkling av jämkningen av utkomstskyddet för arbetslösa. Som åtgärder för förbättring av sysselsättningsmöjligheterna föreslogs tidigareläggning av aktiveringsplanen och effektivisering av dess uppföljning samt beviljande av rehabilitering vid rätt tidpunkt och utan dröjsmål.

Kommittén hade redan i ett tidigare skede föreslagit att det system med altemneringsledighet som i över tio års tid tillämpats med stöd av tidsbestämda författningar skulle bli bestående. I november 2009 fattade riksdagen beslut om att lagen om altemneringsledighet skulle omvandlas till en varaktig lag vid ingången av år 2010.

Statens regionalförvaltning förnyades radikalt genom de lagändringar som trädde i kraft 1.1.2010. I fortsättningen sköts statens regionalförvaltningsuppgifter av två nya ämbetsverk som har uppgifter som hänför sig till flera olika sektorer. Till regionförvaltningsverkens (AVI) verksamhetsområde hör bl.a. att övervaka och utveckla arbetarskyddet, medan det hör till närings-, trafik- och miljöcentralernas (ELY) verksamhetsområde att

främja arbetsmarknadernas funktion på det regionala planet. Centralerna har också till uppgift att styra och övervaka de lokala arbets- och näringsbyråernas verksamhet.

Under verksamhetsåret behandlade Europadomstolen ett fall där det var fråga om en arbetslöshetskassas långa behandlingstid i ett ärende som gällde utkomstskydd för arbetslösa. Behandlingen avslutades då Finlands regering erbjöd sig betala sökanden en ersättning på 4 500 euro. Detta ärende har också varit föremål för prövning hos BJO Lindstedt och har refererats i berättelsen för år 2006 (1714/4/04*).

5.14.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Den ekonomiska recessionen kunde också skönjas i antalet klagomål inom detta sakområde. Under verksamhetsområdet inlämnades 236 klagomål som gällde arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa, vilket var ett betydligt större antal än året innan (148). Under verksamhetsåret avgjordes 221 klagomål som hänförde sig till detta sakområde, vilket likaså var betydligt fler än året innan (140).

Över hälften av det ökade antalet klagomål utgjordes av klagomål över arbetslöshetskassornas behandlingstider. Också Folkpensionsanstaltens (FPA) och arbetskraftskommissionernas behandlingstider var föremål för bedömning under verksamhetsåret. Nedan följer en närmare redogörelse för dessa avgöranden.

Bland de inkomna klagomålen kunde man också skönja en ökning av uttrötthet av ärenden hos arbets- och näringsbyråerna. I klagomålen framfördes t.ex. mer missnöje över byråernas service och rådgivning än åren innan.

Åtgärder vidtogs i 70 av de avgjorda ärendena, vilket motsvarade ca 30 % av alla ärenden. I dessa fall delgav BJO myndigheten sin uppfattning om det felaktiga förfarandet, antingen i handledande syfte eller som kritik. Av detta antal utgjordes en betydande andel av avgöranden som gällde arbetslöshetskassornas behandlingstider. I ett fall föranledde klagomålet en anmärkning.

I många fall riktade sig klagomålen mot förmånsbeslutens innehåll. Det var alltså fråga om missnöje med avgörandena. JO kan emellertid inte befatta sig med beslut som myndigheterna har fattat inom ramen för sin prövningsrätt och inte heller ändra eller upphäva beslut. En del av klagomålen avvisades således på grund av att ärendet var under behandling hos en annan myndighet eller domstol. Under verksamhetsåret inkom ca 30 klagomål som gällde missnöje med avgörandet eller som berörde ett sådant ärende som var under behandling, vilket var ungefär samma antal som åren innan.

5.14.3 AVGÖRANDEN

Behandlingstiden för förmånsansökningar förlängdes vid arbetslöshetskassorna

JO fick ta emot ca 60 klagomål som berörde de långa behandlingstiderna för förmånsansökningar vid arbetslöshetskassorna. Flest klagomål inkom över behandlingstiderna vid IAET-kassan och Metallarbetarnas arbetslöshetskassa, som vardera var föremål för över 20 klagomål. BJO Pajuoja beslutade på eget initiativ följa upp behandlingstiderna vid dessa kassor samt vid Tjänstemännens arbetslöshetskassa och Byggnadsbranschens arbetslöshetskassa.

Av de utredningar som arbetslöshetskassorna lämnade in framgick det att förmånsansökningarna hade hopat sig vid kassorna till följd av den kraftiga ökningen av antalet uppsägningar och permitteringar. Vid IAET-kassan bidrog dessutom den samtidiga förnyelsen av förmånsbetalningssystemet till anhopningen av ärenden.

Arbetslöshetskassorna hade bemött ökningen av antalet ansökningar genom att öka antalet förmånshandläggare. Trots detta förlängdes ansökningarnas genomsnittliga behandlingstider och uppgick under sommaren 2009 som värst till 3–4 månader, medan målsättningen under normala förhållanden är att ansökningarna ska avgöras inom två veckor. Mot slutet av året började behandlingstiderna dock förkortas.

BJO konstaterade i sina avgöranden att arbetslöshetskassornas förfarande inte i sig kunde betraktas som klandervärt då man beaktade den oväntat snabba ökningen av arbetslösheten bland kassornas medlemmar, de övriga orsaker som lett till att behandlingstiderna förlängts samt de åtgärder som vidtagits för att förkorta behandlingstiderna.

BJO underströk betydelsen av att ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa behandlas utan dröjsmål. Han ansåg att det var viktigt att arbetslöshetskassorna klarade av att förkorta ansökningarnas behandlingstid. För uppföljningen av behandlingstiderna bad han IAEt-kassan, Metallarbetarnas arbetslöshetskassa och Tjänstemännens arbetslöshetskassa senast 15.1.2010 meddela hur långa förmånsansökningarnas behandlingstider var vid årsskiftet 2009–2010. Uppföljningen av behandlingstiderna vid Byggnadsbranschens arbetslöshetskassa sträcker sig till slutet av mars 2010 och denna kassa ska således lämna in motsvarande uppgifter senast 15.4.2010.

BJO Pajuojas beslut 13.10.2009, dnr 3890/2/09*, 14.10.2009, dnr 3885/2/09, 29.10.2009, dnr 3999/2/09 och 16.12.2009, dnr 4685/2/09, föredragande Kari Muukkonen

IAEt-kassan meddelade att behandlingstiden för första ansökningar om utkomstskydd för arbetslösa vid årsskiftet 2009–2010 var under tre veckor. Behandlingstiden hade förkortats genom att den tilläggsarbetskraft som anställts tidigare hade blivit rutinerad i sina arbetsuppgifter och genom de arbetsarrangemang som införts vid kassan samt till följd av att antalet första ansökningar minskat avsevärt. Vid kassan bedömde man att behandlingstiden inte kommer att överskrida en månad även om det skulle ske en markant ökning av antalet ansökningar.

Metallarbetarnas arbetslöshetskassa uppgav i sin utredning 4.1.2010 att kassan vid den aktuella tidpunkten behandlade ansökningar som var mindre än två veckor gamla.

Tjänstemännens arbetslöshetskassa meddelade 14.1.2010 att den genomsnittliga behandlingstiden för första ansökningar i december 2009 var ca tre veckor.

Ansökningarna ökade också hos FPA

Också hos FPA ökade antalet ansökningar om utkomstskydd för arbetslösa under år 2009 i förhållande till året innan. T.ex. i Norra Karelen försäkringsdistrikt räckte behandlingen av ett arbetsmarknadsstödsärende i ett fall 2,5 månader. FPA har uppställt en sju dagars behandlingstid som en riksomfattande målsättning.

FPA:s styrelse fattade i mars 2009 beslut om att rekrytera tilläggsarbetskraft för att kunna hantera det ökade antalet ansökningar. En annan metod för att förhindra en förlängning av behandlingstiderna utgörs av utjämningen av arbetet mellan försäkringsdistriktet. BJO Pajuoja konstaterade att FPA hittills klarat av att hantera det ökade antalet ansökningar. BJO ansåg emellertid att det är viktigt att FPA även i fortsättningen klarar av att behandla ansökningarna om utkomstskydd för arbetslösa utan dröjsmål. Därför bad han FPA senast 29.1.2010 lämna in uppgifter om antalet ansökningar och om behandlingstiderna under år 2009.

BJO Pajuojas beslut 3.11.2009, dnr 878/4/09*, föredragande Juha Niemelä

Av den utredning som FPA lämnade in framgick det att den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden som gällde arbetslöshetsförmåner var som längst i juli (11 dagar). Mot slutet av året förkortades behandlingstiden och i december hade FPA nått den eftersträvade behandlingstiden på en vecka.

Behandlingstiden för besvär följdes upp

BJO Pajuoja beslutade även på eget initiativ undersöka behandlingstiderna för besvär vid besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden (4032/2/09), eftersom antalet besvär hade ökat vid nämnden från och med slutet av år 2008. I oktober 2009 var den genomsnittliga behandlingstiden ca sju månader och kunde enligt BJO ännu betraktas som skälig.

Han ansåg emellertid att den genomsnittliga behandlingstiden inte får förlängas och att det självfallet skulle vara ännu bättre om nämnden lyckades förkorta behandlingstiden. BJO ansåg att det var sannolikt att den rådande ekonomiska situationen skulle medföra en ökning av antalet besvär hos nämnden. Han bad därför nämnden senast 29.1.2010 lämna in uppgifter om antalet besvär och om behandlingstiderna, samt en utredning om de åtgärder med vilka nämnden strävar efter att hantera det ökade antalet besvär.

Besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden meddelade i sin utredning att antalet inkomna klagomål hade ökat i slutet av år 2009. Med hjälp av tilläggsrekryteringar och interna arbetsarrangemang, bl.a. övertidsarbete, lyckades nämnden nå samma genomsnittliga behandlingstid som året innan, dvs. knappa sju månader. I och med att beslutens postningsprocess hade effektiviserats var behandlingstiden i december en månad kortare än i början av året.

Nämnden bedömde att den även i fortsättningen kommer att klara av att behandla de inkomna besvärerna utan att behandlingstiden förlängs i någon betydande mån, förutsatt att ökningen av antalet besvär är måttfull och nämndens planerade tilläggsrekryteringar via arbets- och näringscentralen fullföljs. Om antalet besvär i fortsättningen regelbundet uppgår till fler än tusen per månad, är det emellertid enligt nämnden synnerligen svårt att med de nuvarande resurserna förhindra att behandlingstiden förlängs.

Besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden ska senast 7.6.2010 lämna in en tilläggsutredning angående utvecklingen under perioden januari–maj 2010.

Mellersta Finlands arbetarskyddsdistrikt kritiserades för dröjsmål vid behandlingen av arbetarskyddsärenden

BJO Pajuoja avgjorde på en gång två klagomål som gällde förfarandet vid Mellersta Finlands arbetarskyddsdistrikt. I det ena avgörandet riktade han också kritik mot polisens förfarande.

I första fallet hade polisen i februari 2007 sänt det material som samlats under en förundersökning till arbetarskyddsdistriktet för att distriktet skulle ge sitt utlåtande om det. Distriktets jurist gav utlåtandet i mars 2008, då åtalsrätten redan höll på att preskriberas. Polisen hade per e-post och per telefon fyra gånger försökt påskynda saken. Juristen gav utlåtandet först efter att ledande häradsåklagaren fastställt en tidsfrist för utlåtandet. Också klaganden hade flera gånger kontaktat juristen för att påskynda ärendets behandling.

BJO konstaterade i sitt avgörande att undersökningen av arbetarskyddsbrott ska utföras i brådskande ordning på grund av åtalsrättens korta preskriptionstid på två år. Kravet på brådskande behandling accentueras enligt BJO:s uppfattning av att undersökningen utförs av två olika myndigheter, nämligen polisen och arbetarskyddsdistriktet. Därutöver bör man också reservera tillräckligt med tid för att allmänna åklagaren ska kunna utföra en eventuell åtalsprövning i ärendet.

Enligt BJO är polisen ansvarig för att förundersökningen slutförs. Arbetarskyddsdistriktets jurist hade emellertid genom sitt agerande fördröjt förundersökningen. Juristen hade inte uppgett någon godtagbar orsak till dröjsmålet.

BJO konstaterade att arbetarskyddsdistriktet hade förhalat inlämnandet av utlåtandet angående arbetarskyddsärendet till polisen. BJO kritiserade också polisens undersökningsledare för att förundersökningen hade fördröjts. Undersökningsledaren hade nämligen kontaktat åklagaren först då åtalsrätten höll på att preskriberas. Dröjsmålet berodde enligt undersökningsledaren på den stora arbetsmängden. Undersökningsledaren ansåg sig nämligen inte kunna prioritera utredningen av arbetsbrott på bekostnad av undersökningen av allvarliga brott mot liv och hälsa som krävde omedelbara åtgärder.

Biträdande riksåklagaren hade redan tidigare kritiserat åklagarens förfarande i samma ärende.

I det andra fallet hade ett arbetarskyddsärende inkommit till Mellersta Finlands arbetarskyddsdistrikt för behandling fyra månader innan åtalsrätten preskriberades. Juristen bedömde först att ärendet inte föranledde någon polisundersökning. Senare hade juristen

dock sänt ärendet till polisen, men då hade åtalsrätten redan preskriberats. BJO kritiserade juristens förfarande också i detta ärende.

BJO betonade i sitt pressmeddelande angående avgörandena 3.12.2009 betydelsen av myndigheternas inbördes samarbete. Enligt BJO fanns det anledning för Mellersta Finlands arbetarskyddsdistrikt, polisen och åklagaren att utveckla sitt samarbete i sådana situationer där det föreligger misstankar om arbetarskyddsbrott och vid undersökningen av sådana brott. Detta kunde t.ex. ske genom att polisen tillställer åklagaren en skriftlig undersökningsplan som innefattar ett tidsschema för undersökningen av arbetsbrott. På grund av åtalsrättens korta preskriptionstid är samarbetet av exceptionellt stor betydelse i samband med arbetsbrott. Samarbetet har också en preventiv effekt när det gäller att förebygga försummelser i samband med arbetarskyddet.

Preskriptionen av arbetsbrott behandlas också i det avsnitt som gäller åklagare på s. 129.

BJO Pajuoja's beslut 1.12.2009, 460/4/08* och 1753/4/08*, föredragande Astrid Geisor-Goman och 2497/4/08*, föredragande Juha Niemelä

FPA:s rätt att erhålla information bör preciseras

Vid tillämpningen av den bestämmelse i lagen om utkomstskydd för arbetslösa som gäller bl.a. FPA:s rätt att erhålla uppgifter jämställer FPA uppdragsgivare med arbetsgivare. Paragrafen innehåller emellertid en uttömmande förteckning över de aktörer som är skyldiga att lämna uppgifter till FPA utan hinder av sekretessbestämmelserna eller andra begränsningar som gäller lämnandet av uppgifter.

Enligt BJO Pajuoja grundar sig skillnaden mellan arbetsavtals- och uppdragsförhållanden på lagstiftningen, vilket innebär att också skillnaden mellan arbetsgivare och uppdragsgivare kan härledas från lagen. I lagstiftningen regleras flera olika slags förvärvsformer som inte motsvarar de vedertagna kriterierna på ett

sådant förhållande som föreligger mellan en arbetsgivare och en arbetstagare.

Det faktum att man hos en privat uppdragsgivare inhämtar information om en person som ansöker om en förmån innebär ett ingrepp i dennes privatliv. Lagen om utkomstskydd för arbetslösa innehåller ingen uttrycklig bestämmelse som skulle ge FPA rätt att inhämta information av en uppdragsgivare då det inte föreligger ett sådant arbetsavtalsförhållande mellan uppdragsgivaren och förmånsökanden som definieras i arbetsavtalslagen, utan ett sådant uppdragsförhållande som avses i handelsbalken.

Enligt BJO innehåller arbetsavtalslagens definition av ett arbetsavtalsförhållande de centrala och vedertagna kännetecknen på en arbetsgivare. Det faktum att FPA jämställde arbetsgivare och uppdragsgivare, dvs. gav arbetsgivarbegreppet en vid tolkning, var enligt BJO problematiskt med avseende på privatlivsskyddet som tryggas i 10 § i grundlagen. Enligt BJO borde den bestämmelse om rätten att erhålla uppgifter som ingår i lagen om utkomstskydd för arbetslösa tolkas ordagrant och snävt. Arbetsgivarbegreppet borde inte utan uttryckligt stöd i lag utvidgas att gälla uppdragsgivare eller andra aktörer som inte motsvarar den vedertagna definitionen av en arbetsgivare.

Eftersom sådan lagstiftning som innebär ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara noggrant avgränsad, gjorde BJO en framställning till social- och hälsovårdsministeriet (SHM) om att ministeriet skulle bedöma huruvida det finns behov av att precisera regleringen. I detta sammanhang är det fråga om inhämtande av information även av andra aktörer än av sådana som motsvarar den vedertagna tolkningen av en arbetsgivare, då informationen behövs för beslutsfattandet angående arbetslöshetsförmåner. Samtidigt kunde man också ompröva de övriga förmånsbestämmelser där offentliga sammanslutningars rätt att erhålla uppgifter har en liknande anknytning till arbetsgivarbegreppet. BJO bad ministeriet senast 31.3.2010 meddela vilka åtgärder framställningen föranlett.

BJO Pajuoja's framställning och beslut 2.12.2009, dnr 3795/2/09* och 980/4/09*, föredragande Mikko Sarja

SHM meddelade att lagen om utkomstskydd för arbetslösa ska revideras under år 2010. I detta sammanhang är det också möjligt att ändra 13 kap. 1 § 3 punkten, så att även de som låter utföra arbete eller betalar för en prestation ska vara skyldiga att lämna ut information. Ministeriet konstaterade samtidigt att behovet av precisering av de bestämmelser om rätten att erhålla information som ingår i de övriga förmånslagarna kan bedömas i samband med en allmän utvärdering av behoven av ändringar i dessa lagar.

Övriga avgöranden

BJO Lindstedt avgjorde ett stort antal ärenden som gällde överskridningar av den 30-dagarsfrist som föreskrivs för givandet av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande (bl.a. 3339/4/08 och 3627/4/07). Största delen av fallen gällde Helsingfors arbetskraftskommission, som sedermera klarat av att hantera den stora anhopningen av ärenden och lyckats normalisera behandlingstiden för utlåtandenas del. I sina beslut uppmanade BJO arbetskraftskommissionen att säkerställa att den även i fortsättningen klarar av att iaktta den tidsfrist som föreskrivs i lagen.

När det gällde arbetarskyddsdistriktens verksamhet undersökte BJO Lindstedt dessutom bl.a. ett ärende där det var fråga om försummelse av hörandet (3379/4/07*) och ett ärende som berörde registrering av information i ett diarium (1285/4/07*). I de ärenden som gällde FPA:s förfarande uppmärksammades t.ex. behandlingen av en anonym angivelse (2180/4/07*) och aktsamhetsplikten (3643/4/07).

BJO Lindstedt uppmärksammade också arbetsförvaltningen på vikten av att ärendena behandlas på ett tillbörligt och omsorgsfullt sätt. Han kritiserade arbets- och näringsbyråerna bl.a. för försummelse av hörandet i ett startpenningsärende (3212/4/07*), för bristfälligt utredning i ett ärende som gällde anvisande av arbete (3953/4/07), för bristfälligt rådgivning i ett ärende som gällde arbetsmarknadsstöd (877/4/07*), för brister i motiveringen till ett arbetskraftspolitiskt utlåtande (361/4/07*) samt för brister i det utnämningssmemorandum som upprättats vid en arbets- och näringscentral (818/4/08).

5.15

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 hänförs där emot i allmänhet till respektive sakområde. Gränsdragningen är emellertid flexibel. Om ett klagomål t.ex. uttryckligen gäller en fråga som hör till 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*.

5.15.1

KOMMUNALFÖRVALTNINGENS
GRUNDER

Den kommunala självstyrelse som garanteras i grundlagen innebär att kommuninvånarna själva har rätt att besluta om förvaltningen och ekonomin i sin kommun. Principen om självstyrelse för kommunens invånare innebär att kommunen själv ska kunna fatta beslut om vilka uppgifter den med stöd av sin självstyrelse åtar sig att sköta och att uppgifter annars kan anförtros kommunen endast med stöd av lag. Kommunalförvaltningen utgör en del av den offentliga maktutövningen, som är bunden av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagens 2 kap.

Kommunallagen innehåller grundläggande bestämmelser om kommunalförvaltningens allmänna organisation och i lagen om kommunala tjänsteinnehavare finns heltäckande bestämmelser om tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning. Inom kommunalförvaltningen iaktas 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. Kommu-

nalförvaltningen omfattas dessutom av de krav som ställs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen), språklagen och lagen om likbehandling.

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. Justitieministeriet (JM) svarar för utvecklingen av det kommunala val- och folkomröstningsförfarandet. Miljöministeriet, kommunikationsministeriet samt arbets- och näringsministeriet sköter utvecklingen och verkställigheten av kommunernas infrastrukturfunktioner och lagstiftningen om dem. Undervisningsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet svarar för utvecklingen av den kommunala basservicen och lagstiftningen om den samt för statsandelarna i anslutning till servicen.

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 valkretsarna. I början av 2010 trädde den nya kommunindelningslagen (1698/2009) i kraft. Lagen har uppdaterats så att den motsvarar de nya behov och förändrade förhållanden som uppkommit genom revideringen av kommun- och servicestrukturen. Syftet med lagen är att främja reformen av kommunstrukturen. Tyngdpunkten i beredningen av ändringar i kommunindelningen förskjuts allt tydligare i riktning mot kommunerna. En förutsättning för statsrådets beslut om kommunsammanslagning är en gemensam framställning av kommunernas fullmäktige.

5.15.2 LAGLIGHETSKONTROLL

En part som är missnöjd med en kommunal myndighets beslut har, liksom varje kommunmedlem, möjlighet att anföra kommunalbesvär över beslutet hos för-

valtningsdomstolen. Besvären föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. Kommunalbesvär kan anföras över laglighetsfrågor. Principen om kommunal självstyrelse, tillgodeendet 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. Lagarna om förnyande av regionförvaltningen trädde i kraft 1.1.2010 och samtidigt inledde också de nya regionförvaltningsverken sin verksamhet. Enligt lagen om införande av lagstiftningen ska uppgifter som enligt vad som föreskrivs i annan lag hör till länsstyrelsen skötas av det regionalt behöriga regionförvaltningsverket.

JO:s laglighetskontroll utgör ett komplement till kommunalförvaltningens rättsskydds- och övervakningssystem som grundar sig på kommunallagen och förverkligas 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 vid val svarar för ändamålsenligheten av de kommunala organens beslut inför kommuninvånarna.

I flera klagomål uttrycktes under verksamhetsåret önskemål om att JO skulle ingripa i kommunernas val av hyresgäster. I BJO:s svar redogjordes för grunderna för

val av hyresgäster och för de kommunala myndigheternas utredningar där det ofta konstaterades att det på grund av det stora antalet bostadssökande och begränsningarna i fråga om ansökningarna inte ännu var möjligt att erbjuda klagandena bostäder som motsvarade de villkor som de nämnde i ansökningarna.

BJO beslöt med anledning av ett klagomål från förvaltningslagens synpunkt granska en stads bostadsavdelnings förfarande när den utannonserade ett bostadserbjudande. Bostadsavdelningen hade per telefon underrättat en sökande om erbjudandet. I det sammanhanget ombads sökanden lämna in vissa bilagor. Om bilagorna inte lämnades in inom tidsfristen återtogs erbjudandet.

BJO ansåg med beaktande av rättssäkerhetssynpunkter samt service-, effektivitets- och resultatprincipen att staden på ett lämpligt sätt i det enskilda fallet borde förena de rättssäkerhetsfördelar som ansluter sig till skriftlig delgivning med de effektivitetsfördelar som kan nås genom meddelande per telefon. Detta kunde ske t.ex. så att till sökanden i samband med erbjudandet per telefon ställs frågan om denne vill ha erbjudandet också i skriftlig form. Det är då möjligt att avtala om användning av ett snabbt elektroniskt förfarande – exempelvis e-post fax eller textmeddelande. BJO delgav för kännedom bostadsavdelningen sin uppfattning om detta grundrättighetspositiva förfarande (130/4/08*).

Det anfördes ofta också klagomål över kommunala parkeringsböter. I sina svar redogjorde BJO för bestämmelserna i lagen om parkeringsbot och uppmanade klagandena att utnyttja de rättsmedel som föreskrivs i lagen. I ett avgörande konstaterade BJO att också betalningsanmaningar med anledning av parkeringsfel måste undertecknas på sedvanligt sätt. Detta innebär enligt BJO:s åsikt att det med ledning av underskriften ska vara möjligt att identifiera parkeringsövervakarens övervakningsbiträde. I de flesta fallen måste underskriften kompletteras med ett namnförtydligande (177/4/08*).

BJO inspekterade Helsingfors Hamns hamncentral i Nordsjö. Han uppmärksammade Helsingfors Hamn på ändringen 495/2005 i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Enligt ändringen måste avgifter

inom ett år från lagens ikraftträdande ändras så att de stämmer överens med lagen. Helsingfors Hamns arbetsanvisningar från år 2002 om grunderna för handlingar och avgifter bör justeras i överensstämmelse med offentlighetslagen. Helsingfors Hamn meddelade sedermera att anvisningarna har justerats i överensstämmelse med vad som i 34 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet föreskrivs om avgifter.

5.15.3 AVGÖRANDEN

Endast kommunala tjänsteinnehavare får sköta kommunal parkeringsövervakning

BJO kritiserade Helsingfors stads kommunala parkeringsövervakare för att hon anlitat andra än kommunala övervakningsbiträden för parkeringsövervakning. Parkeringsövervakningen i Helsingfors Hamn hade överlämnats till trafikövervakare, på Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts (HNS) områden till säkerhetsvakter och på Forsby sjukhus område till ett privat bevakningsföretags anställda.

BJO underströk att endast tjänsteinnehavare som hör till den kommunala övervakningspersonalen kan förordnas till övervakningsbiträden. Övervakningsuppgifter får inte överlämnas till andra än personer som hör till den kommunala övervakningspersonalen.

Enligt lagen om parkeringsbot ska kommunen utse en kommunal parkeringsövervakare och denne ska ha ett erforderligt antal biträden. Endast dessa får sköta kommunal parkeringsövervakning.

BJO konstaterade att kommunala övervakningsbiträden utövar offentlig makt. Enligt grundlagen får offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. Lagen om parkeringsbot ger inte rätt att överlämna övervakningsuppgifter till andra än tjänsteinnehavare som hör till den kommunala övervakningspersonalen. Enligt kommunallagen ska uppgifter i vilka utövas offentlig makt skötas i tjänsteförhållande. För dem som skö-

ter parkeringsövervakningen måste därför inrättas tjänster, eftersom de måste stå i tjänsteförhållande till kommunen.

Helsingfors förvaltningsdomstol konstaterade hösten 2007 att Helsingfors stads parkeringsövervakares förfarande var olagligt. BJO beslöt på eget initiativ undersöka parkeringsövervakarens förfarande och vilka åtgärder denne vidtagit med anledning av förvaltningsdomstolens beslut. Enligt den utredning som BJO fick hade parkeringsövervakaren slutat anlita andra än kommunala tjänsteinnehavare för övervakningsuppgifter.

BJO uppmärksammade för framtiden Helsingfors stads parkeringsövervakare på att endast kommunala tjänsteinnehavare får anlitas som övervakningsbiträden. Han har meddelat också Helsingfors polisinrättning och inrikesministeriet sin uppfattning och bett ministeriet se till att motsvarande lagstridigt överlämnande av övervakningsuppgifter inte heller förekommer på andra orter i vårt land. Dessutom sände BJO sitt beslut till Helsingfors stadsstyrelse och Finlands Kommunförbund för kännedom.

BJO anser att frågan om det är nödvändigt och möjligt att i lag föreskriva att kommunala övervakningsuppgifter kan överlämnas till privata aktörer måste avgöras på samhällspolitiska grunder. Därför ansåg han sig som laglighetsövervakare inte ha anledning att göra framställning om saken. Han har emellertid sänt sitt avgörande för kännedom till JM.

BJO Jämskäläinens beslut 3.3.2009, dnr 3082/2/07*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Yttrandefriheten begränsades på ett allmänt torgområde

BJO ansåg att Kuopio stadsstyrelse inte hade anfört lagliga grunder för att begränsa klagandens yttrandefrihet på Kuopio salutorg. Den grundlagsfästa yttrandefriheten, som klaganden utövade genom att dela ut valreklam och demonstrera på stadens allmänna torgområde, kan enligt lagen inte begränsas genom att den som utövar denna grundläggande rättighet

avkrävs torgavgift. Förfarandet var därför olagligt och kränkte yttrandefrihetens kärnområde som innebär att särskilt politisk och samhällelig debatt och informationsförmedling ska skyddas.

Stadsstyrelsen uppgav att dess förfarande var baserat på högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2005:62. Detta avgörande gällde en kommuns förfarande när den beslöt om koncentring av valreklam på kommunens områden. Enligt beslutet uppbar kommunen ersättning av partierna och valmansföreningarna för de kostnader som orsakades av att tillhandahålla och sköta ställningar för valaffischer. Att uppbära ersättning för kostnaderna ansågs inte begränsa yttrandefriheten på ett sätt som stred mot bestämmelserna och föreskrifterna om den.

Enligt BJO:s åsikt kunde detta HFD-avgörande inte tillämpas på fallet där klaganden på allmänt torgområde hade delat ut valreklam och demonstrerat. Enligt 2008 års prislista för tjänster som staden tillhandahöll på Kuopio torg uppbar staden olika ersättningar för marknads- och försäljningsplatser samt för utrustning. Klaganden hade emellertid inte använt eller utnyttjat någon av de tjänster som staden tillhandahöll. Han hade varken reserverat eller haft för avsikt att reservera en försäljningsplats på Kuopio salutorg. Han hade endast en liten mängd utrustning med sig och var beredd att förflytta sig bort från reserverade torgplatser. Han hade sålunda inte heller med sin utrustning ockuperat någon torgplats eller förhindrat att den kunde användas som försäljningsplats. Klaganden utövade vid båda tillfällena sin grundlagsfästa yttrandefrihet då han delade ut valreklam och demonstrerade.

Det förfarande som BJO påtalade hade konkretiserats i torgövervakarnas handlande som stadsstyrelsen godkänt. BJO delgav för kännedom Kuopio stadsstyrelse sin uppfattning om det lagstridiga förfarandet som kränkte klagandens yttrandefrihet.

BJO Jämskeläinens beslut 16.4.2009, dnr 830* och 3262/4/07*, föredragande Ulla-Maija Lindström

En person på ett äldreboende kunde inte utnyttja sin rösträtt

Valkommissionen ska se till att personer på äldreboenden kan utnyttja sin rösträtt. BJO ansåg att den tid som man vid Björneborgs stads äldreboende reserverat för anstaltsröstning var rätt kort i förhållande till antalet röstare. Dessutom inföll röstningen vid en tidpunkt då vårdpersonalen på den avdelning där klagandens mor bodde var upptagen med måltidsbestyr och andra vårdåtgärder. BJO ansåg i skenet av utredningen att anstaltsröstningen på den avdelning där klagandens mor bodde inte hade genomförts på ett med tanke på anstaltens egentliga verksamhet ändamålsenligt sätt och inte heller på ett sätt som i tillräcklig utsträckning tryggade invånarnas möjlighet att utnyttja sin rösträtt. Klagandens mor hade inte kunnat delta i röstningen.

BJO konstaterade också att i den aktuella situationen, där klagandens mor delvis på grund av ett misstag som berodde på att äldreboendets personal var upptagen med annat inte hade kunnat delta i anstaltsröstningen, borde äldreboendets personal dock ha förvisat sig om att hon var medveten om möjligheten att delta i den allmänna förhandsröstningen. Om hon inte kände till denna möjlighet kunde hon av förståeliga skäl inte heller be att få förhandsrösta.

BJO Jämskeläinens beslut 22.9.2009, dnr 3734/4/08, föredragande Ulla-Maija Lindström

En stads ledning handlade lagstridigt

En stads ledning handlade lagstridigt då till de högsta tjänstemännen i staden hade betalats ett särskilt lönetillägg som tillkommit i fel ordning. Till besluten hade inte fogats besväransvisning och stadsstyrelsen hade inte heller fått ta del av besluten så att den hade kunnat förbehålla sig rätten att avgöra ärendet. Besluten hade inte heller förts in i beslutsförteckningen. BJO gav den förre stadsdirektören en anmärkning för att hans förfarande i ärendet stred mot kommunallagen och stadens förvaltningsstadga.

Enligt de utredningar som BJO haft tillgång till förefaller det som om stadsstyrelsen inte försökt utreda grunderna för stadsdirektörens beslutsfattande, varken för att övervaka om hans förfarande var lagenligt eller på JO:s uttryckliga begäran. BJO gav därför stadsstyrelsen en anmärkning för att den försummat sin skyldighet i detta avseende.

Stadens förvaltningsdirektör hade inte vederbörligen besvarat klagandens detaljerade frågor om huruvida de beslut som fattats av stadens tjänsteinnehavare var lagenliga. BJO uppmärksammade förvaltningsdirektören på att god förvaltning och kommuninvånarnas medbestämmanderätt förutsätter att detaljerade förfrågningar besvaras sakligt och exakt.

Den biträdande stadsdirektören handlade för sin del lagstridigt när han på stadens vägnar beslöt godkänna ett bolags anbud trots att han var medlem av bolagets styrelse och sålunda jävig. Han rättade också själv det procedurfel som skett i ärendet, utan att iaktta förvaltningslagens bestämmelser om rättelse av sakfel. BJO gav den biträdande stadsdirektören en anmärkning för det lagstridiga förfarandet.

BJO Jämskäläinens beslut 23.4.2009,
dnr 1905/4/07*, föredragande Ulla-Majja Lindström

En kommuns lagstridiga kvittning

Till klaganden hade betalats en alltför stor semesterpenning som drogs av från hans lön. Kvittningsförfarandet stred mot de ovillkorliga begränsningar som föreskrivs i arbetsavtalslagen och var därför lagstridigt.

BJO konstaterade att en arbetstagares lön utgör dennes viktigaste ekonomiska trygghet. Arbetsgivaren har därför begränsad rätt att återkräva sina fordringar genom att kvitta dem mot en arbetstagares eller tjänsteinnehavares lön. De begränsningar av arbetsgivarens kvittningsrätt som föreskrivs i arbetsavtalslagen utgör tvingande rätt, vilket innebär att avvikelse från dem inte kan göras till nackdel för arbetstagaren. Till de rättsliga principer som framgår av förvaltningslagen hör förtroendeskyddet. Detta innebär ett krav på att en myndighets åtgärder ska skydda förväntningar som

är berättigade enligt rättsordningen. Den centrala innebörden av förtroendeskyddet är att individen ska kunna lita på att myndigheternas åtgärder är korrekta och felfria.

Enligt BJO:s åsikt borde kommunen på grund av de kontakter som klaganden tagit ha varit skyldig att utreda ärendet och säkerställa att det planerade förfarandet var lagenligt. Eftersom kommunen försummat sin skyldighet att utreda ärendet hade den i strid med lagen kvittat ett alltför stort belopp mot klagandens lön. BJO gav kommunen en anmärkning för försummelsen.

BJO Jämskäläinens beslut 23.4.2009,
dnr 817/4/08*, föredragande Ulla-Majja Lindström

En kommun handlade lagstridigt i samband med överklagandet av en liten upphandling

Tekniska nämnden i Kesälahti kommun behandlade inte klagandens rättelseyrkande som gällde en liten upphandling, på den grunden att han enligt kommunallagen inte ansågs ha rätt att framställa ett rättelseyrkande. Enligt kommunallagen får rättelseyrkande framställas av den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet (part) samt av kommunmedlemmarna.

Trots att den gällande upphandlingslagen inte ska tillämpas på upphandlingar som underskrider de nationella tröskelvärdena, ska i samband med sådana upphandlingar dock iaktas förpliktelser som följer av annan lagstiftning samt de allmänna principerna för god förvaltning.

Klaganden hade tydligt uttryckt önskemål om att få delta i upphandlingsförfarandet. Eftersom kommuningenjören beslöt erbjuda projektet direkt till en annan företagare fick klaganden trots visat intresse inte delta i projektet. Klaganden hade sålunda ett rättsligt intresse att få kommuningenjörens beslut upphävt. Klaganden var part i ärendet och tekniska nämnden hade sålunda inte rätt att avvisa rättelseyrkandet.

Kommunens tekniska nämnd och även kommunstyrelsen hade en felaktig uppfattning om vilka som är parter i upphandlingsärenden. Eftersom klagandens rättelseyrkande riktades till nämnden hade den varit skyldig att utreda denna för avgörandet av ärendet centrala omständighet. Eftersom nämnden försummade sin utredningsskyldighet fick klaganden inte något vederbörligen motiverat beslut med anledning av de grunder som han framförde i sitt rättelseyrkande. Dessutom hade ett utdrag av nämndens beslutsprotokoll av misstag inte sänts till klaganden. På grund av detta fel kunde han inte hänskjuta nämndens beslut till förvaltningsdomstolen för avgörande innan entreprenaden var färdig.

Enligt BJO:s åsikt kränkte Kesälahti kommun genom sitt ovan konstaterade lagstridiga förfarande klagandens rätt att få sitt ärende vederbörligen behandlat i tekniska nämnden utan ogrundat dröjsmål samt klagandens rätt att hänskjuta tekniska nämndens beslut till förvaltningsdomstolen för prövning. BJO delgav för kännedom kommunen sin uppfattning om saken.

BJO Jääskeläinens beslut 4.6.2009,
dnr 755/4/08*, föredragande Ulla-Maija Lindström

En kommunal taxa innehöll felaktiga bestämmelser om mervärdesskatt

BJO konstaterade i sitt beslut 8.6.2007 att Sibbo kommun handlade felaktigt när den tog ut mervärdesskatt av personer som beställt kopior av kommunala handlingar. BJO hänvisade till avgöranden som getts inom ramen för laglighetskontrollen och förvaltningsrättsskipningen, enligt vilka mervärdesskatt inte behöver betalas för avgifter som uppbärs för utlämnande av myndigheters egna handlingar. BJO ansåg i sitt beslut att en begäran om information som avser en myndighets handlingar enligt offentlighetslagen inte kan betraktas som försäljning av en vara eller tjänst i form av affärsverksamhet.

Sibbo kommunstyrelse fattade 27.11.2007 beslut om en ny taxa som fastställde avgifterna för handlingar och åtgärder. BJO konstaterade att det fortfarande in-

te var möjligt att konstatera hur det de facto förhöll sig med mervärdesskatten på de i taxan angivna avgifterna. I sin tilläggsutredning meddelade kommunstyrelsen att den 30.9.2008 fattat beslut om en ny taxa.

Också enligt denna nya korrigerade taxa uppbärs varje år som omfattas av granskningen 2 euro likväl högst 10 euro samt mervärdesskatt, om inte det år då handlingen utfärdades anges i samband med beställningen och kommunen sålunda måste utreda vilket år handlingen utfärdats. Vidare är taxan så utformad att då handlingar avsänds eller returneras i enlighet med förvaltningslagen tas för varje försändelse ut en expeditiionsavgift samt mervärdesskatt om handlingen i fråga är skattepliktig. Också om en handling eller annat material sänds mot postförskott tas för försändelsen ut en postavgift samt mervärdesskatt om handlingen är skattepliktig.

BJO anser att den taxa som fastställts av Sibbo kommunstyrelse fortfarande inte är lagenlig till dessa delar. Utredning av vilket år en handling är utfärdad förutsätter informationssökning. Offentlighetslagen ålägger myndigheterna att främja en god informationshantering, vilket innebär att handlingar ska vara behörigen tillgängliga. Utgångspunkten när det gäller hur kostnaderna för informationssökning ska täckas, liksom i fråga om hela dokumenthanteringen, är enligt lagens förarbeten att offentlighetsprincipen och en god förvaltning förverkligas. Den i taxan ingående bestämmelsen om att mervärdesskatt ska tas ut för utredningsarbetet står enligt BJO:s uppfattning klart i strid med offentlighetslagens syfte och principerna för fastställande av avgifter.

BJO kritiserade också taxans bestämmelser om skatt på expeditiionsavgifter och postavgifter. Enligt offentlighetslagen kan en myndighets handlingar inte till någon del anses vara skattepliktiga. Av den utredning som BJO fått framgår inte för vilka i taxan angivna försändelser kommunen kan uppbära mervärdesskatt.

Det uttryckliga syftet med offentlighetslagens bestämmelser om avgifter är att förverkliga de i lagen angivna grundläggande rättigheterna, offentlighetsprincipen och rättssäkerheten. Enligt grundlagens 22 § ska det allmänna se till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses. Trots dessa för kommunen förpliktande cent-

rala rättsregler och BJO:s beslut från år 2007 var Sibbo kommuns kopieringstaxa fortfarande inte lagenlig.

BJO delgav för kännedom Sibbo kommunstyrelse som sin uppfattning att kommunens kopieringstaxa fortfarande var lagstridig till den del som mervärdesskatt tas ut för informationssökning. BJO bad kommunstyrelsen senast 31.3.2010 meddela vilka åtgärder den vidtagit med anledning av detta beslut.

BJO Jämskeläinens beslut 31.12.2009,
dnr 949/2/08*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Sibbo kommunstyrelse meddelade 29.3.2010 att den genom sitt beslut 16.3.2010 hade rättat taxebeslutet från 30.9.2009 så att mervärdesskatt inte tas ut för begäran om information enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

5.16 UTBILDNINGSEKTOREN

Till utbildningssektorn hör ärenden som gäller utbildning och kultur. För laglighetskontrollen inom utbildningssektorn svarade BJO *Jukka Lindstedt* och fr.o.m. 1.10.2009 BJO *Jussi Pajujoja*. JO *Riitta-Leena Paunio* och BJO *Petri Jääskeläinen* avgjorde också enstaka klagomål som berörde utbildningssektorn under verksamhetsåret. Referendarierådet *Jorma Kuopus* var huvudföredragande inom detta sakområde och var också ansvarig för det trepersonsteam som behandlade frågor inom utbildningssektorn.

5.16.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Med anledning av statens produktivetsprogram har undervisningsförvaltningen förnyats och effektiviserats. Detta har medfört stora förändringar när det gäller utbildningssektorns verksamhetsområde och tillsynen över sektorn. Under år 2009 fortgick arbetet för förtydligande av Utbildningsstyrelsens roll och uppgifter, under överinseende av undervisningsministeriet. Utbildningsstyrelsens ställning vid utvärderingen av utbildningen har också förtydligats. Dessutom har man över lag utvecklat den styrning och resultatuppföljning som Utbildningsstyrelsen svarar för.

Regionalförvaltningsreformen inleddes för länens del sommaren 2007. Målet med reformen var att förtydliga regionalförvaltningsmyndigheternas roller, uppgifter och styrning samt regionindelningen. Enligt den nya regionalförvaltningsmodellen fördelade sig de ca 200 årsverken inom resultatområdet för utbildningssektorns basservice och rättsskydd så att ungefär 2/3 av personalen överfördes till de nya närings-, trafik- och miljöcentralerna (ELY) och 1/3 till regionalförvaltningsverken (AVI). Personalen började arbeta vid de olika enheterna 1.1.2010. Regionalförvaltningsverken har bl.a. till uppgift att främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och rättsskyddet.

På grund av de minskade skatteinkomsterna har alla kommuner blivit tvungna att skära ner sina utgifter un-

der år 2009. Åtstramningen av den kommunala ekonomin har yppat sig på många olika sätt när det gäller sådana tjänster som hänför sig till den grundläggande utbildningen, t.ex. skolbespisningen (bl.a. i Varkaus och Vanda) samt i form av ökade permitteringar av lärarna. Lärarpermitteringar tillgrips under verksamhetsåret i 17 kommuner. Den skärpta ekonomin ledde också till stora undervisningsgrupper i grundskolorna, svåra beslut gällande skolnäten och indragning av små byskolor. I en del grundskolbyggnader förekom långvariga fukt- och mögelproblem som störde skolarbetet och föranledde åsiktsyttringar från elevernas, föräldrarnas och lärarnas sida. Den som ordnar grundläggande utbildning ska under alla omständigheter se till att undervisningsmiljön är sund och trygg.

De skottdramer som inträffade i Jokela år 2007 och i Kauhajoki år 2008 väckte fortsättningsvis oro inom utbildningssektorn. Med hjälp av programmet KiVa Skola som genomfördes år 2009 strävade man efter att minska mobbningen på alla stadier inom den grundläggande utbildningen. Programmet omfattade sammanlagt 300 000 elever, men det genomfördes dock inte i alla skolor. Under verksamhetsåret uppdagades enstaka mobbningsfall vilka som värst hade lett till misshandel av en elev och till skolbyte för offret (jfr SS 1052/2009 rd).

Till de viktigaste lagreformer som genomfördes inom utbildningssektorn under år 2009 hörde totalrenoveringen av universitetslagen, revideringen av yrkeshögskolelagen, förslaget till lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, den nya lagen om Finlands Akademi samt ändringen av lagen om fritt bildningsarbete. En betydande ändring utgjordes av att tjänsteförhållandena för universitetens personal omvandlades till arbetsavtalsförhållanden då universiteten 1.1.2010 blev fristående rättssubjekt i förhållande till staten. Bestämmelserna om antagningen av studerande kvarstod däremot oförändrade i den nya universitetslagen, trots att behovet av en ändring av dessa bestämmelser har uppmärksamats på olika sätt också i JO:s avgöranden (jfr 348/4/05 och 2629/5/08). Vidare framfördes det under verksamhetsåret både i offentligheten och i en del klagomål kritik mot förvaltningen, allokeringen av resurser och valet av organ vid Aalto-universitetet.

Dessutom förekom det fortfarande praktiska problem när det gällde att tilldela de kommunala yrkeshögskolorna finansiering och statsandelar. Under år 2009 uppmärksammades också ändringarna av de immaterialrättsliga författningarna samt debatten om revivering av upphovsrättslagen.

5.16.2 LAGLIGHETSKONTROLL

I likhet med åren innan anfördes flest klagomål över de praktiska arrangemangen i anslutning till den grundläggande utbildningen, över mobbningsfall och permitteringar samt över bedömningen av tentamina och besättandet av tjänster vid universiteten.

Antalet avgöranden (147) var betydligt större än året innan (105). Av de avgjorda klagomålen gällde 54 den grundläggande utbildningen, 48 universitet och andra högskolor, 2 yrkeshögskolor, 11 undervisningsministeriet och 4 studentexamen, medan de återstående 28 klagomålen gällde övriga frågor inom utbildnings- och kultursektorn. Sammanlagt 29 ärenden föranledde åtgärder. Dessutom undersöktes tre utbildningsärenden som tagits till prövning på eget initiativ.

5.16.3 INSPEKTIONER

Inom utbildningssektorn utfördes en inspektion år 2009. OA Paunio inspekterade 15.4.2009 skolhemmet Sippolan koulukoti, som också omfattar skolan Sippolan Hovin koulu. I en grundskola av denna typ är inlärningssvårigheter ett centralt problem och leder ofta till att anpassad utbildning tillämpas.

Då BJO Lindstedt år 2006 inspekterade studentexamensnämnden upptäckte han brister i dokumenthanteringen och tog ärendet till prövning på eget initiativ (4129/2/06). Studentexamensnämnden meddelade år 2009 att man i samarbete med Arkivverket hade förnyat dokumenthanteringen samt att arkivbildningsplanen hade uppdaterats.

5.16.4 AVGÖRANDEN

Skolbespisningen i Varkaus var underdimensionerad

Länsstyrelsen i Östra Finlands län hade riktat kritik mot bristerna i skolbespisningen i Varkaus stad. Länsstyrelsen sände sitt beslut till JO för kännedom varefter BJO Lindstedt tog ärendet till prövning på eget initiativ.

Under våren 2008 motsvarade energitillgången för sjätteklassare i Varkaus 433 kilokalorier, vilket understred den nedre gräns på 693 kilokalorier som anges i Statens näringsdelegations Näringsrekommendation (för 12-åriga flickor). Den föreskrivna mängden understreds med 260 kilokalorier, vilket innebar att energitillgången endast motsvarade ca 62 % av den rekommenderade mängden.

Staden uppgav att man från och med hösten 2007 uppmärksammat tillsynen över skolbespisningen. I detta sammanhang utsågs en lärare eller ett skolgångsbiträde för att övervaka skolbespisningen för varje elevgrupp som deltog i den. Livsmedelsanslaget för skolbespisningen höjdes emellertid inte. Detta beslut grundade sig på en jämförelse mellan grundskolornas matsedlar i olika städer. Jämförelsen omfattade Varkaus, Nyslott, Brahestad, Kemi, Kuusankoski, Idensalmi, Kuopio och S:t Michel. Livsmedelsandel av priset för en elevmåltid varierade i dessa städer mellan 0,54 euro och 0,74 euro. I Varkaus stad var måltidens pris 0,70 euro.

Under hösten 2008 vidtog Varkaus stad åtgärder för att elevmåltiderna i grundskolorna skulle motsvara det referensvärde som föreskrivs i näringsrekommendationen. Varkaus höjde 15.9.2008 det livsmedelsanslag som anvisades för skolbespisningen med 0,34 euro per måltid, varefter livsmedelsandel av elevmåltidens pris uppgick till 1,04 euro per måltid. Grundskolornas sex veckors matsedel sågs också över, så att de skolmåltider som fanns på matsedeln för hösten år 2008 till sitt näringsinnehåll i genomsnitt omfattade 684 kilokalorier. Detta innebar att den rekommenderade gränsen på 650 kilokalorier överskreds.

Enligt BJO har elever i grundskolor som upprätthålls av kommunen enligt lagen rätt till avgiftsfri skolbespisning. Varje kommun får i egenskap av utbildningsanordnare självständigt fatta beslut om vilka livsmedel som används vid anordnandet av sådan avgiftsfri skolbespisning som föreskrivs i lagen om grundläggande utbildning. Kommunen har emellertid inte helt fri provningsrätt, utan kommunen är skyldig att uppfylla kraven på god förvaltning och de krav som barnets rättigheter edför.

BJO ansåg att det var bekymmersamt att Varkaus stad inte i enlighet med principerna om god förvaltning hade åtgärdat skolbespisningen förrän flera utbildnings- och tillsynsmyndigheter ingripit i ärendet. Skolbespisningen utgjorde en betydande kostnad inom kommunens ekonomi, men denna kostnad var ändå obetydlig jämfört med skolornas personalkostnader och övriga kostnader. Inom det kommunala beslutsfattandet i Varkaus borde man trots den strama kommunala ekonomin ha fäst tillräcklig vikt vid skolbespisningens betydelse när det gäller fostran och förebyggande hälsovård samt vid de individuella näringsbehoven hos elever i olika åldrar och vid barnets bästa.

BJO delgav stadsstyrelsen i Varkaus sin uppfattning om agerandet inom bildningsväsendet i Varkaus stad. Han sände också sitt beslut till Utbildningsstyrelsen och till Undervisningsministeriet samt till justitiekanslern för kännedom. Justitiekanslern utredde också för sin del hur elevvården i grundskolorna kunde utvecklas.

BJO Lindstedts beslut 24.9.2009, dnr 2527/2/08, föredragande Jorma Kuopus

En lärare handlade felaktigt vid disciplineringen av en elev

Klaganden riktade kritik mot en grundskolerektor för att en problematisk elev hade avlägsnats ur klassen och stängts in i ett arkivskåp för att lugna ner sig.

BJO Lindstedt konstaterade att rektorn enligt lag är behörig att avlägsna en elev ur klassen, men att det var obetänksamt och inkorrekt att stänga in eleven i arkivskåpet, eftersom denna åtgärd hade karaktären av ett

straff. Att stänga in en elev i ett sådant utrymme kan inte under några omständigheter betraktas som ett sådant maktmedel, en sådan disciplinär åtgärd eller som sådan handledning av en elev som får tillgripas enligt lagen om grundläggande utbildning. Rektorn hade inte heller gett någon skriftlig utredning om saken till utbildningsanordnaren. Rektorn hade emellertid stått i kontakt med elevens vårdnadshavare samma dag som incidenten inträffade.

I samma ärende uppmärksammades också kommunens socialarbetares förfarande. BJO riktade kritik mot socialarbetarna eftersom de inte hade bistått vid rättegången på det sätt som den dåvarande barnskyddslagen krävde.

BJO Lindstedts beslut 27.4.2009, dnr 1788/4/07, föredragande Jorma Kuopus

Undervisningsarrangemangen kränkte barnets jämlikhet

På grund av samarbetsproblem mellan klaganden och dennes sons lärare hade man hamnat i en situation där klagandens son i slutet av en termin under drygt en månads tid hade fått undervisning i ett utrymme avsett för smågrupper, avskild från sin egen klass. Den övriga undervisningen, som den berörda läraren inte svarade för, deltog sonen i tillsammans med sin egen klass. Orsaken till detta arrangemang var att läraren hade upplevt klagandens handlande som trassier och av hälsoskäl inte längre ansåg sig kunna undervisa den klass där klagandens son gick.

Kravet på jämlik behandling förutsätter enligt BJO Pa-juoja att alla elever i princip ska ha samma rätt att få undervisning i enlighet med läroplanen och i växelverkan med sin egen kamratgrupp. Särbehandling är tillåten endast av ett sådant skäl som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. När det gäller det arrangemang där klagandens son fick undervisning på det ovan beskrivna sättet kunde man inte påvisa något sådant särskilt skäl till arrangemanget som skulle ha hänfört sig till eleven själv. Det var däremot samarbetsproblemen mellan läraren och elevens förälder som hade föranlett

detta undervisningsarrangemang. Det var således i sista hand fråga om att eleven särbehandlades på grund av sina familjeförhållanden, dvs. av en orsak som hänförde sig till hans person.

Barnets rätt till grundläggande utbildning hör till de grundläggande rättigheterna. Det faktum att växelverkan mellan läraren och elevens förälder inte fungerar utgör inte en sådan grund för särbehandling av en elev i förhållande till kamratgruppen som är godtagbar enligt systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. BJO ansåg därför att förfarandet hade kränkt pojkens jämlikhet till den del det var fråga om hans rätt att få undervisning tillsammans med sin kamratgrupp. När det gällde elevens rätt att få undervisning i enlighet med läroplanen samt rätten till växelverkan med undervisningspersonalen uppdragades däremot ingenting som det skulle ha funnits skäl att ingripa i. Vid bedömningen av förfarandets klandervärdhet tog BJO hänsyn till de exceptionella omständigheter som föranlett arrangemanget samt till att det var fråga om ett tillfälligt och förhållandevis kortvarigt arrangemang.

BJO Pajuoja's beslut 3.12.2009, dnr 3166/4/08*,
föredragande Mikko Sarja

Oredigt förfarande vid tilldelandet av en anmärkning

Klaganden hade tilldelats en skriftlig anmärkning av sin chef, eftersom denne enligt chefen hade betalat ut ett arvode från Helsingfors universitets konto för ett forskningsprojekt utan tillbörliga betalningsgrunder och utan projektledarens samtycke. Klaganden ansåg emellertid att anmärkningen saknade grund och att chefen hade varit jävig i ärendet.

När det gällde påståendet om jäv ansåg BJO Jäskeläinen emellertid att chefen inte varit part i ärendet på det sätt som avses i förvaltningslagen. Tilltron till chefens opartiskhet hade inte heller enligt en objektiv bedömning äventyrats av något annat särskilt skäl, även om chefen hade anknytning till det aktuella ärendet på flera olika sätt. Det faktum att chefen i en sådan situation där en anmärkning tilldelas är delaktig i ären-

det t.ex. på grund av sin ställning eller verksamhet eller sina tidigare ställningstaganden utgör inte en sådan jävsgrund som avses i den allmänna bestämmelsen i förvaltningslagen.

Med tanke på att det var fråga om en arbetsledningsåtgärd som hörde till arbetsgivarens prövningsrätt hade BJO inte anledning att befatta sig med tilldelandet av anmärkningen i sig. Däremot ansåg han dock att ärendets behandling i vissa avseenden hade varit diffus, vilket framgick av följande omständigheter.

Förfarandet för hörande av parterna hade inletts två gånger, utan att det uppgavs någon orsak till detta i något dokument, vilket kunde ge klaganden anledning till obefogade tvivel på chefens ojävighet. Det förekom också ovisshet om vilken betydelse som skulle tillmätas det protokoll som upprättats över det första hörandet och oklarhet i fråga om protokolljusteringens betydelse. Anmärkningen gavs nämligen trots att protokollet inte ännu hade justerats. De korrigeringar som enligt klagandens representant borde ha gjorts i protokollet visade att det också förelåg oklarhet om vad som hade uppgetts vid hörandet. Dessutom var motiveringen till den skriftliga anmärkningen inexakt, eftersom motiveringen innehöll en hänvisning till det hörande som blivit inställt. Motiveringen var inte heller tillräckligt exakt med tanke på arbetsledningens styrningseffekt, eftersom det inte tydligt framgick av motiveringen varför utbetalningen saknade tillbörliga betalningsgrunder.

Enligt en helhetsbedömning av situationen ansåg BJO emellertid inte att klagandens rättsskydd hade äventyrats, eftersom klaganden hade getts tillfälle att bli hörd, utredning hade inhämtats också genom hörande av andra aktörer som hade anknytning till ärendet och klaganden hade haft rätt att begära att förtroendemannen skulle närvara vid hörandet. Vidare hade påföljden slutligen i fråga om sin stränghet motsvarat den påföljd som påförts anstaltens chef. BJO delgav dock den dekan som ansvarade för fakultetens verksamhet sina ovan nämnda synpunkter.

BJO Jäskeläinens beslut 26.6.2009,
dnr 1398/4/07*, föredragande Mikko Sarja

Professorer utnämndes felaktigt utan ansökningsförfarande

Klagandena kritiserade tjänstemännen vid Kuopio universitet för det förfarande där tre tvååriga professurer hösten 2007 besattes utan ansökningsförfarande. Klagandena anförde också att en av de utnämnda professorerna var jävig samt kritiserade vissa frågor i anslutning till grundandet av Östra Finlands universitet.

BJO Pajuoja konstaterade att de beslut om utnämning av de tre professorerna som universitetets rektor fattat 5.12.2007 kunde betraktas som felaktigt på grund av att ett sedvanligt ansökningsförfarande inte hade genomförts och det inte hade upprättats något motiverat memorandum över utnämningen samt på grund av att utnämningsbeslutet var mycket knapphändigt motiverat. Detta skyndsamma utnämningsförfarande som iaktogs inom området för handelsvetenskaper i samband med grundandet av Östra Finlands universitet stred mot offentlighetsprincipen som är fast förknippad med god förvaltning och mot finansministeriets rekommendation om ansökningsförfarandet.

Den exceptionella brådskan och tillvägagångssättet vid besättandet av en av dessa professorstjänster utgjorde ett problem. Den professor som utnämnts till tjänsten hade nämligen i beredningsskedet varit delaktig i fastställandet av uppgiftsområdena inom sektorn och tilldelandet av resurser. Detta förfarande kunde äventyra en utomstående persons tilltro till att förfarandet var opartiskt och förenligt med god förvaltning.

BJO Pajuojas beslut 18.12.2009,
dnr 3315/4/08, föredragande Jorma Kuopus

Övriga avgöranden

Till de klagomålsärenden som föranledde åtgärder under verksamhetsåret hörde bl.a. ett ärende där examenskommissionen inom audiovisuell kommunikation hade handlat i strid med god förvaltning (444/4/07), ett ärende där en professor i egenskap av sakkunnig gett utlåtanden i ett tvistemål som gällde mögelskador (1812/4/07), ett ärende där en yrkeshögskolelärare var jävig att bedöma sin egen sons tentamina (2730/4/07*), ett ärende där en universitetsavhandling varit framlagd en alltför kort tid före disputationen (3934/4/07*), ett ärende som berörde en yrkeshögskolelektors behörighet (2680/4/08), ett ärende där lånekvitton som skrivits ut med hjälp av adb endast hade engelskspråkig text (2847/4/08*) samt ett ärende där biblioteket påfört en kund låneförbud (3321/4/08*).

5.17 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 samhällseliga behov enligt lika grunder, samt även tryggheten av de språkliga rättigheterna på ett mer allmänt plan. Dessa rättigheter preciseras framför allt i språklagen, som tillämpas som en allmän lag, och i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda, men även i den speciallagstiftning som gäller olika förvaltningssektorer. Det samiska språkets ställning regleras särskilt i samiska språklagen.

Språkärendena hörde fram till 30.9.2009 till BJO *Jukka Lindstedts* ansvarsområde och därefter till BJO *Jussi Pajuojas* ansvarsområde. Också JO *Riitta-Leena Paurio* och BJO *Petri Jääskeläinen* avgjorde en del språklagomål under verksamhetsåret. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade JO-sekreteraren *Mikko Sarja*.

Justitieministeriets (JM) demokrati- och språkenhet följer tillsammans med delegationen för språkärenden upp språklagens verkställighet. JM kan ge rekommendationer i frågor som gäller lagstiftningen om nationalspråken samt vid behov ta initiativ och vidta andra åtgärder för att rätta till missförhållanden. JM utarbetar också den berättelse om språklagstiftningen som statsrådet varje valperiod överlämnar till riksdagen. Den berättelse som överlämnades år 2009 var den andra i ordningen.

5.17.1 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret gällde största delen av avgörandena såsom förut det svenska språkets ställning. Oftast gäller språklagomålen påstådda brister i den svenskspråkiga kundservicen och rätten att använda svenska i samband med behandlingen av olika ärenden hos myndigheterna. De klagomål som berör kundservicen gäller i allmänhet bl.a. besvarandet av förfrågningar, olika blanketter samt den informationsförmedling som sker t.ex. via tillkännagivanden, broschyrer,

anvisningar och webbsidor. Klagomål anförs även över förundersöknings-, delgivnings- och rättegångsförfarandena, över trafikövervakningen, över behandlingstiderna för svenskspråkiga ärenden samt över språket i myndigheternas inbördes korrespondens. Nästan varje år anförs också klagomål över universitetens kvoter för svenskspråkiga studerande.

Detta år var exceptionellt beträffande antalet språklagomål. Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 369 ärenden som tangerade de språkliga rättigheterna. JO fick ta emot 345 klagomål som gällde Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts planer på att lägga ner Västra Nylands sjukhus i Ekenäs. I 331 av dessa klagomål uppmärksammades särskilt tryggheten av den svenskspråkiga servicen. En närmare redogörelse för denna fråga finns i det avsnitt som gäller hälso- och sjukvården (s. 218). Därutöver avgjordes 38 andra språkärenden, varav nio föranledde åtgärder.

Fyra avgöranden gällde det finska språkets ställning. I dessa var det fråga om rätten att få finskspråkiga handlingar. Under verksamhetsåret avgjordes däremot inga klagomål som gällde det samiska språkets ställning.

Det engelska språket aktualiserades i fyra avgöranden. I ett avgörande uppmärksammades Finlands Akademi på att det av en annons som gällde möjligheten att ansöka om stipendier tydligt borde ha framgått att ansökan kunde lämnas in förutom på engelska också på båda nationalspråken (1240/4/07*).

Under verksamhetsåret genomfördes inte några särskilda inspektioner i anslutning till språkfrågor. I samband med inspektionerna inom olika förvaltningsområden uppmärksammade man emellertid kundernas rätt att använda sitt modersmål och få service på sitt eget språk. Språkfrågorna kommer speciellt att betonas inom JO:s verksamhet under år 2010, då de språkliga rättigheterna och kravet på gott språkbruk utgör ett särskilt tema i samband med övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Ärendegruppens huvudföredragande höll en föreläsning i ett seminarium på Polisyrkeshögskolan i Tammerfors om språklagomålen som gäller polisens verksamhet.

5.17.2 AVGÖRANDEN

ANM kränkte den språkliga jämlikheten

Arbets- och näringsministeriet (ANM) kränkte den språkliga jämlikheten för personer som ansökte om EU-stöd. I över ett och ett halvt års tid fanns det nämligen bara en finskspråkig version av webbplatsen EURA 2007 som utarbetats för ansökningar om strukturfondsstöd. Enligt BJO ska sökandena behandlas jämlikt med avseende på språket oberoende av om det är fråga elektroniskt eller mer konventionellt förvaltningsförfarande. BJO tog dock hänsyn till att det även var möjligt att lämna in ansökningar om strukturfondsstöd utan att utnyttja webbplatsen, med hjälp av sedvanliga blanketter. Dessa blanketter fanns, liksom anvisningarna, tillgängliga också på svenska. Servicen tillhandahölls emellertid i olika former på de två nationalspråken.

Valet av olika serviceformer kan dock de facto också inverka på servicens innehåll. Detta innebär att servicens innehåll påverkas av att olika serviceformer väljs av språkliga skäl, trots att servicens kvalitet inte ska få försämrats till följd av individens språkval. Även om det fanns tillgång till sedvanliga ansökningsblanketter också på svenska, kunde en svenskspråkig sökande som ville använda sitt eget modersmål inte dra nytta av de fördelar som det internetbaserade systemet medförde, dvs. flexibilitet vid ifyllandet och behandlingen av ansökningarna. En svenskspråkig sökande blev alltså tvungen att avstå från sin rätt att använda sitt modersmål för att med hjälp av datasystemet kunna få sin ansökan behandlad flexibelt och kanske också snabbare än en sedvanlig ansökan. Det hör emellertid till myndigheternas skyldigheter att se till att en enskild individ de facto kan välja vilket språk han eller hon vill använda och att ingen tvingas avstå från denna rättighet annat än av egen fri vilja.

När det gällde förfarandet för inlämnande av ansökningar om EU-strukturfondsstöd behandlades finsk- och svenskspråkiga sökande således inte på ett sådant jämlikt sätt som grundlagen och lagen om lika behandling kräver. Ministeriet kunde inte ange något

sådant skäl till särbehandlingen som skulle ha varit godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. ANM som ansvarade för upprätthållandet av systemet hade därmed handlat i strid med diskrimineringsförbudet. BJO delgav ministeriet sin uppfattning.

BJO Lindstedts beslut 10.9.2009, dnr 212/4/08*,
föredragande Mikko Sarja

IM bröt mot språklagen i samband med nödmeddelanden

Inrikesministeriet (IM) bröt mot språklagen när det gällde nödmeddelandena i samband med storbranden vid Abloys låsfabrik i Joensuu.

BJO betonade att det föreligger ett nära samband mellan räddningsarbetet och förmedlingen av information om vad som händer. Vid betydande och brådskande räddningsåtgärder ska man beakta föreskrifterna om de språk som myndigheterna ska använda vid informationsförmedlingen. I det aktuella fallet var det inte fråga om sedvanlig förmedling av information till allmänheten, där språket kan bestämmas i enlighet med områdets språkförhållanden, utan det var fråga om sådan information som var väsentlig med tanke på individens liv, hälsa, egendom och säkerhet. Meddelandena gavs i strid med språklagens uttryckliga bestämmelser enbart på finska. Eftersom det är ministeriet som i de enskilda myndigheternas ställe bär ansvaret för förmedlingen av sådan information som är väsentlig med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna riktade BJO i detta fall kritik mot IM:s räddningsavdelning.

IM ska se till att räddningsverken vänder sig till ministeriet i tillräckligt god tid så att ministeriet för sin del kan uppfylla sina skyldigheter. Det är viktigt att man på förhand klarlägger översättningsansvaret. BJO betonade vidare att de grundläggande fri- och rättigheterna även tillkommer andra personer än sådana som har finska eller svenska som modersmål. På grund av detta och eftersom myndigheterna enligt språklagen också har möjlighet att använda andra språk utöver nationalspråken, kan det i synnerhet när det är fråga om

nödmeddelanden finnas skäl för myndigheterna att utnyttja denna möjlighet oftare än vad de gjort hittills.

BJO Lindstedts beslut 30.9.2009, dnr 361/2/09*,
föredragande Mikko Sarja

Med anledning av BJO:s beslut tillsatte IM i januari 2010 en arbetsgrupp för att utreda frågor i anslutning till myndighetsmeddelanden. Arbetsgruppen har till uppgift att utarbeta en utredning om myndighetsmeddelanden, där eventuella behov av revidering av lagar och anvisningar kartläggs. Arbetsgruppens mandatperiod löper ut 31.8.2010.

Tingsrättens kompletteringsuppmaning stred mot språklagen

En sökande som hade lämnat in en svenskspråkig ansökan till en finskspråkig tingsrätt hade av tingsrätten uppmannats lämna in en officiell finskspråkig översättning av sin ansökan. BJO konstaterade att klaganden emellertid hade rätt att välja att använda antingen finska eller svenska i ärendet. Enligt språklagen ska den part som önskar få en översättning av en handling i ett tvistemål eller i ett ansökningsärende i regel själv skaffa den. Tingsrättens begäran om en finskspråkig översättning av ansökan var således inte förenlig med språklagen. Klaganden hade inte tillställt tingsrätten någon finskspråkig översättning. Det faktum att handlingarna var svenskspråkiga hade emellertid inte utgjort ett hinder för ärendets behandling vid tingsrätten. Med tanke på detta ansåg BJO att det var en tillräcklig åtgärd att delge tingsrätten sin uppfattning om sökandens språkliga rättigheter.

BJO Jääskeläinens beslut 27.11.2009,
dnr 2096/4/08, föredragande Terhi Arjola-Sarja

Kommunen ska ordna dagvård på barnets modersmål

I en tvåspråkig kommun hade ett barn erbjudits en dagvårdsplats inom den finskspråkiga dagvården, eftersom det inte fanns några lediga svenskspråkiga dagvårdsplatser.

Enligt dagvårdslagen ska kommunen sörja för att dagvård står till buds på barnets modersmål, då detta är finska, svenska eller samiska. I dagvårdslagen åläggs kommunen även en särskild skyldighet att ordna dagvård. Barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare har en s.k. subjektiv rätt att inom den tidsfrist som föreskrivs i förordningen få en dagvårdsplats som ordnats av kommunen. Innebörden av denna rättighet har emellertid inte granskats i samband med lagstiftningsprocessen. En tvåspråkig kommuns skyldighet att ordna socialvårdsservice på båda språken regleras å sin sida i socialvårdslagen. Där tas inte särskilt ställning till den språkliga dimensionen i samband med skyldigheten att ordna dagvård.

JO ansåg att de skyldigheter som de grundläggande språkliga rättigheterna medför för kommunerna ska beaktas vid tolkningen av skyldigheten att ordna socialvårdsservice. Detta innebär att en tvåspråkig kommun på samma grunder ska kunna tillhandahålla en dagvårdsplats för ett finsk- eller svenskspråkigt barn på barnets eget språk inom den föreskrivna fyramånadersfristen. I det aktuella fallet erbjöds barnet en finskspråkig dagvårdsplats inom den föreskrivna tidsfristen och en svenskspråkig plats tio dagar senare. Enligt JO borde den svenskspråkiga dagvårdsplatsen ha tillhandahållits inom samma tidsfrist.

JO Paunios beslut 4.6.2009, dnr 2525/4/07,
föredragande Aila Linnakangas

Övriga avgöranden

Den språkliga aspekten aktualiserades förutom i de ärenden som gällde nedläggningen av Västra Nylands sjukhus även i vissa andra klagomål som gällde förvaltningsreformer. De klagomål som gällde projektet för förnyelse av regionalförvaltningen (ALKU-projektet) togs inte till prövning, eftersom projektet skulle utvärderas vid riksdagen. I ett klagomål som gällde statsrådets förfarande vid förnyelsen av tingsrättsnätverket aktualiserades betydelsen av domkretsens språk med tanke på domarnas tjänstebehörighet (428/4/09*). Klagomålet föranledde emellertid inte några åtgärder när det gällde denna fråga. En mer omfattande redogörelse för avgörandet finns i det avsnitt som gäller domsto-

larna (s. 117). Finansministeriet (FM) hade däremot handlat i strid med språklagen i det fall där ministeriet också till kommuner med svenska som majoritetsspråk hade sänt en finskspråkig begäran om ett utlåtande angående ändringen av verksamhetsområdet för vissa magistrater. FM korrigerade dock detta fel omedelbart efter att ministeriet delgetts JO:s begäran om utredning och utlåtande i ärendet (1833/4/08).

Vidare tog BJO på eget initiativ på nytt ställning till ett ärende som avgjordes år 2008 (3232/4/06*), där det var fråga om utgivning av rekommendationerna om god revisionssed på båda nationalspråken. Det faktum att dessa rekommendationer inte finns på svenska, trots att de är av central betydelse när det gäller att tolka innebörden av sådan god revisionssed som är bindande för revisorer, utgör nämligen ett rättsskyddsproblem. BJO gjorde en framställning till ANM om att ministeriet ska bedöma vilka åtgärder som ska vidtas för att avhjälpa detta rättsskyddsproblem redan innan de internationella revisionsstandarderna godkänns inom EU (2825/2/08). ANM meddelade dock att framställningen inte föranleder några åtgärder. Detta meddelande är ännu föremål för prövning hos BJO.

I ett ärende där klaganden uppgav att en utmätningsman hade meddelat att han endast besvarade finskspråkiga förfrågningar uppmärksammade BJO exekutionsverket på ett allmänt plan på kundernas språkliga rättigheter. BJO konstaterade att en person har rätt till god förvaltning oberoende av sitt språk och att klaganden hade rätt att välja att använda antingen finska eller svenska i sina förfrågningar till exekutionsverket. Det språk på vilket förfrågningarna ska besvaras bestäms enligt språklagen (3198/4/08).

Prövningen av ett klagomål som gällde behörighetsvillkoren för tjänster vid Tullverket ledde å sin sida till att språkkunskapskraven för tjänsterna numera har fastställts i enlighet med de krav som anges i lagen. Språkkunskapskraven ska nämligen fastställas i lag eller förordning om personalens arbetsuppgifter omfattar betydande utövning av offentlig makt i förhållande till individens rättigheter och skyldigheter (2807/4/07*).

I ett lantmäteriärende konstaterade BJO att partens rätt att på begäran få en officiell översättning av protokollet över en lantmäteriförrättning inte kunde begränsas med anledning av att det protokoll som upprättats på ärendets behandlingsspråk hade tillställts fastighetens andra delägare som parten delade hushåll med och som använde det språk på vilket ärendet behandlades. Enligt BJO kunde man inte bara räkna med att den andra delägaren skulle svara för tolkningen av förrättningsprotokollet, utan parten skulle tillställas en officiell översättning av protokollet eftersom de villkor som anges i språklagen var uppfyllda (240/4/07*).

JO tog år 2008 ur språklig synvinkel ställning till landskapet Ålands möjligheter att delta i beredningen av EU-ärenden (dnr 3433/2/06*). JO betonade att beredningshandlingar i EU-ärenden som berör Åland ska avfattas på svenska för att landskapets myndigheter effektivt och enligt jämlika principer ska kunna delta i beredningen av ärendena (se årsberättelsen 2008). JM meddelade i början av 2010 att regeringens EU-ministerutskott har godkänt anvisningar för ministeriernas handläggare om Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden. I anvisningarna har man strävat efter att iaktta de synpunkter som JO har anfört i sitt beslut.

5.18 BESKATTNING

Till detta sakområde hänförs både den direkta och den indirekta beskattningen. Ärenden som gäller tullens bilbeskattning i anslutning till bilimport har emellertid statistiförts 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-Majja Lindström*.

5.18.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

För beskattningen svarar Skatteförvaltningen som är underställd finansministeriet (FM). Genom den nya lag om Skatteförvaltningen som trädde i kraft år 2008 förnyades skatteförvaltningens organisation så att Skattestyrelsen och de nio skatteverken omorganiserades till en myndighet med namnet Skatteförvaltningen, vars verksamhetsområde omfattar hela landet.

Projektet för förnyelse av skatteförvaltningen fortgår under år 2010, då man har för avsikt att genomföra en ändring som innebär att Skatteförvaltningen ska vara den behöriga myndigheten i fråga om all slags beskattning. Inom Skatteförvaltningen fördelas uppgifterna mellan olika enheter, men i alla författningar kommer endast myndigheten Skatteförvaltningen att nämnas. Företagsbeskattningen ska koncentreras till Skatteförvaltningens företagsbeskattningsenhet, som omfattar Koncernskattecentralen och företags-skattebyråerna.

Denna förnyelse innebär att Skattestyrelsen avskaffas. Som det sista skedet i samband med de reformer som påbörjats redan under det förra årtiondet har man som mål att inrätta en skatterättsenämnd för den riksomfattande Skatteförvaltningen, som uppskattningsvis ska kunna inleda sin verksamhet i början av år 2013. I detta sammanhang kommer också skatteverken att avskaffas och beskattningen av privatpersoner kommer därefter att skötas av Skatteförvaltningens personbeskattningsenhet.

FM tillsatte 18.9.2008 en arbetsgrupp för att utreda utvecklandet av beskattningen, med mandatperioden 1.10.2008–31.12.2010. Till arbetsgruppens uppgifter hör bl.a. att bedöma de allmänna riktlinjerna för skattepolitiken samt de ändringar som globaliseringen medför i fråga om verksamhetsmiljön och produktionsstrukturerna. Arbetsgruppen har t.ex. behandlat inkomstbeskattningens struktur och inkomstfördelningen, företags- och kapitalbeskattningen både på det nationella och det internationella planet, den indirekta beskattningen och dess inkomstutjämnande verkningar, skattebasen och nivån för mervärdesskatten samt förhållandet mellan kommunerna och staten när det gäller beskattningen.

Fordonsförvaltningscentralen (AKE) fungerade under verksamhetsåret som skatteuppbördsmyndighet för fordonsskatten. AKE avskaffades emellertid genom lagen om Trafiksäkerhetsverket 863/2009, som trädde i kraft 1.1.2010. Trafiksäkerhetsverket (TraFi) bildades av AKE, Luftfartsförvaltningen, Sjöfartsverkets sjösäkerhetsfunktion och Järnvägsverket. Det nya ämbetsverkets huvudsakliga uppgift är att ansvara för regleringen och övervakningen av trafiksystemen, att aktivt utveckla trafiksystemens säkerhet samt att främja trafikens miljövänlighet. Ämbetsverket deltar i beredningen av nationella och internationella normer, utfärdar föreskrifter och tillstånd, uppbär skatter och avgifter, upprätthåller register, samlar in statistiska uppgifter och tillhandahåller informationstjänster.

5.18.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret avgjordes knappt 100 klagomål som berörde beskattningen, varav sex föranledde åtgärder. 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 emellertid i regel inte varit särskilt stort.

Största delen av klagomålen anfördes av privatpersoner. Klagomålen riktade sig ofta mot skattemyndigheternas och besvärinstansernas beslut och beslutsmotiveringar. Under verksamhetsåret begärde klagandena i flera klagomål att JO skulle ändra den verkställda beskattningen eller besvärinstansens myndighetsbeslut. 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.

Under verksamhetsåret anfördes fortsättningsvis flera klagomål över beskattningen av pensioner som betalats från Sverige. Klagandena misstänkte fortfarande att de pensioner som betalades från Sverige blev föremål för dubbel beskattning. I svaren redogjorde man för de tillämpliga rättsreglerna och för ändringen av skatteavtalet mellan de nordiska länderna (FördrS 26/1997). Skatteavtalet ändrades genom lagen 762/2008 som trädde i kraft 31.12.2008. Genom denna ändring inkluderades föreskrifter om gottgörelseförfarandet också i det nordiska skatteavtalet. Gottgörelseförfarandet innebär att man direkt avräknar den skatt som betalats i en annan stat. Denna skatt gottgörs alltså som sådan. Gottgörelsen kan dock inte vara större än beloppet av de skatter som ska betalas för utlandsinkomst i Finland. I de svar som utarbetades med anledning av klagomålen redogjorde man för de ståndpunkter som framförts i riksdagens finansutskotts betänkande (FiUB 18/2008 rd). Enligt utskottet skapar den nämnda ändringen klarhet i läget såtillvida att man mera konkret kan visa att påståendet om dubbelbeskattning av pensionsinkomst är felaktigt, eftersom den skatt som betalats till en annan stat gottgörs som sådan, med de begränsningar som gäller maximibeloppet.

Vidare riktades i flera klagomål kritik mot hushållsavgiften och de avdrag som får göras för arbetsresor och för bostad på arbetsorten i samband med inkomstbeskattningen, eftersom det ansågs att dessa avdrag

gynnar sådana skattskyldiga som har familj. I en del andra klagomål riktades kritik mot skillnaderna mellan beskattningen av pensioner och arbetsmarknadsstöd och beskattningen av förvärvsinkomster. JO kan emellertid inte inom ramen för laglighetskontrollen befatta sig med riksdagens lagstiftande verksamhet eller med det bakomliggande samhälleliga beslutsfattandet. Vid besvarandet av dessa klagomål redogjorde man för inkomstskattelagens bestämmelser och för de grunder för olikheterna vid beskattningen som anges i lagens förarbeten, samt för ställningstagandena inom rättspraxisen.

Också fastighetsbeskattningen kritiserades i flera klagomål. I svaren anvisades klagandena att utnyttja de metoder för ändringssökande som föreskrivs i fastighetsskattelagen ifall de önskar erhålla ändring i den verkställda beskattningen.

I de klagomål som gällde fordonsbeskattningen kritiserades i synnerhet det användningsförbud som påförs vid försummelse av skattebetalningen. I sina svar refererade BJO fordonsskattelagens bestämmelser och redogjorde för sitt beslut från år 2006 och för de ståndpunkter han framfört i beslutet (1511/4/04*) samt för AKE:s och FM:s meddelanden med anledning av beslutet. I en del andra klagomål riktades kritik mot de ändringar som infördes i fordonsskattelagen 1.1.2010 och som innebär att den grundskatt som tas ut för fordonen vid fordonsbeskattningen numera baserar sig på bilens koldioxidutsläpp. Vid besvarandet av klagomålen redogjorde BJO för förarbetena till dessa lagändringar och i synnerhet för de synpunkter som framförts i finansutskottets betänkanden (FiUB 24/2007 rd och FiUB 21/2009 rd).

5.18.3 AVGÖRANDEN

Spärrmarkeringskunders hemkommun röjs

Begränsningarna av utlämnandet av kontaktuppgifter, dvs. spärrmarkeringar, regleras i offentlighetslagen och befolkningsdatalagen (från och med 1.3.2010 i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregister-

centralens certifikattjänster 661/2009). Enligt bestämmelserna om spärmarkeringar kan personer som har grundad anledning att misstänka att deras eller deras familjs hälsa eller säkerhet är hotad begära att uppgifter om deras hemkommun och deras bostad där ska hemlighållas, liksom även övriga kontaktuppgifter. I september 2009 hade 8 322 personer beviljats sådana spärmarkeringar som grundade sig på befolkningsregisterlagen.

Enligt lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter är den skattskyldiges namn, födelseår och hemkommun offentliga beskattningsuppgifter vid den årliga inkomstbeskattningen, om inte något annat följer av offentlighetslagen eller befolkningsdatalagen. Uppgifter om hemkommunen för en sådan person som med stöd av offentlighetslagen eller befolkningsdatalagen beviljats spärmarkering hör således inte heller enligt lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter till de uppgifter som är offentliga. Denna information får därmed inte offentliggöras i den årliga förteckningen över offentliga beskattningsuppgifter.

Enligt lagen om beskattningsförfarande bestäms en fysisk persons beskattningskommun enligt situationen vid utgången av det år som föregår skatteåret. Beskattningskommunen är således i praktiken också personens hemkommun, om inte han eller hon har flyttat under skatteåret. Beskattningen verkställs av det skatteverk inom vars verksamhetsområde den berörda personens hemkommun är belägen. Skatteverket anses också omfatta de skattebyråer och övriga serviceställen som finns inom dess verksamhetsområde.

Den gällande lagstiftning som berör offentliga inkomstbeskattningsuppgifter och verkställandet av beskattningen innehåller inga föreskrifter om hur förteckningarna över offentliga beskattningsuppgifter ska utarbetas. Skattestyrelsen har emellertid tolkat lagstiftningen så att förteckningarna över offentliga beskattningsuppgifter inte kan sammanställas till riksomfattande förteckningar eller till mer omfattande regionala förteckningar. Detta skulle nämligen äventyra den offentlighet som riksdagen kräver i fråga om beskattningsuppgifterna. Man har inte heller ansett det möjligt att sammanställa särskilda riksomfattande eller regionala förteckningar över spärmarkeringskunder. Skattestyrel-

sen motiverade sin uppfattning med att sådana förteckningar skulle röja hemorten för personer som beviljats spärmarkering. Trots att informationen om att en person har beviljats spärmarkering inte enligt offentlighetslagen är sekretessbelagd, kan denna information emellertid enligt Skattestyrelsens tolkning betraktas som sekretessbelagd med stöd av 1 och 4 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter. Sådana förteckningar kan dessutom strida mot personuppgiftslagens föreskrifter om skydd för personuppgifter.

BJO konstaterade att Skattestyrelsen har haft till uppgift att se till att sekretessbelagd information om hemkommunen för personer som beviljats spärmarkering inte röjs i de årliga förteckningarna över offentliga beskattningsuppgifter. Informationen om en persons beskattningskommun framgår dock indirekt av förteckningen, eftersom Skatteförvaltningen utarbetar kommunspecifika förteckningar över de offentliga inkomstbeskattningsuppgifterna. Enligt Skattestyrelsen är de föreskrifter om spärmarkerade uppgifter som ingår i 5 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter problematiska. Med anledning av detta hade Skattestyrelsen redan 31.10.2003 gjort en framställning till FM om att saken borde åtgärdas. Därefter hade Skattestyrelsen gjort förnyade framställningar till ministeriet 19.11.2004 och 10.11.2005. Dessutom hade Skattestyrelsens överdirektör tillsatt en särskild arbetsgrupp för att klargöra lagstiftningen. Arbetsgruppens mandatperiod löpte ut 30.6.2007. Skattestyrelsens initiativ har emellertid inte föranlett några lagändringar. Enligt BJO fanns det inte anledning att rikta kritik mot Skattestyrelsens förfarande i ärendet.

Också JO har på basis av ett antal klagomål undersökt offentliggörandet av information om spärmarkeringskunder i förteckningarna över offentliga beskattningsuppgifter. Under åren 2004 och 2006 vidtogs inga åtgärder med anledning av dessa klagomål, eftersom man ansåg att de problem som hänförde sig till spärmarkeringarna redan var kända i och med att Skattestyrelsen gjort framställningar om saken till FM och Skattestyrelsens överdirektör tillsatt en arbetsgrupp för att utreda saken. JO antog därmed att FM skulle utarbeta behövliga lagändringar.

Eftersom dessa åtgärder emellertid inte har lett till några lagändringar, bad BJO FM år 2008 ge ett utlåtande med anledning av ett klagomål som gällde offentliggörandet av information om spärmarkeringskunders hemkommun. BJO hänvisade till sina tidigare avgöranden och till utredningarna om Skattestyrelsens framställningar till FM. BJO uppmärksammade särskilt ministeriet på behovet av lagändringar och betonade att syftet med spärmarkeringar är att skydda personer som har grundad anledning att misstänka att deras eller deras familjs hälsa eller säkerhet är hotad.

FM konstaterade i sitt utlåtande till BJO i november 2008 att ministeriet ansåg att det fanns skäl att utreda de lagstiftningsproblem som hänför sig till spärmarkeringarna och att problemen snabbt bör lösas. FM meddelade hösten 2009 att man som bäst håller på att bereda en översyn av lagstiftningen vid ministeriet. Förslagen till lagändringar torde kunna utarbetas till en regeringsproposition och behandlas vid riksdagen under våren 2010. Lagändringarna kan därmed tidigast bli tillämpliga på beskattningen för skatteåret 2009, som ska färdigställas före utgången av oktober 2010.

FM har till uppgift att fungera som sakkunniginstans vid fastställandet av målsättningarna för Finlands skattepolitik, svara för beredningen av skattelagstiftningen samt delta i utvecklandet av Skatteförvaltningen och tullverket. Trots att Skattestyrelsen redan i oktober 2003 hade gjort en framställning till ministeriet om ändring av lagstiftningen om beskattningsuppgifternas offentlighet, samt uppmärksammat saken i sina brev år 2004 och 2005, hade FM inte vidtagit några åtgärder för att ändra lagstiftningen. Den arbetsgrupp som tillsatts av Skattestyrelsens överdirektör och som slutfört sitt arbete år 2007 lyckades inte heller åstadkomma någon ändring av situationen. FM meddelade först i sitt utlåtande med anledning av det aktuella klagomålet att ministeriet strävar efter att snabbt utreda och åtgärda lagstiftningsproblemen. I september 2009 uppgav ministeriet att ärendet fortfarande bara var under beredning.

Enligt BJO:s uppfattning borde FM fortare ha utrett vilka lagändringar som behövs för att uppgifterna om hemkommunen för sådana skattskyldiga som beviljats spärmarkering ska hållas hemliga. BJO konstaterade

att det är viktigt att sekretessbelagd information om hemkommunen för spärmarkeringskunder inte längre röjs då beskattningen för skatteåret 2009 färdigställs. Han delgav FM denna uppfattning och bad ministeriet senast 31.3.2010 meddela honom hur ärendets beredning framskridit.

BJO Jämskäläinens beslut 31.12.2009,
dnr 2945/4/08, föredragande Ulla-Maija Lindström

FM meddelade 30.3.2010 att ministeriet i samarbete med Skattestyrelsen har utarbetat ett utkast till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av 5 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter. I denna proposition är utgångspunkten för alla skattskyldigas del att uppgifterna om den skattskyldiges hemkommun inte längre ska vara offentliga. I framtiden ska istället informationen om det landskap inom vilket den skattskyldiges hemkommun är belägen vara offentlig. Propositionen ska överlämnas till riksdagen i april.

Rättsläget i fråga om kvittning av skatteåterbäring var delvis otillfredsställande

Med anledning av ett klagomål konstaterade BJO att rättsläget i fråga om privaträttslig kvittning av skatteåterbäringar fortfarande var otillfredsställande. Efter att BJO uppmärksammat saken år 2002 och 2006 hade Skatteförvaltningen utfärdat noggrannare och mer detaljerade interna anvisningar om privaträttslig kvittning. Det finns emellertid inga uttryckliga bestämmelser om privaträttslig kvittning, utan förfarandet för kvittning av skatteåterbäringar grundar sig fortfarande på Skatteförvaltningens interna anvisningar. Som rättsmedel har en förvaltningskund som är missnöjd med kvittningen möjlighet att väcka talan vid tingsrätten mot den myndighet som utfört kvittningen.

Enligt BJO motsvarar detta rättsläge dock inte ännu kravet på att förvaltningsförfarandet ska regleras i lag. I 80 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs det nämligen att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag. Reglering på lagnivå saknas också i fråga om det rättsskydd som

tryggas i 21 § i grundlagen och i fråga om individens processuella rättsskyddsgarantier.

BJO delgav justitieministeriet sin (JM) uppfattning om det otillfredsställande rättsläget i fråga om privaträttslig kvittning och påskyndade den fortsatta beredningen av det lagstiftningsprojekt som berör offentligrättsliga fordringar. BJO bad JM senast 1.9.2010 meddela hur lagstiftningsprojektet har fortskridit (4157/4/08).

Verkställandet av efterbeskattning och behandlingen av rättelseyrkanden fördröjdes

Berättelsen över skattegranskningen av klagandens affärsverksamhet under skatteåren 2000–2003 hade inkommit till skatteverkets beskattningsenhet 19.11.2004. I berättelsen över skattegranskningen hade klaganden ansetts stå i anställningsförhållande till aktiebolaget. Till följd av detta innehöll berättelsen framställningar om att efterbeskattning skulle verkställas i fråga om förätkta försäljningsinkomster, ogrundade dagpenningar och kilometerersättningar samt icke-avdragsgilla levnadskostnader för alla de granskade skatteårens del.

De beskattningsåtgärder som enligt framställningarna skulle vidtas beträffande alla de granskade skatteåren baserade sig på enhetliga grunder. Enligt BJO:s uppfattning skulle en ändamålsenlig behandling av ärendet i denna situation ha inneburit att efterbeskattningen för alla dessa skatteår skulle ha verkställts vid så samma tidpunkt som möjligt.

Vid skatteverket hade det förekommit betydande brister och dröjsmål vid behandlingen av beskattningsframställningarna i berättelsen över skattegranskningen av klagandens affärsverksamhet, som inkommit till beskattningsenheten 19.11.2004. På basis av de likartade beskattningsframställningar som grundade sig på skattegranskningen av skatteåren 2000–2003 verkställdes efterbeskattning 29.12.2006, 31.12.2007 och 23.12.2008. Det uppgavs inte någon särskild orsak till att beskattningen hade verkställts vid olika tidpunkter. Detta förfarande ledde för klagandens del till att efter-

beskattningen i huvudsak verkställdes vid den senaste möjliga tidpunkten och innebar att behandlingstiden vid skatteverket blev oskäligt lång. Som längst uppgick behandlingstiden till fyra år. Det oskäliga dröjsmålet hade dock beaktats vid verkställandet av efterbeskattningen, så att skattetillägg endast hade beräknats fram till 31.12.2005.

Dessutom hade behandlingen av klagandens rättelseyrkanden som hänförde sig till skatteåren 2000 och 2001 fördröjts. Klaganden hade inte heller bemötts korrekt då denne försökt påskynda ärendena och ställt frågor om dem. Klagandens rättelseyrkanden gällande skatteåren 2000 och 2001, som var daterade 19.2.2007 och 8.2.2008, hade inte registrerats i programmet för ändring av beskattningen. Rättelseyrkandena hade inte avgjorts ännu i slutet av januari 2009. Vid beskattningsenheten hittade man varken det rättelseyrkande som gällde skatteåret 2001 eller det yrkande som gällde slutförande av beskattningen.

Enligt den tilläggsutredning som skatteverket lämnat in hade beslutsförslaget gällande skatteåret 2000 sänts till skatterättelsenämnden 19.2.2009. Skatterättelsenämnden fattade sitt beslut i ärendet 19.3.2009. Också de beslutsförslag som gällde skatteåren 2001, 2002 och 2003 hade sänts till skatterättelsenämnden 19.2.2009, men skatterättelsenämnden hade skjutit upp deras behandling och bett skatteverkets skatterevisionsenhet ge sitt utlåtande angående den verkställda beskattningen. Skatterättelsenämnden avgjorde rättelseyrkandena 3.6.2009.

Enligt utredningen hade organisationsreformen vid skatteverkets beskattningsenhet orsakat en sådan anhopning av ärenden att verksamheten vid enheten hade omvandlats till en överlevnadskamp där man endast klarade av att behandla de mest brådskande ärendena. På grund av den betydande anhopningen av ärenden och tjänstemännens stora arbetsmängd ansåg BJO att ingen enskild tjänsteman kunde betraktas som ansvarig för de dröjsmål som uppkommit vid verkställandet av klagandens beskattning och behandlingen av rättelseyrkandena, eller för försummelserna vid besvarandet av klagandens förfrågningar.

Däremot var det skatteverket som i egenskap av myndighet som verkställer beskattningen bar ansvaret för att utträttandet av ärenden och behandlingen av ärenden inte hade organiserats på ett tillbörligt sätt vid beskattningsenheten. Skatteverket hade således i samband med organisationsreformen försummat sin skyldighet att säkerställa och övervaka att beskattningsenheten klarade av att behandla beskattningsärendena på ett tillbörligt sätt och utan oskäligt dröjsmål, samt att kunderna fick tillbörlig rådgivning och annan service. BJO gav skatteverket en anmärkning för framtiden på grund av de brister och dröjsmål som skatteverkets förfarande orsakat vid behandlingen av klagandens skatteärenden. Han delgav också Skattestyrelsen sitt beslut för kännedom.

BJO Jääskeläinens beslut 31.12.2009,
dnr 3550/4/08, föredragande Ulla-Maija Lindström

Skattestyrelsen uppfyllde inte sin utredningsskyldighet på ett tillbörligt sätt

A hade i sitt sparförsäkringsavtal utsett Helsingfors stads skattebyrå till förmånstagare i fråga om den ersättningssumma som skulle betalas ut vid hans död. Efter att A dött uppmanade således försäkringsbolaget förmånstagaren att fylla i en ersättningsansökan för utbetalning av dödsfallsersättningen och returnera ansökan till försäkringsbolaget.

Skattebyråerna i Helsingfors och Vanda hade 1.1.2006 slagits samman till Huvudstadsregionens skattebyrå. Huvudstadsregionens skattebyrå och Nylands skatteverk bad Skattestyrelsen ta ställning till huruvida skattebyrån kunde ta emot ersättningssumman. Skattestyrelsen meddelade att Statskontoret uppgett att man där endast handhar medel som testamentrats direkt till Statskontoret samt arv efter personer som dött utan arvingar. I det fall att ingen ersättningsansökan görs, tillfaller tillgångarna dödsboet. Enligt Skattestyrelsens ekonomistadga kan Skattestyrelsen inte ta emot donationer. Inkomster med okänt ursprung inkomstförs som diverse inkomster hos staten.

Senare meddelade Skattestyrelsen att dess direktion hade diskuterat frågan och beslutat att det inte var fråga om en donation. Skatteförvaltningen kunde således ta emot pengarna. Huvudstadsregionens skattebyrå returnerade således ansökan om dödsfallsersättning till försäkringsbolaget, som betalade ut ersättningssumman på skatteverkets konto. Skattestyrelsen tog emellertid följande dag ut ersättningssumman och inkomstförde den bland statens diverse inkomster.

BJO bad Skattestyrelsen redogöra för bl.a. på vilka grunder den ansåg sig kunna fatta beslut om medlens användning och betala dem vidare. Han frågade också hur Skattestyrelsen hade säkerställt att A:s uttryckliga vilja tillgodosågs. BJO hänvisade till förarbetena till lagen om försäkringsavtal och till de anvisningar som ska följas vid tolkningen av förmånstagarförordnanden. Enligt dem är ett förmånstagarförordnande en ensidig viljeyttring från försäkringstagarens sida och ska därför i första hand tolkas så att slutresultatet kan antas motsvara avsikten hos den som gett förordnandet. Vid tolkningen av ett förmånstagarförordnande tillämpas samma principer som vid tolkningen av ett testamente enligt ärvdabalken. Slutligen frågade sig BJO ifall ersättningssumman borde ha återbetalats till försäkringsbolaget (och vidare till A:s dödsbo) eftersom Skattestyrelsen ansåg att varken skattebyrån eller någon annan enhet inom Skatteförvaltningen kunde ta emot ersättningssumman.

BJO fick inget svar på de ovan nämnda frågorna av Skattestyrelsen. Enligt BJO stödde detta hans uppfattning om att Skattestyrelsens förfarande inte grundade sig på en tillräcklig och korrekt utredning av ärendet. Skattestyrelsen borde i första hand ha strävat efter att utreda avsikten med A:s ovanliga förmånstagarförordnande. Först därefter, då Skattestyrelsen genom en helhetstolkning av förmånstagarförordnandet försäkrat sig om A:s avsikt med förordnandet, borde Skattestyrelsen ha bedömt huruvida Skatteförvaltningen i enlighet med A:s vilja kunde ta emot ersättningssumman. Ifall detta inte var fallet, borde Skattestyrelsen ha meddelat skattebyrån att den inte kunde ansöka om ersättning, varvid ersättningen skulle ha tillfallit A:s dödsbo.

På basis av den till buds stående utredningen hade BJO inte möjligheter att bedöma avsikten med A:s förmånstagarförordnande. BJO ansåg att det var otillfredsställande att det förblev oklart huruvida A:s avsikt och vilja hade fullföljts i ärendet. BJO delgav Skattestyrelsen sin ovan angivna uppfattning om den bristfälliga utredningen av avsikten med A:s förmånstagarförordnande. Han bad Skattestyrelsen senast 30.4.2010 meddela huruvida den eventuellt hade för avsikt att ännu vidta några åtgärder med anledning av ärendet.

BJO Jämskeläinens beslut 21.12.2009,
dnr 1019/4/08, föredragande Ulla-Maija Lindström

5.19 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*.

5.19.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Republikens president stadfäste 20.11.2009 lagstiftningen om revidering av statens regionförvaltning som innebär att de regionala miljöcentralerna och miljötillståndsverken dras in 2010. Då inleder sex regionförvaltningsverk och 15 närings-, trafik- och miljöcentraler sin verksamhet. Reformen innebär att miljötillståndsverkens uppgifter överförs till ansvarsområdet för miljötillstånden vid fyra regionförvaltningsverk medan de regionala miljöcentralernas uppgifter, med undantag för miljötillståndsärendena, överförs till ansvarsområdet för miljö- och naturresurser vid 13 närings-, trafik- och miljöcentraler. Den funktionella styrningen för ansvarsområdena förblir hos miljöministeriet. För den administrativa styrningen av regionförvaltningsverken svarar finansministeriet medan arbets- och näringsministeriet svarar för styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna.

5.19.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Liksom tidigare år gällde klagomålen i allmänhet kommunala miljömyndigheter, men också de regionala miljöcentralerna och miljöministeriet 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 ordinarie 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 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. Vart fjärde klagomål föranledde åtgärder från JO:s sida. 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- och miljötillståndsärenden, bygg- och miljötillsynsärenden, planlägningsärenden, avfallshantering och ärenden i anslutning till miljöhälsovård. Nästan en tredjedel av avgörandena gällde dessa ärendekategorier.

Flera klagomål gällde bl.a. frågan om hörande av parter. BJO uppmärksammade vikten av att parterna hörs i samband med bergområdesinventeringar som har samband med natur- och vattenskydd samt med koordinering av marktäkt. Även om inventeringar inte har några direkta rättsverkningar för markägarnas rättigheter har de en faktisk betydelse för möjligheterna att använda områden uttryckligen för marktäkt. Att höra parterna kan anses vara en princip som ingår i grundlagens begrepp god förvaltning och som myndigheterna i mån av möjligheter ska främja (2646, 2681 och 3950/4/07).

I ett klagomålsärende om en arkitekturtävling som skulle läggas till grund för en detaljplan var det också fråga om tävlingens faktiska betydelse för som berördes av detaljplanen. Det är i någon mån problematisk med tanke på den grundlagsfästa rätten att kunna påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön och medborgarnas möjligheter att delta i och påverka beslut om en arkitekturtävling ordnas innan ens ett utkast till planen i fråga varit framlagt till påseende (2173/4/09).

BJO gav en byggnadsinspektör anmärkning för att denne beviljat bygglov för en maskinhall på ett strandområde utan att ge grannarna tillfälle att bli hörda och utan den regionala miljöcentralens undantagslov (1076/4/07). Likaså borde en invånare enligt BJO:s åsikt ha beretts tillfälle att bli hörd innan miljönämnden med anledning av husbolagets rättelseyrkande upphävde ett av kommunens veterinär meddelat förbud att bo i bostaden (2549/4/07*).

I flera klagomål aktualiserades jävsfrågor. En stads byggmästare var jävig att delta i stadens beslut som gällde ett muddringsprojekt eftersom han ägde en fastighet på strandområdet och muddringarna kunde få betydande konsekvenser för användningen av fastigheten och dess värde (3985/4/07). En kommuningenjör var jävig att i anslutning till myndighetsövervakningen göra slutsyn av en byggnad eftersom han på byggherrens vägnar hade övervakat projektet (se nedan referaten 978 och 1237/4/07, s. 292). Miljönämndens ordförande borde ha avhållit sig från behandlingen av ett rättelseyrkande som gällde val av entreprenör, eftersom han skulle verka som underentreprenör på byggarbetsplatsen i fråga (522/4/07*).

Också under verksamhetsåret inkom flera klagomål som gällde avfallstransport (3847/4/08 samt 569, 944 och 3633/4/09) och kommunala avfallsavgifter (bl.a. ärendena 24/4/08 och 798/4/09). JO var också behörig att undersöka ett privat aktiebolags förfarande till den del som det fakturerade avfallsavgifter för en kommuns räkning (971/4/07).

5.19.3 AVGÖRANDEN

Dröjsmål med behandling av en miljötillståndsansökan

Klaganden kritiserade Västra Finlands miljötillståndsverk för dröjsmål med behandlingen av en miljötillståndsansökan gällande kärnkraftverket i Lovisa. Ansökan hade lämnats in i januari 2003. Miljötillståndsverket hade hållit ansökningshandlingarna framlagda till påseende våren 2004 då klaganden och dennes parter lämnade i en anmärkning med anledning av ansökan. Då klagomålet inkom till JO hade det redan förflutit över tre år från inlämnandet. Under samma tid hade enligt klaganden de miljöolägenheter som påtalades i anmärkningen ökat och inte blivit avhjälpta. Vidare hade behandlingen av de i anmärkningen framförda ersättningsyrkandena fördröjts.

BJO framhöll att miljötillståndsförfarandet har en central betydelse när det gäller reglering och övervakning av funktioner som påverkar miljön. Också därför måste behandlingen av en ansökan som gäller miljötillstånd för en existerande verksamhet behandlas utan ogrundat dröjsmål.

Västra Finlands miljötillståndsverk hade enligt BJO:s uppfattning i sin utredning om orsakerna till dröjsmålet med behandlingen av ansökan om miljötillstånd framfört vissa i och för sig förståeliga synpunkter som bl.a. gällde prioriteringen av ärenden. Behandlingstiderna sammanhänger i sista hand med de resurser som står till buds. Resursbrist är emellertid ingen godtagbar motivering när det gäller avvikelse från det grundlagsfästa kravet på behandlings utan dröjsmål.

BJO ansåg att miljötillståndsverket inte hade behandlat ansökan om miljötillstånd utan ogrundat dröjsmål, med beaktande av att ansökan hade avgjorts först i april 2009 efter att ha behandlats i över sex år. Möjligheten att utnyttja rätten att få ärendet behandlat av en domstol hade också fördröjts i motsvarande mån. Om besvärsrätten utnyttjades skulle den sammanlagda behandlingstiden bli ännu mera oskäligen.

BJO gav därför Västra Finlands miljötillståndsverk en anmärkning för det oggrundade dröjsmålet med behandlingen av ansökan om miljötillstånd för kärnkraftverket i Lovisa.

BJO Jääskeläinens beslut 29.4.2009,
dnr 1940/4/07*, föredragande Erkki Hännikäinen

Massförsäljning av fastigheter

Köpvittnets förfarande och innehållet i ett meddelande om fastighetsförsäljning

JO fick ett klagomål om Helsingfors magistrats köpvittne och dennes förfarande i samband med att Kapiteeli Oy på en gång sålt 478 på olika håll i landet belägna fastigheter till ett svenskt fastighetsinvesteringsbolag. Fastigheterna hade sålts för en ospecificerad köpesumma på sammanlagt 49 057 800 euro. Enligt köpvittnesförordningen skulle köpvittnet sända meddelande om fastighetsöverlåtelsen bl.a. till den kommun och den lantmäteribyrå inom vars område fastigheten var belägen. Av meddelandet skulle framgå ca 20 olika uppgifter om den sålda fastigheten, t.ex. köpesumman, byggnader på fastigheten, fastighetens användningsändamål och planläggningsituationen.

Enligt köpvittnets anvisningar och anvisningarna för ifyllande av meddelande om fastighetsöverlåtelse skulle till meddelandet fogas antingen en kopia av köpebrevet eller en förteckning över sålda fastigheter, om antalet parter eller överlåtelseobjekt var så många att uppgifterna om dem inte rymdes på blanketten. Det fanns inga bestämmelser eller anvisningar om vilka uppgifter som skulle nämnas i förteckningen. I det aktuella fallet hade till det meddelande om fastighetsöverlåtelsen som köpvittnet sänt fogats endast en engelskspråkig utskrift av en lista över de sålda fastigheterna i slumpmässig ordning, utan några sådana normala uppgifter om fastigheterna som ska framgå av meddelandet om fastighetsöverlåtelsen. I denna utformning gav meddelandet om fastighetsöverlåtelsen inte kommunerna tillräcklig information om de sålda fastigheterna och inte heller fick lantmäteriverket tillräckliga uppgifter för att tillförlitligt kunna uppdatera det landsomfattande köpeskillingsregistret.

BJO ansåg att köpvittnet inte tillräckligt detaljerat hade utrett köpet av de talrika fastigheterna och uppgifterna om köpet och att köpvittnet sålunda, oberoende av att anvisningarna var tolkningsbara, hade försummat sina skyldigheter som köpvittne. BJO uppmärksammade Lantmäteriverket (LMV) och justitieministeriet (JM) på att de anvisningar som utfärdats för köpvittnen och blanketterna för meddelanden om fastighetsöverlåtelser och anvisningarna för ifyllande av dem inte var entydiga med tanke på sådana fall där flera fastigheter säljs med samma köpebrev. Enligt BJO:s är det därför skäl att utveckla anvisningarna, blanketterna för meddelanden om överlåtelser och anvisningarna för ifyllande av dem. BJO bad LMV och JM senast 29.10.2009 meddela vilka åtgärder de vidtagit i ärendet.

BJO Lindstedts beslut 28.4.2009, dnr 2298/4/07*,
föredragande Jorma Kuopus

JM meddelade 20.10.2009 att en lag om köpvittnen träder i kraft 1.1.2010 och upphäver den tidigare köpvittnesförordningen. Samtidigt överförs befogenheter i ärenden som gäller bestyrkande av överlåtelser från JM och dess förvaltningsområde. Anvisningarna om den fastighetsförteckning som ska fogas till meddelanden om fastighetsöverlåtelser kan lämpligen tas in i den nya anvisning för köpvittnen som upprättas och publiceras av LMV.

LMV publicerade 18.12.2009 nya anvisningar för köpvittnen. I det sammanhanget avhjälpes vissa av de problem som framkommit i samband med klagomålet och ansluter sig till överlåtelse av flera fastigheter som är belägna i olika kommuner med ett och samma köpebrev. Inga ändringar görs i fråga om meddelande om fastighetsöverlåtelser och ifyllningsanvisningarna.

Förköpslagen är tolkningsbar vid massförsäljning av fastigheter

I förköpslagens 3 § föreskrivs att när fastigheter inom två eller flera kommuners område har sålts genom samma överlåtelsebrev har den kommun förköpsrätt, inom vars område största delen av fastigheternas sammanlagda areal är belägen. Enligt förköpslagen kan kommunen på förhand meddela att den inte kommer att utnyttja sin förköpsrätt. I det ovan nämnda ärendet

som gällde massförsäljning av fastigheter hade man från Kapiteeli Oy:s sida på förhand frågat Utsjoki kommun där merparten av fastigheternas areal (ca 172 ha) var belägen om den skulle utnyttja sin förköpsrätt. Utsjoki kommun meddelade att den inte kommer att utnyttja sin förköpsrätt. Klaganden ansåg att kommunerna fråntagits förköpsrätten "genom paketering många fastighetsköp i samma köpebrev" och då Utsjoki kommun också på alla andra kommuners vägnar meddelat att förköpsrätten inte skulle komma att utnyttjas.

LVM och JM ansåg i sina utredningar med anledning av klagomålet över köpvittnets förfarande att problemet framför allt berodde på förköpslagens 3 §, som var orsaken till att flera kommuner inte kunnat utnyttja sin förköpsrätt och att förköpslagen eventuellt bör justeras i detta avseende. Eftersom förköpslagen hör till miljöministeriets (MM) förvaltningsområde är det detta ministerium som ska bereda eventuella lagändringar. Enligt MM ger det system som föreskrivs i förköpslagen inte någon möjlighet att ingripa vid massförsäljning av fastigheter. Enligt ministeriet kan däremot jordabalken vid behov ändras så att endast en fastighet inom en kommuns område kan säljas med ett köpebrev.

BJO gjorde på eget initiativ en framställning till MM och JM om att ministerierna gemensamt ska bedöma ärendet och möjligheterna att ändra lagstiftningen samt senast 31.12.2009 meddela JO vilka åtgärder de eventuellt vidtar.

BJO Lindstedts framställning 28.4.2009,
dnr 1358/2/09, föredragande Jorma Kuopus

JM och MM meddelade emellertid 3.12.2009 i sin gemensamma utredning att de på de grunder som närmare framgår av utredningen inte anser det vara nödvändigt att justera bestämmelserna om förköp eller fastighetsköp.

Sanitära olägenheter i rehabiliteringshem

I ett rehabiliteringshem för mentalvårdspatienter i anslutning till en stads hälsocentral hade i årtal förekommit fuktskador och därmed förknippade andra olägenheter orsakade av mögel och mikrober. Ständiga

fuktproblem hade konstaterats. Reparationer hade utförts med årliga underhållsanslag, men de hade varit otillräckliga. Situationen hade slutligen tillspetsats då allt flera bland personalen och patienterna hösten 2006 uppvisade symptom som berodde på mögelexponering. I det första skedet hade de patienter och anställda som uppvisade flest symptom flyttats till andra lokaler eller till hälsocentralens andra verksamhetsställen. Slutligen beslöts det att fastigheten skulle genomgå en grundlig sanering och att lämpliga tillfälliga lokaler skulle skaffas för patienterna.

Enligt arbetarskyddslagen ska gemensamma arbetarskyddsåtgärder prioriteras framför individinriktade skyddsåtgärder. Enligt JO:s åsikt var det i och för sig viktigt att enskilda objekt reparerades och att anställda med de allvarigaste symptomen flyttades till andra lokaler. Arbetarskyddslagen förutsätter emellertid att arbetsgivaren i första hand vidtar övergripande åtgärder för att avlägsna orsakerna till fukt- och mögelskador samt reparera skadorna, varvid åtgärderna påverkar hela arbetsmiljön.

Enligt patientlagen har varje patient rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet, vilket bl.a. innebär att patienten inte får utsättas för ohälsosamma faktorer eller förhållanden. I det aktuella fallet hade patienterna redan under flera år i olika hög grad utsatts för sådana faktorer och förhållanden. På grund av personalens symptom och sjukledigheter var rehabiliteringshemmets personalunderskott också betydande. Enligt överläkarens utredning hade den stora ökningen av sjukledigheter bland personalen inneburit avsevärda problem med att hålla igång en fungerande rehabiliteringsverksamhet. Av båda dessa skäl hade patienternas rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet enligt JO:s åsikt inte fullt ut kunnat förverkligas under dessa förhållanden.

Rehabiliteringshemmets personal och patienter hade enligt JO utsatts för faktorer och förhållanden som orsakat sådana sanitära olägenheter som avses i hälsoskyddslagen. JO underströk att såsom sanitär olägenhet inte ska betraktas endast konstaterad sjukdom eller hälsostörning, utan också redan förekomsten av faktorer eller förhållanden som har en negativ inverkan på livsmiljön.

JO ansåg emellertid att det i hälsocentralens verksamhet inte hade framkommit sådana försummelser att hälsocentralen kunde anses ha förfarit lagstridigt. Efter hösten 2006 hade hälsocentralen vidtagit ändamålsenliga åtgärder. JO ansåg emellertid att hälsocentralens och över huvud taget stadens åtgärder som helhet betraktade kunde anses vara otillräckliga. Staden kunde ha vidtagit mera målmedvetna åtgärder för att på ett övergripande sätt avhjälpa problemen med inomhusluften redan i ett tidigt skede efter att de konstaterats, vilket bättre skulle ha motsvarat det allmännas grundlagsfästa skyldighet att sörja för skyddet av arbetskraften och främja befolkningens hälsa.

JO Paunios beslut 30.11.2009, dnr 2788/4/07, föredragande Erkki Hännikäinen

Märkning av boträd för kungsörn

Klagandena bad JO undersöka bl.a. Forststyrelsens och Västra Finlands miljöcentrals förfarande i ett ärende som gällde ett konstgjort bo för kungsörn på deras fastighet och märkning av ett antal boträd. På ett boträd hade 2003 fästs en fridlysningsskylt trots att det enligt klagomålet inte fanns någon sådan grund som avses i naturvårdslagens 39 §.

Fridlyst är enligt naturvårdslagens 39 § 2 mom. ett på behörigt sätt utmärkt boträd för en fridlyst fågel och ett boträd där en stor rovfågel häckar och där boet är i regelbunden användning och klart synligt.

Enligt utredningen anses fridlysningsskyltar vara behövliga och nyttiga i synnerhet på renskötselområdet där Forststyrelsen årligen undersöker kungsörnens häckningsresultat som grund för beräkning av ersättning för de skador som åsamkas renhushållningen.

Av skyltens text framgick att den var avsedd att vara informativ. I den mån som en skylt utmärker ett träd på en privat markägares mark där en kungsörns, dvs. en stor rovfågels bo är i regelbunden användning och klart synligt, innebär skylten inte i sig någon tilläggsbegränsning för markägaren när det gäller rättigheterna i anslutning till hans fastighet. Med beaktande

av kraven på god förvaltning är det emellertid enligt BJO:s uppfattning skäl att se till att inte ens denna typ av informativa skyltar sätts upp på privata markägares träd utan att markägaren kontaktas på förhand. Eftersom det framgick av skyltens text att den satts upp i MM:s, dvs. en myndighets namn, skulle det enligt BJO:s åsikt ha varit sakenligt att skylten inte sattes upp av privatpersoner utan av personer i naturvårdsförvaltningens tjänst.

Det är möjligt att en iakttagelse som leder till att en fridlysningsskylt sätts upp på en stor rovfågels boträd är osäker eller tolkningsbar. I synnerhet i sådana fall då markägaren är oenig om att iakttagelsen om häckningen stämmer eller är tillförlitlig kan man enligt BJO i stället för att sätta upp en skylt alternativt överväga att t.ex. i enlighet med naturvårdslagen besluta fastställa gränserna för det område där en art som är i behov av särskilt skydd förekommer. Markägaren har då möjlighet att till förvaltningsdomstolen överklaga beslutet som förbjuder förstöring och försämring förekomstplatsen.

BJO framställde att MM närmare utreder principerna och praxisen för användning av fridlysningsskyltar av det slag som avses i klagomålet och vid behov ber Forststyrelsen justera sina verksamhetsprinciper och sina anvisningar till fågelintresserade som rapporterar till Forststyrelsen. BJO bad MM meddela vilka åtgärder beslutet eventuellt föranlett.

BJO Jämskäläinens beslut 12.3.2009, dnr 838/4/07*, föredragande Jouni Toivola

MM meddelade 18.3.2010 att ministeriet kartlägger förekomsten av stora rovfågels bon på privatpersoners marker och även behovet att utmärka bon. Enligt MM är det med tanke på ersättningssystemet nödvändigt att märka ut kungsörnens boträd på renskötselområdet, men i övrigt är det skäl att utreda om märkningen har något mervärde när det gäller boträd som också annars är fredade och i vilka situationer det finns särskilda orsaker att märka ut sådana träd. MM har i under den senare hälften av 2009 inlett en utredning av hur den centrala naturvårdslagstiftningen fungerar. BJO:s beslut har sänts till dem som sköter utredningen. MM har i varje fall för avsikt att se över de administrati-

va förfarandena kring och bestämmelserna om utmärkning av boträd och att även överväga anvisningar om saken.

Jäv för en kommuningenjör

I flera klagomål ombads JO bl.a. från jävssynpunkt utreda förfarandet i anslutning till en industrihall som Punkaharju kommun låtit bygga. När det bolag som var verksam i hallen förstörde den hade det framkommit brister i takkonstruktionens värmeisolering. Bolaget fakturerade kommunen för bristerna och tekniska nämnden beslöt betala drygt 15 000 euro till bolaget. Bolagets yrkande ansågs ha samband med det inlösnings- och hyresavtal om byggnaden som kommunen och bolaget ingått.

Byggnadens slutsyn hade gjorts av kommuningenjören i egenskap av vikarie för byggnadsinspektören. Kommuningenjören hade å andra sidan i samband med att industrihallen byggdes som sin tjänsteuppgift på byggherrens, dvs. kommunens vägnar skött uppgifter i anslutning till ansökan om bygglov samt övervakningsuppgifter som hörde till byggherren. BJO ansåg att den nämnda verksamheten för byggherrens räkning var ett i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten avsett annat särskilt skäl som äventyrat tilltron till hans opartiskhet att i enlighet med markanvändnings- och bygglagen sköta tillsynsuppgifter, inklusive bl.a. slutsyn. Kommuningenjören var sålunda jävig att göra slutsyn av industrihallen. Hans förfarande var därför lagstridigt.

Kommuningenjören hade deltagit i förhandlingarna om ersättningsärendet med bolaget och verkat som föredragande när ärendet om ersättning till bolaget behandlades i tekniska nämnden i januari 2007 och i början av mars 2007. BJO ansåg att den omständigheten att kommuningenjören deltagit i förhandlingarna och varit föredragande i ersättningsärendet kunde anses vara problematisk med tanke på det krav på opartiskhet som ställs på en myndighet. Han hade övervakat byggnadsprojektet på kommunens vägnar och i ersättningsärendet var det fråga om bristfällig värmeisolering som framkommit i byggnadsprojektet. Detta samband kunde tolkas vara ett sådant i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten avsett annat sär-

skilt skäl som hade äventyrat tilltron till hans opartiskhet vid förhandlingarna och föredragningen av ersättningsärendet. Å andra sidan hade det åtminstone inte ännu i det skedet påståtts att den bristfälliga värmeisoleringen berodde på kommuningenjörens förfarande. Därför var det enligt BJO:s åsikt också möjligt att anse att kommuningenjören i tjänsten kunde delta i handläggningen av ersättningsyrkandet i anslutning till avtalet med kommunen utan att hans opartiskhet äventyrades. BJO ansåg sålunda att det i någon mån var tolkningsbart om kommuningenjören varit jävig vid förhandlingarna och de nämnda föredragningarna.

BJO underströk emellertid den omständigheten att syftet med jävsbestämmelserna är dels att förhindra att ovidkommande omständigheter inverkar på behandlingen av förvaltningsärenden och dels också att upprätthålla det allmänna förtroendet för förvaltningens och myndighetsverksamhetens opartiskhet. Principen om god förvaltning innebär sålunda att tjänsteinnehavare också i sådana fall där det kan anses vara tolkningsbart eller osäkert om jäv föreligger helst inte ska delta i behandlingen av ett ärende. Enligt BJO:s åsikt borde kommuningenjören ha ansett sig vara jävig att delta i förhandlingarna och verka som föredragande när ärendet behandlades i nämnden.

Med anledning av tekniska nämndens beslut att betala ersättning till bolaget gjordes ett rättelseyrkande som nämnden förkastade. Kommuningenjören var föredragande i ärendet som rättelseyrkande.

I rättelseyrkandet framfördes misstanke om försummelser i tillsynen i det skede då industrihallen byggdes. Påståendet avsåg inte uttryckligen den tillsyn som kommuningenjören skötte på byggherrens vägnar men var dock enligt BJO:s åsikt ägnat att rikta uppmärksamheten dels mot byggnadstillsynsmyndighetens ansvar och dels i vidare bemärkelse mot tillsynen i byggnadsskedet. BJO ansåg att denna misstanke om försummelse i tillsynen redan i sig var en omständighet som innebar att tilltron till kommuningenjörens opartiskhet i ärendet som gällde rättelseyrkandet kunde anses ha äventyrats. Dessutom hade kommuningenjören strax innan rättelseyrkandet inkom förrättat slutsyn av industrihallen, vilket var byggnadstillsynsmyndighetens uppgift. I rättelseyrkandet togs upp frågan om ansvaret för slutsynen av byggnadsprojektet

och om det slutsynsprotokoll som dithills saknats i handlingarna. När man utöver synpunkterna på tillsynsansvaret beaktade också kommuningenjörens ställning i egenskap av den tjänsteinnehavare som förrättat slutsynen, ansåg BJO att kommuningenjören i enlighet med den grund som avses i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten varit jävig att föredra rättelseyrkandet om ersättningsbeslutet.

Enligt BJO:s åsikt kunde det i ett fall som detta också anses vara fråga om intressejäv enligt förvaltningslagens 28 § 1 mom. 3 punkten. Enligt lagrummet är en tjänsteman jävig om avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för tjänstemannen eller för en närstående till tjänstemannen. I det aktuella fallet kunde bestämmelsen tolkas så att avgörandet i ärendet som gällde rättelseyrkandet enligt en förhandsbedömning hade en väsentlig betydelse med avseende på om slutresultatet av ersättningsärendet också skulle få negativa rättsliga eller ekonomiska konsekvenser i synnerhet för kommuningenjören eller alternativt leda till att han undgick sådana konsekvenser.

På de grunder som nämns ovan ansåg BJO att kommuningenjören borde ha avhållit sig från att vara fördragande i ärendet som gällde rättelseyrkande och från att vara närvarande då ärendet behandlades. Kommuningenjörens förfarande var lagstridigt.

BJO gav kommuningenjören en anmärkning för de ovan nämnda lagstridiga förfarandena och delgav honom sin uppfattning om tolkningen av jävsbestämmelserna. BJO uppmärksammade också kommunens tekniska sektion på vikten av att iaktta jävsbestämmelserna.

BJO Jämskäläinens beslut 9.4.2009,
dnr 978 och 1237/4/07, fördragande Jouni Toivola

En byggnadsinspektörs lagstridiga förfarande

En byggnadsinspektör hade år 2003 med ett beslut som meddelats efter anslag beviljat bygglov för en maskinhall på 96 kvadratmeter. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) återbröt beslutet 2007 på ansökan av klaganden. HFD konstaterade i sitt beslut att klagan-

den med anledning av ansökan om bygglov för projektet inte hade beretts tillfälle att bli hörd och det kunde inte heller anses uppenbart onödigt att han hördes. Enligt HFD hade det sålunda vid behandlingen av ansökan om bygglov skett ett procedurfel som väsentligen hade kunnat påverka beslutet i fråga. Dessutom ansåg HFD att projektet innan bygglov beviljades skulle ha förutsatt att den regionala miljöcentralen med stöd av markanvändnings- och bygglagens 171 § beviljat undantag från behovet av planering på strandområden enligt 72 § i samma lag. Eftersom något undantag för byggande av maskinhallen inte beviljats hade byggnadsinspektörens beslut att bevilja bygglov för maskinhallen varit baserat på en uppenbart felaktig lagtillämpning som väsentligt hade kunnat påverka beslutet. Av denna anledning ansåg HFD att byggnadsinspektörens beslut måste återbrytas.

BJO konstaterade att han inte hade anledning att bedöma frågan om hörande av grannen eller behovet av undantagslov på något annat sätt än HFD gjort.

BJO ansåg att byggnadsinspektören förfor lagstridigt då han behandlade ansökan om bygglov utan att informera klaganden om ansökan och ge honom tillfälle att bli hörd och då byggnadsinspektören beviljade bygglov utan att den regionala miljöcentralen i enlighet med markanvändnings- och marklagen hade beviljat undantagslov från den nämnda lagens begränsning i fråga om byggande på strandområden. Dessutom underströk BJO att rätten att bli hörd enligt grundlagens 21 § är en central princip som hör samman med rättssäkerhet god förvaltning.

BJO gav byggnadsinspektören en anmärkning för det lagstridiga förfarande som refereras ovan.

BJO Jämskäläinens beslut 10.2.2009,
dnr 1076/4/07, fördragande Terhi Arjola-Sarja

Felaktigt förfarande då en gatuplan godkändes

En stads samhällsnämnd hade i vissa enkla gatuplansärenden, t.ex. i fråga om grundreparationer, tillämpat ett försnabbat förfarande enligt vilket nämnden vid ett och samma möte beslöt både om framläggande av

förslaget till gatuplan och om godkännande av förslaget. Om det inte gjordes några anmärkningar mot förslaget ansågs gatuplanen vara klar att genomföras. Om det gjordes anmärkningar mot planen togs dessa upp till behandling och gatuplanen justerades vid behov. Därefter fördes gatuplanen på nytt till nämnden för godkännande.

BJO konstaterade i sitt beslut med anledningen av ett klagomål att man av markanvändnings- och bygglagens och -förordningens bestämmelser kan dra den slutsatsen att ett förslag till gatuplan ska framläggas till påseende före beslutet om godkännande av gatuplanen. Av samhällsnämndens utredning framgick att man redan frångått det ovan beskrivna försnabbade förfarandet och att procedurfelet sålunda var korrigerat.

BJO Jämskeläinens brev 24.8.2008,
dnr 2822/4/07, föredragande Jouni Toivola

Rätten att ta del av fullmäktiges protokoll

Protokollet från det sammanträde som Borgnäs kommunfullmäktige höll 28.6.2007 hade så som framgick av ett förhandsmeddelande hållits framlagt i kommunbiblioteket 2.7.2007. Kommunens ämbetshus hölls stängt 2.7–22.7.2007. Enligt kommunens utredning kunde man medan ämbetshuset var stängt bekanta sig med fullmäktiges protokoll också efter att det varit framlagt, eftersom en jour i ämbetshuset öppnade dörren om man ringde på dörrklockan. Enligt ett informationsblad som distribuerades till alla hushåll var socialavdelningens jourhavande anträffbara kl. 8–12 per telefon eller så att man kunde ringa på ämbetshusets dörrklocka. Enligt utredningen kunde de sköta och hade de facto också skött andra akuta ärenden än socialavdelningens uppgifter.

BJO ansåg att bl.a. informationen om möjligheten att under besvärstiden ta del av fullmäktiges protokoll medan ämbetshuset var stängt inte på ett tillfredsställande sätt uppfyllde kravet på god förvaltning. Enligt BJO:s åsikt bör kommunen tillräckligt tydligt informera t.ex. om denna möjlighet eller uttryckligen ordna också bl.a.

allmän administrativ jour under ämbetshusets stängningstider och informera om saken på förhand.

BJO delgav för kännedom Borgnäs kommunstyrelse sin uppfattning om saken.

BJO Jämskeläinens beslut 25.6.2009,
dnr 2304/4/07*, föredragande Jouni Toivola

Information om en myndighets handlingar

En kommundirektör hade vägrat lämna uppgifter ur bilagorna till miljöcentralens utlåtande om ett generalplaneutkast, med åberopande av att bilagorna enligt miljöcentralen var sekretessbelagda i enlighet med offentlighetslagen. Det är emellertid den myndighet som har en handling i sin besittning som ska besluta om utlämnande av uppgifter ur den. Det är sålunda inte enbart fråga om handlingar som myndigheten själv upprättat utan också om handlingar som har sänts till myndigheten. I det aktuella fallet hade miljöcentralen sänt utlåtandet och bilagorna till kommunstyrelsen och dessa var sålunda i kommunstyrelsens besittning.

Den omständigheten att den myndighet som har en handling i sin besittning ska besluta om utlämnande av uppgifter ur den kan försätta myndigheten i en besvärlig situation om avgörandet av ärendet förutsätter sådana speciella uppgifter som myndigheten inte nödvändigtvis har. Offentlighetslagen ger därför myndigheten möjlighet att låta den myndighet avgöra frågan om utlämnande av information som har upprättat handlingen eller som ska avgöra ärendet i dess helhet.

BJO ansåg att kommundirektören inte i sitt avgörande kunde åberopa endast miljöcentralens ställningstagande. Kommundirektören skulle själv besluta om utlämnande av uppgifter ur bilagorna till miljöcentralens utlåtande, om han inte överfört beslutet om utlämnande av uppgifterna till miljöcentralen för avgörande.

BJO Jämskeläinens beslut 29.5.2009,
dnr 2157/4/07, föredragande Erkki Hännikäinen

5.20 JORD- OCH SKOGSBRUK

Inom detta sakområde statistikförs ärenden som hör till jord- och skogsbruksministeriets (JSM) verksamhetsområde. Utöver jordbruk, utveckling av landsbygden och skogsbruk omfattar sakområdet bl.a. fiskeri-, vilt- och renhushållningsärenden, lantmäteriärenden och ärenden som gäller livsmedelssäkerhet samt djurs hälsa och välbefinnande. Dessa ärenden avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var äldre JO-sekretetare *Mirja Tamminen*.

5.20.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Beredningsarbetet för överföring av fastighetsinskrivningsärenden från tingsrätterna till Lantmäteriverket (LMV) fortsatte. Riksdagen godkände lagarna (572–584/2009) om överföring av fastighetsinskrivningsärenden och de trädde i kraft 1.1.2010. Överföringen av inskrivningsärendena förstärker LMV:s ställning när det gäller fastighetsärenden. En av LMV:s kärnuppgifter är redan att upprätthålla och administrera dataarkivet för fastigheter. Överföringen av inskrivningsärendena ger LMV en möjlighet att utveckla behandlingen av lagfarts-, intecknings- och andra inskrivningsärenden, det elektroniska inskrivningssystemet och fastighetsdatasystemet. I fortsättningen ska vid behandlingen av inskrivningsärenden utöver jordabalkens procedurbestämmelser förvaltningslagen tillämpas i stället för rättegångsbalken. På handlingarnas offentlighet tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Genom lagen om en infrastruktur för geografisk information (421/2009) genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (INSPIRE). Lagen förbättrar tillgängligheten och utnyttjandet av geografiska datamängder som innehas av myndigheter. Lantmäteriverket har en viktig roll bl.a. när det gäller produktion av söktjänster.

Under verksamhetsåret godkände riksdagen en lag om ändring av lagen om fastighetsförrättningsavgift (960/2009). Bestämmelserna om indrivning av avgifter som förfallit till betalning överfördes från statsrådets förordning till lagen och på indrivningen ska i stället för specialbestämmelser iakttas lagen om indrivning av fordringar. I regeringens proposition med förslag till lagändringen konstateras att BJO år 2008 ansåg det vara nödvändigt att modernisera den rättsliga regleringen gällande indrivningen av fastighetsförrättningsavgifter. BJO ansåg att det bemyndigande att utfärda förordning som ingår i 12 § 2 mom. i lagen om fastighetsförrättningsavgift, i enlighet med grundlagsutskottets tolkningspraxis vid den tid då den nya grundlagen trädde i kraft, statsförvaltningsrättsligt sett är problematiskt i sin öppenhet.

Riksdagen godkände ett antal lagar i samband med revideringen av regionförvaltningen (bl.a. RP 59/2008 rd och RP 161/2009 rd). De myndighetsuppgifter som arbetskrafts- och näringscentralerna (TE-centralerna) haft inom JSM:s verksamhetsområde överfördes i början av 2010 till närings-, trafik- och miljöcentralerna medan länsstyrelsernas uppgifter överfördes till regionförvaltningsverken.

Under verksamhetsåret behandlade riksdagen en proposition med förslag till lagar om anordnande av landsbygdsförvaltningen i kommunerna, om ändring av lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringar och om ändring av 22 § i lagen om bekämpning av flyghavre (RP 232/2009 rd). Enligt lagförslaget förpliktas en kommun att tillsammans med andra kommuner inrätta ett samarbetsområde för landsbygdsförvaltningen om det inte går att bilda en funktionell helhet inom dess område på något annat sätt. En funktionell helhet består av ett område där det finns minst 800 lantbruksföretagare och där uppgifterna sköts av en gemensam ledning och minst fem anställda.

Riksdagen behandlade en proposition med förslag till lagar om ändring av skogslagen och 48 a kap. 3 § i strafflagen (RP 266/2009 rd). Enligt lagförslaget görs sådana ändringar i skogslagen som beror på grundlagen. BJO påskyndade år 2007 utredningsarbetet för bedömning av skogslagens och de med stöd av den

utfärdade bestämmelsernas och föreskrifternas förenlighet med grundlagen, eftersom de i skogslagen ingående bemyndigandena att utfärda föreskrifter enligt JSM:s uppfattning inte i alla avseenden föreföll uppfylla de krav som grundlagens 80 § ställer på en bemyndigande lag.

Riksdagen behandlade en proposition med förslag till godkännande av gränsälvöverenskommelsen mellan Finland och Sverige och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen, om tillämpning av överenskommelsen och om upphävande av vissa lagar (RP 264/2009 rd). Den nya överenskommelsen omfattar både vatten- och fiskeärenden och ersätter 1971 års gränsälvöverenskommelse mellan länderna. Fiskestadgan utgör en integrerad del av överenskommelsen. Enligt överenskommelsen bestäms den tillämpliga lagstiftningen och tillståndsmyndigheterna i vatten- tillståndsärenden enligt den nationella rättsordningen i respektive land. Rätten att överklaga tillståndsbeslut utsträcks också till andra frågor än ersättningsfrågor.

I propositionen hänvisas till JO:s ställningstagande 2001 om den begränsade besvärsrätten i 1971 års överenskommelse. JO konstaterade att besvärsförbudet är tvivelaktigt med hänseende till att gränsälvkommissionen fattar beslut som påverkar människors rättigheter och skyldigheter. JO anser i sitt beslut att underställande av vissa ärenden till ländernas regeringar för godkännande inte heller kan anses utgöra ett tillräckligt rättsskydd och att regeringarnas beslut inte kan ersätta den var och en såsom grundläggande fri- och rättighet garanterade möjligheten att vid behov hänskjuta ett ärende till domstol för prövning.

5.20.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Liksom tidigare år gällde merparten av klagomålen lantmäteriärenden samt ärenden i anslutning till jordbruksstöd och stöd för utveckling av landsbygden. Merparten av klagomålen om lantmäteriförrättningar gällde enskilda vägförrättningar. De övriga klagomålen gällde t.ex. vägnämnders förrättningar, jordbrukets stödsystem, behandling av stödsökningar och över-

vakning av stöd, djurskydd samt fiskevårds- och spöfskeavgifter. Klagomålen gällde bl.a. JSM, Landsbygdsverket (Mavi), LMV, TE-centraler, kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter, kommunveterinärer och länsveterinärer samt Forststyrelsen, regionala skogscentraler och skogsvårdsföreningar. Forststyrelsen, de regionala skogscentralerna och skogsvårdsföreningarna omfattas av JO:s tillsynsbehörighet när det är fråga om sådana offentliga uppgifter som de sköter. Till sakområdet har i regel också hänförts klagomål som gäller jorddomstolarnas förfarande.

En del av klagomålen gällde god förvaltning, språkliga rättigheter och myndigheters opartiskhet. Myndigheterna och tjänstemännen uppmärksammades på vikten av att ärenden behandlas i vederbörlig ordning.

En förrättningsingenjör hade avbrutit en servitutsförrättning. BJO ansåg att förrättningsingenjören handlade felaktigt då han inte informerade parterna om besvärsrätten och inte heller gav dem någon besväransvisning. Enligt fastighetsbildningslagens 232 § kan medan förrättningen pågår sökas ändring i avgöranden som gäller avbrytande av förrättningen (3796/4/08).

BJO ansåg att klaganden inte hade blivit vederbörligen hörd i ett besvärssärende som gällde en fastighetsbestämningsförrättning. Jorddomstolen borde ha bött klaganden bemöta besvären och kallat klaganden till jorddomstolens huvudförhandling, eftersom godkännandet av besvären kunde påverka den andel som klagandens lägenhet hade av ett samfällt vattenområde (3319/4/07).

BJO kritiserade behandlingen av ett ärende som hänförts till kommunens vägnämnd med stöd av lagen om enskilda vägar. Nämndens beslut uppfyllde inte de krav som förvaltningslagen ställer på skriftliga beslut och beslutsmotiveringar. Nämnden hade också felaktigt behandlat ärendet vid sitt sammanträde och inte vid vägnämndens förrättning. Förfarandet vid ett sammanträde enligt kommunallagen avviker betydligt från förfarandet vid vägnämndens förrättning (1714/4/07*).

BJO betonade att vikten av att tydliga motiveringar fogas till beslut om jordbruksstöd måste framhållas dels

i landsbygdsnäringsmyndigheternas anvisningar och dels också i den utbildning som ordnas för landsbygdsnäringsmyndigheterna. På grund av den komplicerade lagstiftningen om systemet med jordbruksstöd anser BJO att det med tanke på sökandenas rättssäkerhet är viktigt att motiveringarna till landsbygdsnäringsmyndigheternas stödbeslut är tydliga och även i övrigt avfattade på det sätt som förvaltningslagens 45 § förutsätter i sådana fall då en stödansökan helt eller delvis förkastas (3691/4/07).

JSM:s informationstjänstcentral hade för betalning av avgifter enligt lagen om växtförädlarrätt lämnat ut noggrannare uppgifter om odlingsarealen ur landsbygdsnäringsregistret än vad som föreskrivs i den nämnda lagens 6 f §. BJO ansåg att informationstjänstcentralen också handlade felaktigt när den lämnade ut uppgifterna utan att JSM under året i fråga hade fattat något beslut om utlämnande av uppgifter på ansökan av sortägarna eller deras representanter (51/4/07).

BJO konstaterade att en part i lantmäteriförrättning enligt språklagen har rätt att på begäran få en avgiftsfri officiell översättning av förrättningsprotokollet. Den rätt kan inte begränsas på den grunden att ett protokoll som upprättats på ärendets handläggningsspråk sänds till en annan i samma hushåll boende delägare i fastigheten, vars modersmål är detsamma som förrättningens handläggningsspråk. Tolkningen av ett förrättningsprotokoll får inte lämnas beroende av en person som har ett annat modersmål, utan parten ska ges en officiell översättning av protokollet när de i språklagen angivna förutsättningarna är uppfyllda (240/4/07*).

5.20.3 INSPEKTIONER

BJO besökte LMV:s centralförvaltning och Nylands lantmäteribyrå för att bekanta sig med verksamheten. BJO fick en redogörelse för LMV:s verksamhet och för överföringen av fastighetsinskrivningsärendena från tingsrätterna till lantmäteribyråerna. I samband med besöken diskuterades också kundernas rätt att ta del av LMS:s handlingar och verkets informationsverksamhet.

5.20.4 AVGÖRANDEN

Betalningsställen för fiskeavgifter samt serviceavgifter

BJO ansåg att det borde finnas särskilda betalningsställen där fiskevårds- och spöfiskeavgifter kan betalas till de belopp som föreskrivs i lagen om fiske, utan serviceavgifter eller ombudsarvoden. Vidare ansåg BJO att lagstiftningen om anlätande av enskilda ombud för avgifterna måste uppdateras i överensstämmelse med grundlagens 124 §.

Inbetalning utan serviceavgift

Enligt 52 § i förordningen om fiske ska fiskevårdsavgiften och spöfiskeavgiften betalas in på särskilda postgirokonton för JSM. Avgifterna kan betalas också till ombud som ministeriet godkännt. Enligt ombudsavtal kan fiskevårdsavgiften och spöfiskeavgiften betalas till posten eller postombud, till R-kiosker, via två privata internetombuds webbsidor samt på vissa av Forststyrelsens verksamhetsställen och via näthandeln. Ombuden tar ut arvode för förmedlingen av avgifterna.

Fiskevårds- och spöfiskeavgifterna betalas oftast in direkt på JSM:s bankkonton. Avgifterna kan betalas kontant eller via penninginstitutens betalautomater, nätbanker eller direktdebitering. För kontantbetalning uppbär bankerna i allmänhet en serviceavgift på flera euro. De övriga betalningssätten förutsätter att kunden har ett bankkonto vars användning kan vara avgiftsbelagd. För betalning av en enskild faktura via nätbank eller som direktdebitering uppbärs däremot i allmänhet inte någon särskild avgift. Det finns inga bestämmelser om serviceavgifter eller ombudsarvoden i samband med betalningen av fiskevårds- eller spöfiskeavgifter.

BJO anser det vara problematiskt att de ombud som uppbär lagstadgade fiskeavgifter till staten själva kan bestämma sitt arvode för att ta emot betalningarna. Problemet kan emellertid närmast anses vara av principiell betydelse, om arvodets övre gräns i praktiken är bankernas avgifter för kassaservice.

BJO konstaterade att betalning av fiskevårds- och spöfiskeavgifter via nätbank är ett allmänt använt betalningssätt som de flesta kan använda. Inbetalning av avgifter direkt på en myndighets konto är också från myndighetens synpunkt ett smidigt, enkelt och kostnadseffektivt betalningssätt. När det gäller användningen av olika betalningssätt måste ärendet emellertid betraktas också från sådana personers synpunkt som inte har tillgång till internet för betalning av avgifterna.

Från rättslig synpunkt är fiskevårdsavgiften en avgift av skattekaraktär. Också spöfiskeavgiften är en lagstadgad avgift som uppbärs av en statlig myndighet. Enligt lagstiftningen är betalaren i samband med dessa avgifter inte skyldig att betala någon serviceavgift av det slag som betalaren är skyldig att betala enligt skatteuppbördslagen. Av denna anledning och med beaktande av serviceprincipen som framgår av förvaltningslagen bör det enligt BJO:s åsikt finnas också betalningsställena där de lagstadgade fiskevårds- och spöfiskeavgifterna kan betalas till de belopp som anges i lagen om fiske, utan serviceavgifter eller ombudsarvoden. Det borde finnas så många betalningsställena att det i landets olika delar finns faktiska möjligheter att betala fiskevårds- och spöfiskeavgifter utan serviceavgifter.

Ombudsavtal om debitering och redovisning av avgifter

Enligt grundlagens 124 § kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifter och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utökning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

JSM har med privata aktörer ingått avtal om debitering och redovisning av fiskevårds- och spöfiskeavgifter. Avsikten är att öka antalet betalningsställena och därmed underlätta betalningen av avgifterna och få in mera avgifter. De ombud som tar emot betalningarna ska varje kalendermånad i efterskott redovisa de

influtna beloppen till staten. Ombudet ger betalaren ett kvitto varav det framgår för vems räkning fiskevårds- eller spöfiskeavgiften har betalats. Enligt BJO:s åsikt kan i samband med betalningen också ges råd om vilka avgifter personen i fråga är skyldig att betala till staten.

Debiteringen av lagstadgade fiskevårds- och spöfiskeavgifter mot kvittot och redovisning av avgifterna till staten är en uppgift som går ut på att biträda myndigheterna. BJO anser att det är fråga om skötsel av en offentlig uppgift men inte om utövning av offentlig makt. I lagen om fiske ingår ingen bestämmelse enligt vilken ministeriet kan besluta eller avtala om att låta privata aktörer sköta uppgifter i samband med uppbörd av fiskevårds- och spöfiskeavgifter. I lagen om fiske ingår inte heller något bemyndigande att utfärda förordning om saken. Bestämmelser om ombud ingår endast i 52 § i förordningen om fiske.

Lagen om fiske stiftades innan den nya grundlagen hade trätt i kraft. BJO konstaterar att JSM har tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att utreda behovet att revidera lagen om fiske och lägga fram ett förslag till en ny lag om fiske. Enligt BJO:s åsikt kunde man i det sammanhanget behandla också frågan om uppdatering av bestämmelserna om anlitande av enskilda ombud för uppbörd av fiskevårds- och spöfiskeavgifter.

BJO delgav för kännedom JSM sin uppfattning om saken. Han bad ministeriet senast den 1 februari 2010 meddela vilka åtgärder det eventuellt kommer att vidta med anledning av beslutet.

BJO Jämskeläinens beslut 29.10.2009, dnr 2567/4/07*, föredragande Mirja Tamminen

JSM meddelade 27.1.2010 att ministeriet i samråd med Tullstyrelsen börjat utreda hur och när lagstadgade fiskeavgifter kan betalas till tullverkets verksamhetsställena i olika delar av landet. JSM meddelade också att ärendet gällande debitering av lagstadgade fiskeavgifter i sin helhet kommer att behandlas i samband med en totalrevidering av lagen om fiske.

En kommunveterinär var jävig

BJO ansåg att en veterinär som varit vikarie för en kommunveterinär hade varit jävig att i enlighet med djurskyddslagen inspektera ett hundpensionats lokaler. Hundpensionatets ägare arbetade som assistent på veterinärens privata mottagning.

Enligt förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten är en tjänsteman jävig om tilltron till tjänstemannens opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras (jäv enligt generalklausulen). Generalklausulen understryker vikten av det allmännas förtroende för att förvaltningsärenden behandlas opartiskt. Ett särskilt skäl enligt bestämmelsen förutsätts vara sådant att det kan observeras av utomstående och den betydelse som det har för tilltron till tjänstemannens opartiskhet ska vara ungefär av samma grad som när det gäller de jävsgrunder som definieras i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 1–6 punkterna.

På basis av generalklausulen bedöms jävsfrågan bl.a. i situationer där det mellan en tjänsteman och en part råder ett fast vänskapsförhållande eller bolagsrelaterat kompanjonskap. Ett sedvanligt kund- eller bekantskapsförhållande till en part anses inte utgöra en jävsgrund.

Veterinären hade i ett e-postmeddelande till klaganden konstaterat att hundpensionatets ägare varit hans assistent i tre års tid och att han väl kände assistenten som människa. Veterinären konstaterade också att om personen i fråga någon gång slutar arbeta på hans mottagning kommer det att vara synnerligen svårt att hitta en lika bra assistent som ersättare.

BJO ansåg att anställningsförhållandet mellan veterinären och hundpensionatets ägare var ett sådant särskilt skäl som i enlighet med förvaltningslagen utgjorde en jävsgrund. BJO ansåg sålunda att den vikarierande kommunveterinären i den aktuella situationen borde ha avhållit sig från att i enlighet med djurskyddslagen inspektera det djurpensionat som ägdes av veterinärens arbetstagare. Det var inte fråga om ett brådsakande ärende av ett sådant slag som enligt förvaltningslagen får behandlas av en jävig tjänsteman i det fall att jävet inte kan inverka på avgörandet.

BJO Jämskeläinens beslut 25.6.2009,
dnr 4010/4/07*, föredragande Mirja Tamminen

En verksamhetsledares språkbruk

BJO delgav för kännedom verksamhetsledaren för Vanda viltvårdsförening sin uppfattning om kravet på ett gott språkbruk vid skötsel av offentliga uppgifter. Klaganden kritiserade verksamhetsledarens svar som publicerats på en tidnings insändarsida med anledning av en tidigare publicerad artikel där en hundrastare kritiserat den omständigheten att det bedrevs jakt i närheten av ett friluftsområde.

BJO ansåg att han inte kunde förena sig om verksamhetsledarens åsikt att det krävdes ett tillspetsat språkbruk för att besvara insändaren. BJO ansåg att tonfallet i svaret var osakligt och att uttryck som "vansinnesrumba", "dumma hundägare" och "svammeltext" samt hänvisningar som "fullt kloka människor" och "hårresande dumheter" inte hör hemma i en text av en person som sköter ett offentligt uppdrag (citaten är översättningen från finskan).

BJO Jämskeläinens beslut 21.4.2009,
dnr 676/4/07*, föredragande Mirja Tamminen

5.21 KOMMUNIKATIONER

Kommunikationsärendena hörde 1.1–30.9.2009 till BJO *Jukka Lindstedt* och från 1.10.2009 till BJO *Jussi Pajuja*. Huvudföredragande var referendarierådet *Raino Marttunen*.

5.21.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSGREFF

Den elektroniska kommunikationens betydelse i samhället fortsätter att öka kraftigt och innebär nya utmaningar också för laglighetskontrollen. Dessutom har den offentliga förvaltningen i allt större utsträckning börjat tillhandahålla tjänster via elektroniska kommunikationsnät. Alla måste sålunda ha möjlighet att på lika villkor använda sig av IT-samhällets elektroniska tjänster.

En utredningsman konstaterade i sin rapport om utvecklingen av de offentliga elektroniska tjänsterna att medborgarnas deltagandemöjligheter via nätet kan förbättras genom utnyttjande av existerande nätgemenskaper. Information som produceras inom den offentliga sektorn kan i en betydligt större utsträckning än för närvarande ställas till medborgarnas och företagets förfogande. Det ökade utbudet av elektroniska tjänster framgår också av flera författningsändringar. Exempelvis lagen om stark autentisering och elektroniska signaturer trädde i kraft i september 2009. Stark autentisering eller elektroniska signaturer förutsätts i samband med tjänster som kan användas för olika typer av rättshandlingar. I november föreslogs en sådan ändring i fordonslagen att det blir möjligt att göra registeranmälningar elektroniskt.

Under verksamhetsåret fattades ett beslut om att vid kommunikationsministeriet (KM) inrätta två nya verk, dvs. Trafikverket och Trafiksäkerhetsverket som ska leda sin verksamhet 1.1.2010. I november godkände riksdagen lagarna om de nya ämbetsverken inom trafikförvaltningen. I lagarna föreskrivs bl.a. om ämbetsverkens verksamhetsområden och uppgifter. Trafikverket bildades genom att funktioner från Sjöfartsverket, Banförvaltningscentralen och Vägförvaltningen slogs

ihop. Trafiksäkerhetsverket bildades genom att Fordonsförvaltningscentralen (AKE), Luftfartsförvaltningen och Järnvägsverket samt Sjöfartsverkets sjösäkerhetsfunktioner slogs ihop. Syftet med reformen är att effektivisera ett heltäckande trafikpolitiskt beredningsarbete och att se trafiksystemen som en helhet i stället för att skilt granska olika trafikleder eller trafikformer. I samband med grundandet av ämbetsverken regionaliseras en del av deras personal till Villmanstrand och Rovaniemi före utgången av 2015.

Riksdagen godkände lagar enligt vilka Luftfartsverket Finavia, Rederiverket Finstashtip och Sjöfartsverkets interna produktionsverksamhet ombildades till ett helt statsägt aktiebolag. De nya statliga aktiebolagen inledde sin verksamhet i början av 2010.

En parlamentarisk arbetsgrupp som dryftat Rundradions finansiering och public service -uppdrag föreslog att den nuvarande televisionsavgiften ersätts med en rundradioavgift som uppbärs hos alla hushåll och företag av en viss storlek. Rundradioavgiften ska täcka kostnaderna för YLE:s produktion av public service. Arbetsgruppen föreslog att YLE:s förvaltningsmodell reformeras så att public service -verksamheten övervakas av ett utomstående råd som är oberoende av YLE:s ledning. Avsikten är att göra övervakningen mera heltäckande och självständig. Regeringspartierna enades om riktlinjerna för KM:s beredning av ändringar i lagstiftningen för en reform av YLE:s finansiering och förvaltning. Avsikten är att rundradioavgiften ska börja uppbäras från början av 2012.

Europeiska unionens trafikministrar beslöt förbättra sjöfartspassagerarnas rättigheter. Genom den nya lagstiftningen förbättras framför allt ställningen för passagerare med nedsatt rörlighet samt passagerarnas rättigheter när det gäller förluster till följd av inställda turer eller förseningar. Efter att förordningen trätt i kraft får funktionshindrade sjöfartspassagerare inte längre nekas ombordstigning. För transportförpliktsen har emellertid fastställts vissa villkor. Dessutom åläggs trafikföretagen att ge personer med nedsatt rörlighet assistans.

En ändring i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation trädde i kraft i början av juni. Ändringen väckte livlig diskussion. Den innebar att arbetsgivaren

fick möjlighet att i vissa noggrant avgränsade fall behandla identifieringsuppgifter för e-post samt för nättrafik som sänts med företagets utrustning. Uppgifterna får användas vid allvarlig misstanke om olovligt röjande av viktiga företagshemligheter eller om att företaget tillfogas betydande skada.

Under verksamhetsåret stiftades också en lag om stöd för byggande av bredband i glesbygdsområden. Bredbandsstöd är avsett för områden där det är omöjligt att lönsamt bygga bredbandsförbindelser. Stöd beviljas endast för byggande av bredbandsförbindelser i glesbygdsområden. Riksdagen förutsatte att regeringen utreder och utvärderar alla tillbudsstående extra finansieringsmöjligheter för att säkerställa att de hushåll som anser sig behöva bredbandsuppkoppling, men inte har ekonomiska möjligheter att betala eventuella oskäligen kostnader för att bygga abonnentförbindelser, får tillgång till abonnentförbindelser som ingår i kommunikationsnät som byggs genom bredbandsprojekt.

Syftet med KM:s och Trafikskyddets gemensamma kampanj "Ditt livs chans" var att över hela landet nå ut till en av de största riskgrupperna beträffande trafiksäkerheten, dvs. unga bilintresserade män. Det centrala målet var att sporra unga personer att använda säkerhetsbälte. Med kampanjen ville man påverka de ungas körattityder i en positiv riktning och uppmuntra dem till ett tryggt trafikbeteende.

Under verksamhetsåret var dödsstatistiken i trafiken klart lägre än föregående år. Enligt Statistikcentralens preliminära uppgifter dog 281 människor i trafikolyckor medan 8 048 skadades. Antalet döda var 62 och antalet skadade 426 färre än år 2008. Utvecklingen av trafiksäkerheten har varit positiv också i de övriga nordiska länderna.

5.21.2 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.

Nätverksutvecklingen har också inom laglighetskontrollen kunnat märkas på så sätt att allt flera klagomål och meddelanden från medborgarna numera kommer via e-post. Under verksamhetsåret sändes redan klart över hälften av klagomålen med e-post. Exempelvis för fem år sedan anlände under en tredjedel av klagomålen med e-post.

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 102 ärenden som gällde kommunikationer. Ärendena gällde bl.a. Kommunikationsverket, Sjöfartsverket, AKE, Vägförvaltningen, Helsingfors stads trafikverk och Huvudstadsregionens samarbetsdelegation samt televisionsavgifter och postutdelning. Vidare avgjordes flera klagomål som gällde Luftfartsförvaltningens och Luftfartsverket Finavias verksamhet.

5.21.3 AVGÖRANDEN

Digitala televisionssändningar

I sammanlagt 17 klagomål kritiserades de digitala televisionssändningarnas sebarhet och textning, förbudet att använda centrala digitalboxar i husbolag, brister i rådgivningen och informationen samt särbehandlingen av kabelhushåll och antennhushåll.

Enligt BJO Lindstedts åsikt äventyrade övergången till digitala televisionssändningar inte YLE:s public service-uppdrag. Däremot förekom det problem bl.a. i fråga om digitaltekniken, informationen och rådgivningen.

När de digitala sändningarna började 2001 var tillgången på digital utrustning dålig, den var dyr och hade tekniska problem. Detta äventyrade inte YLE:s public service-uppdrag eftersom också traditionella analoga sändningar då ännu kunde ses. När det slutliga övergången till digitala sändningar skedde i september 2007 var sebarheten och digitaltekniken redan på en tämligen god nivå. För närvarande är situationen i stort sett bra. JO har på senare tid inte fått ett enda klagomål om digitalisering.

Enligt BJO:s åsikt var det särskilt viktigt att myndigheterna höll medborgarna informerade eftersom det var fråga om en betydande kommunikationspolitisk re-

form som berörde hela befolkningen. Rådgivning borde ha ordnats framför allt för att lösa de tekniska problemen.

Av KM:s egen utredning framgick att medborgarna åtminstone inte under de inledande åren fick tillräcklig information om hur de tekniska bristerna kunde avhjälpas. Innan de analoga sändningarna upphörde förbättrades rådgivningen avsevärt.

BJO kritiserade också YLE:s långsamma behandling av anordningarna för husbolag. YLE gick först i april 2007 med på att husbolagen fick omvandla de digitala sändningarna till analoga, förutsatt att det också ordnades möjlighet att se dem digitalt. YLE:s förfarande var emellertid inte lagstridigt i detta avseende.

BJO ansåg att YLE inom ramen för sin prövningsrätt kunde avtala om att kabelhushållen i juni 2007 fick ett halvt års förlängd tid då deras beredskap för digitala sändningar hade konstaterats vara dålig.

I de olika skedena av den digitala reformen bedömdes endast YLE:s och myndigheternas förfarande. JO kunde inte inom ramen för sin behörighet pröva de företags och övriga privata aktörers förfarande som deltagit i reformen.

BJO Lindstedts beslut 16.6.2009,
dnr 794/2/08, föredragande Raino Marttunen

Flygplatsernas säkerhetskontroller

Säkerhetskontrollerna finns till för att förhindra att förbjudna ämnen och föremål förs in på flygplatsernas säkerhetskontrollerade områden och ombord på flygplanen. Enligt BJO:s åsikt får denna målsättning inte äventyras, men grundlagens bestämmelser om integritetsskydd och utövning av offentlig makt måste beaktas när de på EU-rätten baserade kontrollmetoderna införs nationellt.

JO har fått ett klagomål från en person vars resväska vid säkerhetskontrollen på Helsingfors-Vanda flygplats hade öppnats i närvaro av andra passagerare så att

alla kunde se hans personliga tillhörigheter, t.ex. läkemedel. Dessutom hade säkerhetskontrollanten så att alla kunde höra det frågat om användningsändamålet för hans läkemedel i vätskeform.

BJO betonade vikten av att integritetsskyddet respekteras vid flygplatsernas säkerhetskontroller. En säkerhetskontrollant som vill göra en grundligare utredning måste fråga passageraren om han eller hon vill få ärendet behandlat i ett avskilt utrymme. Säkerhetskontrollanten ska i varje fall se till att utomstående inte ser innehållet i väskor som granskas eller kan avlyssna samtal som omfattas av integritetsskyddet.

Sekretessen omfattar bl.a. uppgifter om en persons hälsotillstånd. Därför måste man fästa uppmärksamhet vid innebörden av frågor. Det är av en central betydelse om personen har ordinerats mediciner under flygningen.

Säkerhetskontrollanternas befogenheter

BJO beslöt med anledning av klagomålet på ett allmänt plan utreda hur säkerhetskontroller ska utföras enligt EU-rätten och luftfartslagen. Dessutom beslöt han utreda införandet av personskanning på Helsingfors-Vanda flygplats.

På de flygplatser som upprätthålls av Luftfartsverket Finavia sköts säkerhetskontrollerna i allmänhet av egen personal, men på de största flygplatserna sköts de antingen helt eller delvis av inhyrd personal. För säkerhetskontrollerna på t.ex. Helsingfors-Vanda flygplats svarar fyra olika bolag. På två orter svarar samma privata företag som upprätthåller flygplatsen också för säkerhetskontrollerna.

BJO konstaterade att säkerhetskontrollanternas utövar offentlig makt då de ingriper i den personliga integriteten som skyddas av grundlagen. Enligt grundlagen får uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt ges endast myndigheter. BJO granskade om säkerhetskontrollerna innebär betydande utövning av offentlig.

BJO uppmärksammade dessutom den omständigheten att ansvaret för ordnande av säkerhetskontroller i viss mån var bristfälligt reglerat, eftersom lagen om Luftfartsverket inte uttryckligen föreskriver om denna offentliga förvaltningsuppgift.

Problem vid användning av personskanner

Enligt BJO:s åsikt var det angeläget att bedöma om personskanning är förenlig med grundlagen, med beaktande av att säkerhetskontrollerna med Luftfartsförvaltningens tillstånd utförs av enskilda säkerhetskontrollanter.

Eftersom skannern visar en relativt skarp bild av en persons nakna kropp bedömde BJO huruvida skanningen eventuellt kan jämföras med avklädning. Om så vore fallet skulle enskilda säkerhetskontrollanter inte få utföra personskanning eftersom man enligt BJO utövar betydande offentlig makt i samband med avklädning. Han ansåg emellertid att kroppsskanning som åtgärd betraktad är mindre förödmjukande än avklädning, eftersom den visar nakenhet på bild och inte reellt. Dessutom görs skanning endast med passagerarens samtycke, vilket innebär att denne kan vägra bli skannad.

Av dessa skäl ansåg BJO att personskanning inte strider mot grundlagen – åtminstone inte på ett sätt som i detta skede föranleder ett ingripande från hans sida. Inom EU utreds fortfarande alternativet att permanent införa personskanning.

Däremot konstaterade BJO att den som utförde personskanningen kunde ha varit av ett annat kön än den skannade. Passagerarna hade inte aktivt informerats om detta.

BJO ansåg att denna information måste ges eftersom den kan ha betydelse för om en passagerare går med på att undersökas med skanner. Det är också skäl att i säkerhetskontrollanternas utbildning understryka att passagerarna har rätt att fritt välja kontrollmetod och att metoderna är likvärdiga. Passagerarens val får inte leda till negativa konsekvenser för denne.

Bestämmelserna om säkerhetskontroller

Regleringen av tillåtna kontrollmetoder omfattas inte av den nationella beslutanderätten. Bestämmelserna om dessa metoder finns i EU:s säkerhetsförordning och i de förordningar som kommissionen utfärdat med stöd av den. Kommunikationsministeriet och Luftfartsförvaltningen måste därför se till att de metoder som införs av de tillåtna alternativen inte leder till att enskilda personer utför säkerhetskontroller på ett sätt som i strid med grundlagen innebär betydande utövning av offentlig makt.

BJO bad KM, Luftfartsförvaltningen och Luftfartsverket senast 31.12.2009 meddela vilka åtgärder hans beslut har föranlett.

BJO Jämskeläinens beslut 8.6.2009, dnr 1242/4/07*, 1447/2/07* och 1223/2/08*, föredragande Riitta Länsisyrjä

KM meddelar att ministeriet naturligtvis för egen del ser till att de nya metoder som eventuellt tas i bruk för säkerhetskontroller inte är sådana att de i strid med grundlagens 124 § leder till betydande utövning av offentlig makt när det gäller säkerhetskontroller som utförs av privatpersoner. Vid den tidpunkt då meddelandet gavs 18.12.2009 var det inte aktuellt att ändra metoderna för säkerhetskontroll av passagerare i en sådan riktning. Enligt kommissionens förordning om verkställighet av gemenskapens nya säkerhetsförordning föreskrivs inte om s.k. personskanrar.

Ministeriet uppger att gemenskapens säkerhetskommitté för civil luftfart som är sammansatt av experter på flygsäkerhet nyligen godkänd kommissionens förslag som innebär att förbudet mot transport av vätskor inom gemenskapens territorium ersätts med säkerhetskontroll av vätskor. Innan förslaget träder i kraft måste det godkännas av ministerrådet och Europaparlamentet. Det blir tillåtet att transportera vätskor efter en övergångsperiod under vilken tillräckligt effektiva metoder för säkerhetskontroll införs på alla flygplatser inom EU. Avsikten är att förbudet mot transport av vätskor ska upphöra senast den 29 april 2013.

Säkerhetskontroll av resgods som transporteras i lastrum

Klaganden berättade att man på Helsingfors-Vanda flygplats hade avlägsnat föremål ur hans resgods och förstört dem innan resgodset transporterades i flygplanets lastrum. Klaganden ansåg att förfarandet kränkte hans egendomsskydd.

BJO Lindstedt konstaterade att ordnandet av säkerhetskontroller klart innebär skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift vilket innebär att verksamheten hör till laglighetsövervakarens behörighet, oberoende av hur den i praktiken är ordnad.

I luftfartslagens paragraf om ansvaret för säkerhetsarrangemang finns en hänvisning till bestämmelser som ska tillämpas vid skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter, exempelvis förvaltningslagen. I motiveringen till paragrafen nämns uttryckligen bl.a. avgöranden som gäller säkerhetskontroller av passagerare och resgods. Enligt motiveringen ska ledningen för flygplatsen genomföra säkringsåtgärderna i enlighet med principerna om god förvaltning.

Också privata aktörer ska iakttä förvaltningslagen och principerna för god förvaltning när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Principerna för god förvaltning innebär naturligtvis att förfarandet inte får stå i strid med grundlagens bestämmelser. När en passagerares tillhörigheter avlägsnas ur hans resgods innebär detta otvivelaktigt ett ingrepp i passagerarens grundlagsenliga egendomsskydd.

Förvaltningslagen förpliktar också myndigheterna att ge råd i tillräckligt utsträckning. Detta gäller all verksamhet i anslutning till skötsel av förvaltningsärenden, t.ex. uppgifter om en kunds procedurmässiga rättigheter. Vid bedömningen av behovet av rådgivning är det skäl att beakta individens faktiska beredskap att kunna sköta ett ärende samt ärendets natur.

BJO ansåg att situationer då föremål avlägsnas ur resgods som ska transporteras i lastrummet respektive från handbagage måste bedömas på olika sätt. När föremål avlägsnas ur handbagage kan passageraren själv konstatera detta och kan i samband med kontrol-

len också föra föremålen till förvaring. Om föremål avlägsnas ur resgods som ska transporteras i lastrummet får passageraren endast ett intyg om saken.

Enligt serviceavtalet förvaras egendom som på Helsingfors-Vanda flygplats avlägsnats ur resgods i en månads tid. I meddelandet om avlägsnade föremål nämns emellertid ingenting om att de förvaras eller om var och när de kan fås tillbaka. Trots att avlägsnade tillhörigheter oftast inte är särskilt värdefulla kan det ibland också vara frågan om relativt värdefulla saker. Oberoende av vilken typ av tillhörigheter det är fråga om måste ägaren tydligt underrättas om var och när de senare kan fås tillbaka.

Av Finavias utredning framgick att man av kostnads-skäl inte på blanketten har velat nämna att tillhörigheterna finns i förvar. Den omständigheten att det i praktiken är besvärligt och kostnadskrävande att meddela om att de hålls i förvar är irrelevant för den rättsliga bedömningen och utgör ingen grund för att ge avkall på passagerarnas rättssäkerhet. Inte heller praxis i andra länder har någon rättslig betydelse i detta avseende.

BJO delgav för kännedom Luftfartsverket Finavia sin uppfattning om skyldigheten att iakttä principen om god förvaltning i samband med säkerhetskontroller, i synnerhet när det gäller meddelande om att föremål och ämnen som avlägsnats ur resgods hålls i förvar och kan återfås.

BJO Lindstedts beslut 30.9.2009, dnr 1497/4/07*,
föredragande Raino Marttunen

Utveckling av bestämmelserna om taxitillstånd

BJO Lindstedt prövade ett klagomålsärende som gällde beräkning av en taxichaufförs erfarenhet för beviljande av taxitillstånd.

En taxichaufförs arbetserfarenhet och uppskattningen av dess längd är faktorer som har betydelse för beviljande av taxitillstånd, då länsstyrelsen bedömer en persons rätt att börja utöva en tillståndspliktig näring.

Detta har betydelse i synnerhet när antalet sökande är större än antalet tillstånd som kan beviljas och när sökandena måste ställas i rangordning. Varken i lagen om taxitrafik eller i motiveringen till dess bestämmelser anges emellertid hur arbetserfarenheten ska beräknas eller konstateras. Regleringen lämnar sålunda relativt stort utrymme för prövning. I samband med prövningen av klagomålsärendet framgick det att länsstyrelsernas praxis inte är enhetlig i detta avseende och att variationer dessutom kan förekomma inom ett och samma län.

Vid bedömningen av förararerfarenheten är det enligt BJO:s åsikt skäl att eftersträva tydligare och enhetligare förfaranden. I detta syfte tillsatte ministeriet och länsstyrelserna en inofficiell arbetsgrupp som följde lagens verkningar och praxisens enhetlighet. Arbetsgruppen gav 2007 anvisningar om tillämpning av lagen om taxitrafik.

BJO ansåg emellertid att det med tanke på sökandenas rättssäkerhet var problematiskt att en så viktig omständighet inte närmare hade reglerats i lagen eller nämnts i motiveringen. För det andra ansåg BJO att det inte var tillfredsställande att frågan om att förenhetliga praxis var beroende av en inofficiell arbetsgrupps ställningstaganden, utan att man med stöd med ett bemyndigande i lag hade utfärdat officiella anvisningar eller föreskrifter.

BJO gjorde en framställning till KM om att ministeriet ska vidta åtgärder för att utveckla bestämmelserna om beviljande av taxitillstånd. Kriterierna för att bedöma och konstatera sökandenas arbetserfarenhet borde fastställas på ett sätt som tryggar en i rättsligt hänseende effektiv och enhetlig lagtillämpning och ett jämnt bemötande av sökandena. Det är beroende av ministeriets prövning om detta förverkligas t.ex. genom att i lagen om taxitrafik tas in bestämmelser om vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen och konstaterandet av arbetserfarenheten eller på så sätt att närmare föreskrifter eller direktiv på lägre hierarkisk nivå utfärdas med stöd av ett bemyndigande i lag.

BJO Lindstedts beslut 22.4.2009, dnr 2844/4/07* och den därtill anslutna framställningen dnr 1341/2/09*, föredragande Mikko Sarja

Till lagen om taxitrafik fogades genom en ändring som trädde i kraft 1.7.2009 (482/2009) ett bemyndigande enligt vilket närmare bestämmelser om bedömning av erfarenhet som taxiförare kan utfärdas genom förordning av KM. Av motiveringen (RP 82/2009 rd) framgår att tillägget är baserat på BJO:s framställning.

En tv-avgiftskontrollants uppträdande

Klaganden kritiserade en tv-avgiftskontrollants förfarande i samband med en avgiftskontroll i hans bostad. Klagandens bror som befann sig i bostaden hade hindrat kontrollanten från att komma in. Rapport om kontrollen kritiserades för att den till sitt innehåll var osaklig och ärekränkande för klagandens bror.

BJO Pajuoja konstaterade att en tjänsteman i enlighet med statstjänstemannalagen ska utföra sina uppgifter på behörigt sätt och uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. Enligt förvaltningslagen ska myndigheterna använda ett sakligt, klart och begripligt språk. Av motiveringen till lagen framgår att sakligheten också innebär att förvaltningskunder inte bemöts på ett kränkande eller nedsättande sätt.

Till grundlagens begrepp god förvaltning hör ett sakligt språkbruk. Myndigheternas ämbetsspråk ska vara neutralt till sitt innehåll. En tjänsteman ska i skrift uttrycka sig sakligt och behärskat. Vidare ska tjänstemannen undvika osaklig kritik av parter. Som representant för det allmänna ska tjänstemannen välja sina ord på ett omdömesgillt sätt och med stilkänsla.

Enligt BJO:s åsikt kunde kontrollantens rapport i vissa avseenden anses vara oöverlagd och kränkande för klagandens bror. Kontrollantens ordval var föga lämpade i sammanhanget och kunde anses vara nedsättande. BJO delgav för kännedom tv-avgiftskontrollanten sin uppfattning om saken.

BJO Pajuojas beslut 18.12.2009, dnr 4129/4/08*, föredragande Raino Marttunen

Försvunna klagomålshandlingar

Sjöfartsverket hade med anledning av ett klagomål ombetts inkomma en utredning det inte gav inom utsatt tid. När ärendet utreddes framgick det att klagomålshandlingarna hade försvunnit och inte kunde hittas trots eftersökningar. Sjöfartsverket ombads utreda hur klagomålshandlingarna försvunnit och hur hanteringen av handlingar ordnats vid verket för att liknande fall skulle kunna undvikas i fortsättningen. Inte heller denna gång inkom den begärda utredningen inom utsatt tid.

BJO Pajuoja konstaterade att enligt grundlagen ska ärenden utan ogrundat dröjsmål behandlas av en behörig myndighet. Enligt statstjänstemannalagen ska en tjänsteman utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål. När laglighetsövervakaren ber om en utredning är det fråga om en uppgift som hör tjänstemannens allmänna tjänsteåligganden.

Kravet att uppgifter ska utföras på behörigt sätt inbegriper en allmän omsorgsplikt. I detta avseende kan det anses vara ett grundläggande krav att handlingar inte tappas bort hos en myndighet. Enligt Sjöfartsverkets utredning har rutinerna för hantering av handlingar numera ändrats så att originalhandlingar inte längre ska försvinna.

Vad som kan anses vara en skälig handläggningstid varierar beroende på ärendets natur. Kravet att ärenden ska behandlas på behörigt sätt innebär att ämbetsåtgärder som laglighetsövervakaren förutsätter ska skötas inom utsatt tid. Det ärende som begäran om utredning gällde var relativt enkelt och den utsatta tiden var inte heller oskäligt kort. Sjöfartsverket hade inte bett om förlängning av tidsfristen. I den utredning som slutligen gavs nämndes ingen orsak till dröjsmålet.

BJO delgav Sjöfartsverket sin uppfattning om myndigheternas skyldighet att ordna hanteringen av handlingarna på ett tillräckligt omsorgsfullt sätt. Dessutom delgav han Sjöfartsverket och dess ledande jurist sin uppfattning att kravet att tjänsteuppgifter ska utföras på behörigt sätt innebär att ämbetsåtgärder som laglighetsövervakaren förutsätter måste skötas utan dröjsmål.

BJO Pajuojas beslut 29.10.2009,
dnr 4201/2/08*, föredragande Raino Marttunen

5.22 KYRKLIGA ÄRENDEN

För laglighetskontrollen av det kyrkliga området svarade BJO *Jukka Lindstedt* och från 1.10.2009 BJO *Jussi Pajujoja*. Äldre JO-sekreterare *Henrik Åström* var huvudföredragande inom detta sakområde.

5.22.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV RELIGIONSSAMFUNDEN

I Finland övervakar justitieombudsmannen också religionssamfundens verksamhet. När det gäller religions-samfundens sker laglighetskontrollen i enlighet med tre lagar. Religionsfrihetslagen gäller alla registrerade religionssamfund. Ortodoxa kyrkosamfundets verksamhet regleras dels i religionsfrihetslagen och dels i en speciallag, nämligen lagen om ortodoxa kyrkan. I lagstiftningshänseende intar den evangelisk-lutherska kyrkan i en särställning. Bestämmelser om den finns i grundlagen, kyrkolagen och religionsfrihetslagen.

Justitieombudsmannens övervakning omfattar i första hand den evangelisk-lutherska statskyrkan. Omfattningen och intensiteten av övervakningen när det gäller den lutherska kyrkan är exceptionell i internationell jämförelse. Detta beror framför allt på att den lutherska kyrkans centrala personal, exempelvis prästerskapet, har tjänstemannastatus till åtskillnad från vad som är fallet i andra religionssamfund.

5.22.2 KLAGOMÅL

Under år 2009 avgjordes 23 klagomål som gällde kyrkliga ärenden. Åtta av klagomålen gällde distribution av församlingars och kyrkliga samfälligheters gratistidningar, tre gällde begravningsväsendet och ett gällde frågan om kvinnliga präster. Dessutom undersöktes på eget initiativ frågan om hur rapportering i samband med kyrkliga evenemang som berör personuppgifter får ses bl.a. i TV, radio och på webben. Ett eget initiativ som gällde ordnande av uppbåd i församlingslokaler behandlas i avsnittet om militära ärenden och försvarsförvaltning, s. 187.

5.22.3 INSPEKTIONER

Inom den kyrkliga sektorn gjordes två inspektioner. Äldre JO-sekreterare Åström och JO-sekreterare Sarja besökte Kyrkostyrelsen 27.10.2009 och inspekterade Esbo kyrkliga samfällighet 11.11.2009. Under den sist nämnda inspektionen behandlades bl.a. tillämpningen av förvaltningslagen i Esbo kyrkliga samfällighet, frågan om anställda kan förutsättas vara medlemmar av den evangelisk-lutherska kyrkan, den rättsliga karaktären av församlingarnas diakoniarbete, frågor i anslutning till begravning av personer som inte hör till den evangelisk-lutherska kyrkan, utdelning av församlingstidningar till personer som inte hör till den evangelisk-lutherska kyrkan, befrielse från kyrkoskatt, tillämpning av kyrkolagen, offentlighetsfrågor, tjänsteförhållanden och överföring av gudstjänster på webben.

5.22.4 AVGÖRANDEN

Adresserad utdelning bästa modellen

BJO Lindstedt tog än en gång ställning till frågan om utdelning av evangelisk-lutherska församlingstidningar. Under de senaste åren har han prövat tiotals klagomål som gällt utdelning i postinkast. Församlingstidningar distribueras på två olika sätt. De flesta församlingarna har ett system med massdistribution. Detta innebär att tidningen distribueras till alla hushåll enligt samma praxis som reklam- och gratisblad. Församlingstidningar distribueras då inte till hushåll som på sin ytterdörr har satt upp ett förbud mot reklam- och gratisdistribution. Det alternativa distributionssättet är adresserad utdelning vilket innebär att tidningen delas ut endast till församlingsmedlemmar. Den största församlingstidningen, Helsingin seurakuntayhtymäs Kirko ja kaupunki distribueras enligt adresslista. Inga klagomål har inkommit om detta distributionssätt.

I klagomålen var det i allmänhet fråga om att de som fått massdistribution inte ville ha församlingstidningar men nog andra reklam- eller gratistidningar. De kunde emellertid inte få stopp på distributionen av försam-

lingstidningar på annat sätt än att genom att förbjuda all reklam- och gratisdistribution. Det hade också förekommit fall där klaganden ville ha församlingstidningen men inte kunde få den eftersom klaganden hade förbjudit annan reklam- och gratisdistribution. Enligt avtalsvillkoren distribuerades församlingstidningar inte till hushåll som förbjudit reklam- eller gratisdistribution.

BJO konstaterar att det var fråga om två motstridiga utgångspunkter. När det gällde distributionen av församlingstidningar var det dels fråga om att den evangelisk-lutherska kyrkan på eget initiativ tillämpat förvaltningslagen och dess allmänna principer. Bl.a. serviceprincipen och principen om att beakta kundaspekten hör enligt förvaltningslagen till god förvaltning. I fråga om distribution av församlingstidningar innebär detta att församlingarna så enkelt och flexibelt som möjligt ska säkerställa sina kunders möjlighet att välja om de vill ha församlingstidningen eller inte. BJO anser att en person blir förvaltningskund på det sätt som förvaltningslagen avser senast när han eller hon vänder sig till församlingen för att avbryta distributionen av församlingstidningen.

Å andra sidan har den evangelisk-lutherska kyrkan rätt att sprida sitt religiösa budskap på det sätt som framgår av grundlagsutskottets betänkande (GrUB 17/2006 rd). Vid distributionen av församlingstidningar leder dessa utgångspunkter till två olika resultat. BJO konstaterar att i enlighet med regeringens proposition om grundlagen ska justitieombudsmannen övervaka att principen om god förvaltning förverkligas. Övervakningen omfattar också församlingstidningar, eftersom kyrkan på eget initiativ tillämpar förvaltningslagen. Enligt BJO förefaller det som om praxis för distribution av reklam- och gratisblad inte erbjuder en godtagbar lösning på de aktuella problemen. Han anser därför att alternativet adresserad utdelning till församlingsmedlemmar förefaller vara den bästa modellen. Den beaktar på det bästa sättet kundaspekten så som god förvaltning kräver. Därför kan detta distributionssätt rekommenderas.

BJO Lindstedts beslut 24.4.2009,
dnr 3531/4/06*, föredragande Jussi Pajujoja

Biskopsmötets ställningstagande i kvinnoprästfrågan

Biskopsmötet sände år 2006 för kännedom till församlingarna och kyrkans förvaltning redogörelsen Ledningen av arbetet, utvecklandet av arbetsgemenskapen samt arbetarskyddet. Biskopsmötet har godkänt redogörelsen som tar ställning till de spänningar i arbetsgemenskapen som uppkommit i samband med kvinnoprästfrågan.

Redogörelsen betonar vikten av jämställdhet mellan kvinnor och män. Enligt redogörelsen hör det till arbetsgivarens skyldigheter att fördela prästernas arbetsuppgifter jämlikt oberoende av kön. Arbetstagarna förutsätts för sin del sköta alla de uppgifter som hör till tjänsten. Den som motsätter sig kvinnliga präster har fortfarande rätt att bli prästvigd, men förutsätts ha beredskap att samarbeta med kvinnliga präster. En präst kan sålunda inte vägra sköta lagligen ålagda uppgifter tillsammans med en kvinnlig präst.

En person som klagat hos JO anser att redogörelsen står i konflikt med religions- och samvetsfriheten, eftersom kvinnoprästmotståndare kan beordras till religionsutövning i strid mot sitt samvete.

I sitt avgörande överväger BJO Lindstedt hur religions- och samvetsfriheten ska tolkas när det är fråga om religionsutövning som en arbetsuppgift: ger religions- och samvetsfriheten då möjlighet att vägra utföra uppgiften.

BJO konstaterar att biskopsmötets ställningstagande stämmer överens med den vedertagna tolkningen av religions- och samvetsfriheten. Förarbetena till grundlagens paragraf om religionsfrihet stöder inte en tolkning som innebär att en präst med åberopande av sin övertygelse kan vägra sköta uppgifter som hör till prästtjänsten. Samma tolkningspraxis gäller i fråga om Europeiska människorättskonventionen.

BJO konstaterar sammanfattningsvis att det allmänna måste främja förverkligandet av jämlikhet, jämställdhet och icke-diskriminering, som är centrala begrepp i vårt

rättssystem. Med åberopande av samvetsfriheten kan man inte handla på ett sätt som kränker andra grundläggande rättigheter eller strider mot rättsordningen.

BJO Lindstedts svar 26.8.2009,
dnr 31 89/4/07*, föredragande Henrik Åström

Sändning av gudstjänster på webben

BJO Lindstedt prövade på eget initiativ ett ärende som gällde frågan om personuppgifter får sändas via internradio och med webbkamera via internet. BJO förenade sig om dataombudsmannens åsikt för det första i det avseendet att avbildning av identifierbara personer med webbkamera kan betraktas som automatisk behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen, vilket förutsätter en i lagen angiven

grund. BJO förenade sig med dataombudsmannens uppfattning också i det avseendet att det är motiverat att inhämta parternas samtycke till radiering utanför en kyrkobyggnad, när det är fråga om evenemang (exempelvis vigsel till äktenskap) där personuppgifter behandlas. Kyrkostyrelsen meddelade att den skulle ge församlingarna instruktioner i detta avseende.

BJO Lindstedts beslut 23.9.2009,
dnr 1 631/2/07, föredragande Henrik Åström

Kyrkostyrelsen gav 12.11.2009 ut ett cirkulär om sändning av bild- och ljudupptagningar från kyrkliga evenemang. Cirkuläret innehåller anvisningar om bl. a. bildupptagningar från gudstjänster och andra kyrkliga förrättningar, om ljudupptagningar från kyrkliga evenemang samt instruktioner till församlingarna i detta avseende.

5.23 ÖVRIGA ÄRENDEN

5.23.1 AVGÖRANDEN

Regler för köp av alkohol på webben och övervakningen av denna handel

BJO kritiserade f.d. Social- och hälsovårdens produkt-tillsynscentral (nedan STTV) anvisningar om internet-handel med alkohol. Han anser att de till allmänheten riktade anvisningarna om import av alkohol som STTV utfärdade i januari 2007 är bristfälliga och delvis felaktiga när det är fråga om alkohol som hade köpts via internet. Dessutom borde STTV ha börjat utreda lagligheten av vissa företags internethandel med alkohol omedelbart efter att tullen i slutet av 2004 började beslagta alkoholpartier. STTV anmälde brotten först åren 2006 och 2007. De beslagtagna dryckerna fanns då fortfarande i tullens lager. Enligt biträdande JO:s åsikt förutsätter internethandeln med alkohol att alkohollagen preciseras.

BJO konstaterade brister i STTV:s förfaranden så till vida att STTV inte i tillräcklig omfattning hade, på det sätt som förutsätts i offentlighetslagen, gått ut med information om sin ståndpunkt beträffande tolkningen av alkohollagen. Informationen gavs först år 2007 i form av meddelanden till allmänheten, trots att STTV att döma av begärandena om utlåtanden måste ha haft kännedom, redan år 1998, om distansförsäljningen av alkoholdrycker.

I de tre meddelandena som publicerades år 2007 ingick ett antal felaktigheter och motsägelser.

Det konsekventa i den tolkning som STTV ger uttryck för i sina meddelanden måste också bedömas utgående från reglerna i förvaltningslagen om tillitskydd. Principen om tillitskydd behöver inte betyda att en myndighet är förhindrad att ändra sin tolkningslinje, om motiverade skäl finns för detta. I och med att det inte i lagstiftningen har skett sådana ändringar som är relevanta för bedömningen, kan utslag av nationella domstolar eller EG-domstolen komma ifråga i det aktuella ärendet. De ståndpunkter som intagits av EG-domstolen har dock inte varit av sådan betydelse i ärendet,

att det finns godtagbara skäl för ändringar av tolkningslinjen – trots invändningen om att STTV:s tolkningslinje inte ändrats. Linjeomläggningen har också visat sig i form av vacklande bruk av begreppet distansköp, så att begreppet stred mot definitionen i accislagen. Å andra sidan, och trots att tillsynscentralen enligt egen uppgift inte har ändrat sin ståndpunkt från år 1998, så hade centralen inte i sina meddelanden lyckats formulera någon egen konsekvent tolkningslinje. Detta förfaringsätt skulle enligt BJO:s åsikt ha varit problematiskt med tanke på rättsprincipen som gäller tillitskydd inom förvaltningen.

BJO bedömer STTV:s förfaranden, i samband med dess begäran om undersökning beträffande brott mot alkohollagen, enligt följande:

För en övervakande myndighets – i detta fall STTV:s – del är syftet med övervakningen av handeln via internet i första hand att verksamheten tillrättaläggs så att lagstridiga förfaranden inte längre förekommer. Den övervakande myndighetens metoder för att få bukt med lagstridig verksamhet är rådgivning, informationsskrifter och de tvångsmedel som ingår i alkohollagen. Reglerna om tvångsmedel i alkohollagen är dock inte lämpliga för ingrepp i sådan verksamhet som här avses. Av alkohollagen framgår inte heller när STTV borde ha gjort anmälان till förundersökningsmyndigheten om sina observationer beträffande verksamhet som förmodades vara lagstridig. Stadganden av detta slag ingår i vissa lagar, t.ex. i miljöskyddslagen och barnskyddslagen.

Eftersom en uttrycklig bestämmelse saknas måste den övervakande myndigheten bedöma om ett ärende som hör till dess övervakningsområde är sådant att det bör bli föremål för en anmälan till förundersökningsmyndigheten. Detta är motiverat eftersom en anmälan tjänar den övervakande myndighetens syfte, alltså att få slut på och också förebygga olaglig verksamhet; en anmälan och de åtgärder som den föranleder har en förebyggande effekt när det gäller fortsatt olaga verksamhet. Att den övervakande myndigheten är aktiv när det gäller att överväga inlämnande av anmälan om brott är särskilt viktigt i sådana brottmål där – som i det aktuella fallet – ingen målsägande finns. Därför hörde det till STTV:s befogenheter och uppdrag som övervakande myndighet bl.a. av importen och försälj-

ningen av alkoholhaltiga produkter att inge begäran till förundersökningsmyndigheten om undersökning, så snart tillräckliga grunder för en sådan begäran förelåg.

Det måste dock anses att STTV hade omfattande prövningsrätt när det gällde hur befogat det var att göra anmälan. Till de kriterier som bör beaktas i prövningen kan exempelvis höra verksamhetens omfattning och hur länge den pågått, hur stor den eftersträlvade nyttan är och i vilken mån verksamheten varit avsiktlig.

Kritiken som anfördes av käranden gällde att denne ansåg att STTV inte tillräckligt raskt hade vidtagit åtgärder för utredning av alkoholimportens laglighet, så att köparna i så liten omfattning som möjligt skulle lida skada av dels omhändertagandet enligt accislagen, dels det beslag som företogs med anledning av förundersökningen gällande brott mot alkohollagen. Käranden framhåller särskilt att, i hans fall, tullen med stöd av accislagen hade hållit lasten i sin besittning i närmare två år innan bedömningen av huruvida importen skulle tillåtas enligt alkohollagen togs upp, och innan STTV inlämnade sin begäran om undersökning.

Detta är enligt BJO problematiskt, med tanke på skyddet för köparnas äganderätt, en av grundrättigheterna. Även tillgångar i form av rättigheter, som baseras på avtalsförhållanden och andra privaträttsliga rättshandlingar, anses enligt 15 § i grundlagen vara egendom. Skyddet för egendom gäller alla rättigheter av värde som tillhör avtalsparter. Skyddet för egendom enligt 15 § i grundlagen har av grundlagsutskottet ansetts i praktiken också gälla avtalsförhållandenas bindande karaktär. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

BJO ansåg att STTV inte har framfört tillräckliga motiveringar till att utredningsåtgärderna inte inleddes och att begäran om undersökning inte gjordes förrän tidigast ca två år efter det att tullen hade inlett omhändertagandet av alkoholdryckerna. STTV:s förfarande uppfyllde inte det förutsatta kravet på handling utan dröjsmål.

BJO Jämskäläinens beslut 30.4.2009, dnr 1462* och 317/4/07*, föredragande Riitta Länsisyrjä

Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) meddelade 17.12.2009 att det ansetts att det inte ännu var ändamålsenligt att fatta beslut om ändringar i alkohollagen. Ministeriet bevakar noga handläggningen och innehållet i förslaget om en reform av accislagen, likaså bevakar ministeriet förloppet av den straffrättsliga process som är under behandling i tingsrätten. Ministeriet har eredskap att vid behov raskt gå igång med lagändringar i detta ärende.

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) meddelade 19.2.2010 att det 27.5.2009 hade tillsatt en tjänstemannagrupp med uppgift att utreda lagligheten, enligt alkohollagen, av försäljning/köp på distans när alkoholdrycker säljs så att beställningen sker i Finland och varorna importeras till Finland direkt till konsumenter eller företag. I gruppens uppdrag ingick också att bereda de åtgärder som BJO krävt av Valvira för att skapa klarhet i bestämmelserna om näthandel med alkohol.

Gruppen beredde, utgående från gällande alkohollag, ett förslag till instruktion; detta förslag behandlades 5.2.2010 av Valvira's ledningsgrupp. Instruktionen är tänkt att ersätta de av STTV år 2007 publicerade instruktionerna om beställning och import av alkoholdrycker.

Valvira konstaterade att det inte till alla delar är möjligt att – med stöd av den gällande alkohollagen – bedöma lagligheten av de olika metoderna för alkoholimport. Eftersom 8 § i alkohollagen till vissa delar är öppen för tolkningar beträffande icke-kommersiell import av alkoholdrycker, är Valvira för närvarande i gång med att bereda ett förslag till social- och hälsovårdsministeriet om precisering av alkohollagen.

Samtalsförmedling till fängelser via utomstående företag

Telefonförmedlingens särdrag enligt 124 § i grundlagen

Brottspåföljdsverket hade med ett privat telebolag ingått avtal om telefonsamtalsförmedling. Avtalet gällde tillhandahållande av telefonfjärrtjänster på beställning av

fångvårdsväsendet. Den som ringer till ett av fångvårdsväsendets nummer (exempelvis fängelset i Sukeva) får till svar "Sukevan vankila" (*Sukevafängelset*). Den uppringande får då intrycket av att samtalsförmedlingen är myndighetsverksamhet. När anhöriga till en fånge försöker nå denne per telefon, kopplas samtalet utan deras vetskap till en telefonist vid ett privat telefonbolag. De uppringande lämnar till telefonväxeln besked till en namngiven fånge, telefonisten antecknar beskedet och skickar detta per e-post till fängelsets eller någon annan enhets e-postbrevlåda.

Enligt BJO:s uppfattning måste en utlokalisering av telefonkopplingen bedömas enligt bestämmelserna i 124 § i grundlagen och med beaktande av de sekretess- och tystnadspliktsbestämmelser som ingår i lagen om offentlighet i förvaltningen.

Myndigheternas skyldighet enligt förvaltningslagen att ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende är en helhet som förpliktar en myndighet att prestera procedurmässig, faktisk och juridisk rådgivning samt att besvara frågor i anslutning till ärendena. Rådgivning och skötsel av ärenden kan inte inom myndigheten hållas isär, eftersom skötseln av normala ärenden ofta också innefattar rådgivning. Under rådgivningen ska myndigheten även se till att andra kännetecken och principer för god förvaltning uppfylls, som sakligt bemötande, smidighet, jämlikhet, gott språkbruk samt klienternas språkliga rättigheter.

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Av de motiveringar som ges i förarbetena till lagen (RP 1998 rd) framgår att bestämmelsen inte bara gäller beslutsfattandet om individers eller samfunds rättigheter, utan också skötseln av offentliga serviceuppgifter och uppdrag som hör ihop med produktion av detta slags tjänster.

Enligt den tolkningspraxis som tillämpas av grundlagsutskottet kan en myndighet med stöd av lagen delegera uppdrag av typen hjälptjänster till andra än myndig-

heter. Utskottet har bl.a. konstaterat att den assisterande telefonrådgivningen i samband med skatteuppbörden, trots att verksamheten var av hjälpande karaktär, hörde till de offentliga förvaltningsuppgifterna, eftersom rådgivning ingår i myndighetens lagstadgade uppgifter. Rådgivningsuppdragen kunde i detta fall anförtros någon annan än själva myndigheten, eftersom detta har stöd i lagen.

Alla enheter inom fångvårdsväsendet har anförtrott förmedlingen av samtal till ett privat telefonbolag med leveransavtal. Enligt avtalet består förmedlingsuppdraget av att bolagets telefonoperatörer tar emot inkommande samtal till växeln, kopplar samtalen, tar emot besked om kontakt och andra meddelanden samt skickar dessa besked vidare på överenskommet sätt. De personer som tar kontakt med fångvårdsväsendet per telefon får intrycket av att samtalsförmedlingen är ett myndighetsuppdrag.

Enligt BJO:s sätt att se saken är det här fråga om ett uppdrag som assisterar myndigheten. Om telefonförmedlingen inte besvarar förfrågningar eller frågor om ärendena, utan bara mekaniskt förmedlar samtalen vidare till önskad anslutning, kan uppdraget anses ligga utanför myndighetens lagstadgade rådgivningsskyldighet. Om dock samtalsförmedlingen också täcker rådgivning för skötsel av ärenden eller besvarande av förfrågningar, så räknas uppdraget till den lagstadgade rådgivningstjänsten. I så fall får uppdraget endast genom lag eller med stöd av lag anförtros någon annan instans än en myndighet. Något sådant lagrum förelåg inte.

BJO:s slutledning är att det i hög grad var ifrågasatt om tjänsten ifråga kunde anses vara enbart mekanisk samtalsförmedling. Därför ansåg BJO att situationen var problematisk med beaktande av 124 § i grundlagen.

Också om samtalsförmedlingen faktiskt var mekanisk och därmed inte omfattades av det offentliga förvaltningsuppdraget, måste myndigheten ändå se till att kännetecknen och principerna för god förvaltning föreligger, alltså saklighet, smidighet, jämlikhet, gott språkbruk samt klienternas språkliga rättigheter.

Sekretess- och tystnadsplikt

Enligt grundlagen är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. Enligt fängelselagen omfattas innehållet i meddelanden till en fånge samt identifieringsuppgifterna om dessa meddelanden av tystnadsplikten och förbudet mot utnyttjande. Av offentlighetslagen framgår, att redan informationen om att en person är i fängelse enligt huvudregeln måste hemlighållas. I samband med samtalsförmedlingsuppdraget var det oundvikligt att telefonbolaget fick tillgång till uppgifter som måste hemlighållas, när personer som per telefon kontaktade fångvårdsväsendet begärde kontakt med en namngiven fånge i en specifik fångvårdsanstalt. De uppringande personerna fick intryck av att de hade med en fångvårdsmyndighet att göra, trots att de i själva verket talade med kundtjänsten i ett telefonbolag.

Tystnadsplikten när det gäller uppgifter som enligt offentlighetslagen ska hemlighållas kan bara grundas på lag. Tystnadsplikt får inte bygga på exempelvis föreskrifter för arbetsledning eller övervakning, inte heller på arbetsuppdrag. Det var alltså inte fråga om något som kunde avgöras med överenskommelse. Enligt BJO:s åsikt borde det i tjänsteavtalet mellan Brottsåförjdsverket och telefonbolaget uttryckligen ha nämnts att uppdragstagarens tystnadsplikt och skyldighet att bevara hemligheten baseras på offentlighetslagen, och att förseelser mot dessa plikter beivras enligt bestämmelserna om sekretessbrott i 38 kap. 1 och 2 § i strafflagen.

BJO konstaterade att det i detta fall förelåg risk för att det i anslutning till förmedlingsuppdraget lämnas uppgifter som enligt offentlighetslagen ska hemlighållas. Denna risk föreligger visserligen också i sådana fall att samtalsförmedlingen företas av en tjänsteman eller någon annan myndighetsanställd person. I sådana fall skulle dock myndigheten ha bättre förutsättningar att tillse att skyldigheten att hemlighålla uppgifterna uppfylls.

Åtgärder

Med anledning av det ovan anförda ansåg BJO att bestämmelserna i 124 § i grundlagen samt tystnadspliktssynpunkterna särskilt måste beaktas, när det övervägs upphandling av samtalsförmedlingstjänster av andra än myndigheter. Likaså bör ärenden bedömas utgående från de allmänna förvaltningslagarna, förvaltningslagen, offentlighetslagen och språklagen, med tanke på de krav som ställs på uppdragets utförande.

BJO delgav Brottsåförjdsverket sina ovan beskrivna synpunkter. Han bad detta verk före 1.2.2010 meddela honom, vilka åtgärder som föranleds av synpunkterna.

BJO sände också en kopia av sin skrivelse till justitieministeriet (JM). BJO bad ministeriet bedöma ifrågasatt samtalsförmedlingstjänst särskilt utgående från 124 § i grundlagen. Han bad ministeriet meddela honom före 15.3.2010 vilka åtgärder ärendet eventuellt har föranlett.

BJO Jämskeläinens beslut 29.10.2009, dnr 2232/4/07*, föredragande Ulla-Majja Lindström

JM ansåg i ett utlåtande 10.3.2010, att lämnandet av informativa uppgifter inom ramen för samtalsförmedlingsuppdrag också kan innebära att frågor besvaras och upplysningar ges ut, på ett sätt som inte väsentligt skiljer sig från förvaltningens skyldighet att ge upplysning enligt bestämmelserna i förvaltningslagen. Därför måste arrangemangen med samtalsförmedling uppfylla de krav som ställs i 124 § i grundlagen om stadgande i lag och tryggnad av grundrättigheterna. Om det är meningen att den nämnda samtalsförmedlingstjänsten i utlokaliserad form ska fortsätta, vpre det bäst att det i fängelselagen, utöver stadgandena om möjlighet till utläggning av tjänster, intas grundregler för förfaranden som tillämpas på mottagandet av meddelanden från fängelsernas omvärld. För närvarande pågår beredningen av ändringar i fängelselagen och i häktningenslagen. Enligt planerna avger regeringen en proposition i ärendet hösten 2010. Bestämmelser om förmedlingen av samtal till fängelserna skulle kunna tas

med i denna reform. Ett annat alternativ är att all utgivning av information i samband med ärenden till myndigheter stryks från servicedefinitionerna för samtalsförmedlingsuppdraget, alltså så att servicen inskränks till att enbart vara en samtalskopplingstjänst av mekaniskt slag.

I utlåtandet sägs att det är befogat att i avtalet om samtalsförmedling ta in de förpliktelser som grundar sig på offentlighets- och sekretesslagstiftningen, och att det i mån av möjlighet säkerställs att de personer som sköter samtalsförmedlingsuppdraget också har insett betydelsen av sekretess- och tystnadsplikten. Problemet tycks vara att samtalsförmedlingen uppfattas som en myndighetsåtgärd, så att tröskeln för yppandet av konfidentiell information kan vara lägre för den som tar kontakten. Problemen med det nuvarande arrangemanget kan möjligtvis lindras ifall det i samtalsförmedlingen, innan telefonisten svarar, ges ett meddelande på automatisk väg om att samtalet förmedlas av ett privat företag som ingått avtal om tjänsten med myndigheten ifråga.

Enligt uppgift från Brottsförmyndigheten (RISE) 17.3.2010 har teleoperatörens samtalsförmedling koncentrerats på mekanisk koppling av samtal; givandet av övriga tjänster har därför varit av mycket liten

omfattning. Verket konstaterar att det inte föreligger något behov av att de uppringande i samband med samtalsförmedlingsverksamheten får rådgivning eller att det emottas besked till en fånge om kontakt. Det är bara tjänstemän inom själva inrättningen som har rätt att ge de uppringande rådgivning av det slag som förutsätts i förvaltningslagen, eller rätt att ta emot telefonbesked till fångar där dessa ombes ringa.

RISE kommer att förse den regionala ledningen och fängelsedirektörerna med en instruktion där de uppmanas gå igenom servicedefinitionerna för sina respektive enheters samtalsförmedlingsavtal, så att de kan säkerställa och övertyga sig om att där inte ingår verenskommelser om rådgivning till de uppringande eller förmedling av besked till fångar om att ta kontakt. RISE förenar sig med synpunkterna i JM:s utlåtande om de skyldigheter som ingår i lagstiftningen om offentlighet och sekretessbeläggning, och om behovet att säkerställa innehållet i – och betydelsen av – dessa skyldigheter. Verket anser att justitieförvaltningens data teknikcentral bör beakta denna problemställning senast när ramavtalet nästa gång ändras. RISE anser att det inte kommer att behövas lagändringar i detta sammanhang, förutsatt att åtgärder av det ovan nämnda slaget vidtas.

BILAGA 1

BESTÄMMELSER I FINLANDS GRUNDLAG GÄLLANDE JUSTITIEOMBUDSMANNEN (11.6.1999/731)

38 §

Riksdagens justitieombudsman

Riksdagen väljer för en mandattid på fyra år en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän, som skall ha utmärkta lagkunskaper. De biträdande justitieombudsmännen kan ha en ställföreträdare enligt vad som närmare bestäms i lagen. Angående de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för dem gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmannen. (24.8.2007/802)

Riksdagen kan, efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, av synnerligen vägande skäl befria justitieombudsmannen från uppdraget före mandattidens utgång. Beslutet skall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

48 §

Ministrarnas samt justitieombudsmannens och justitiekanslerns rätt att närvara

Ministrarna har rätt att närvara och delta i debatten i plenum även om de inte är riksdagsledamöter. En minister kan inte vara medlem i ett riksdagsutskott. En minister som enligt 59 § sköter republikens presidents uppgifter får inte samtidigt delta i riksdagsarbetet.

Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet får vara närvarande och delta i debatten i plenum när deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras initiativ behandlas.

109 §

Justitieombudsmannens uppgifter

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalrätt och fördelningen av uppgifter mellan dem

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som söker offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 §

Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets
och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtas.

113 §

Presidentens straffrättsliga ansvar

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §

Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

115 §

Inledande av undersökning
som gäller ministeransvarighet

En undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig kan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom

- 1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen;
- 2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, samt genom
- 3) en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott.

Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

117 §

Justitiekanslerns och justitie-
ombudsmannens 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 lokaler och datasystem samt att enskilt få samtala med ämbetsverkets eller inrättningens personal och de som tjänstgör eller är intagna där.

6 §

Handräckning

Justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få den handräckning som han eller hon anser behövlig samt behövliga kopior eller utskrifter av handlingar och datafiler hos myndigheter och andra övervakade.

7 §

Justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Bestämmelser om justitieombudsmannens rätt att få de upplysningar som justitieombudsmannen behöver för sin laglighetskontroll finns i 111 § 1 mom. grundlagen.

8 §

Förordnande om polis- eller förundersökning

Justitieombudsmannen kan bestämma att polisundersökning enligt polislagen (493/1995) eller förundersökning enligt förundersökningslagen (449/1987) skall verkställas för utredning av ett ärende som justitieombudsmannen prövar.

9 §

Hörande av övervakade

Om det finns anledning att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, skall justitieombudsmannen innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

10 §

Anmärkning och uppfattning

Om justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll anser att en övervakad har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, men justitieombudsmannen anser att åtal dock inte behöver väckas eller disciplinärt förfarande inledas i ärendet, kan justitieombudsmannen ge den övervakade en anmärkning för framtiden.

Om det finns orsak, kan justitieombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller 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 uppmärksam på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas.

2 KAP

BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN OCH
REDOGÖRELSE FÖR BINDNINGAR

12 §

Berättelse

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Justitieombudsmannen skall härvid fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I ett ärende som justitieombudsmannen anser vara viktigt kan han eller hon också ge en särskild berättelse till riksdagen.

I anslutning till sina berättelser kan justitieombudsmannen lägga fram förslag för riksdagen om avhjälpande av brister i lagstiftningen som han eller hon observerat. Om bristen har anknytning till ett ärende som behandlas av riksdagen, kan justitieombudsmannen också annars delge ifrågakvarande 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 JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN 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 ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen för en mandattid på högst fyra år.

När en biträdande justitieombudsman är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, sköts hans eller hennes uppgifter av justitieombudsmannen eller den andra biträdande justitieombudsmannen, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för kansliet, om inte justitieombudsmannen med stöd av 19 a § 1 mom. kallar ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen till uppdraget. När ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman tillämpas på honom eller henne inte

vad som i 1 och 2 mom. föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen.

17 §

Övriga uppgifter och tjänstledighet

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får inte under sin mandattid sköta någon annan offentlig tjänst. De får inte heller ha något sådant offentligt eller privat uppdrag som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt eller annars försvåra skötseln av uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman.

Om den som väljs till justitieombudsman 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 STATS- RÅDET OCH RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN (21.12.1990/1224)

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personal som avses i lagen om fredsbevarande verksamhet (514/1984) eller militära 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 avsärskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

3 §

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sammellan 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. i lagen om riksdagens justitieombudsman
- de högsta statsorganen
- principiellt betydelsefulla frågor
- socialvården
- socialförsäkringen
- hälsovården samt
- barnets rättigheter.

Biträdande justitieombudsman Petri Jämskeläinen avgör ärenden, som gäller

- domstolarna och justitieförvaltningen
- fängsvård 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 (till 30.9) och Jussi Pajuoja (från 1.10) 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 justitieministeriet

- om arbetsgruppsbetänkandet 2008:5 "Skyndsam behandling av ärenden inom förvaltningen och rättsmedel mot dröjsmål" (3719/5/08*)
- om kommittébetänkandet 2008:4 "Utvecklat omprövningsförfarande som rättsmedel. Betänkande av omprövningskommissionen" (4171/5/08*)
- om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om riksfogdverket och ändring av utlösningensbalken (229/5/09*)
- om kommittébetänkandet 2009:1 "Förslag till lag om valfinansiering. Mellanbetänkande av val- och partifinansieringskommissionen" (323/5/09*)
- om arbetsgruppsbetänkandet 2009:1 "Vård av sexualbrottslingar" (997/5/09*)
- om arbetsgruppsbetänkandet 2009:3 "Delgivning i rättegång" (1248/5/09)
- om arbetsgruppsbetänkandet 2009:4 "Bevisinhämtning i brottmål mellan EU-medlemsstaterna" (1387/5/09)
- om betänkandet 2009:7 "Ansökan om ersättning för frihetsberövande" av arbetsgruppen för översyn av bestämmelserna om ersättning för frihetsberövande (1569/5/09*)
- om arbetsgruppsbetänkandet 2008:12 "Lagstiftning om förvaltningen av åklagarväsendet" (1625/5/09*)

- om kommittébetänkandet 2009:2 "Totalreform av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. Betänkande av förundersöknings- och tvångsmedelskommissionen" (1933/5/09)
- om arbetsgruppsbetänkandet 2009:6 "Förstärkning av Eurojust" (2606/5/09)
- om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagstiftning som förutsätts i rådets rambeslut om beaktande av fällande domar avkunnade i Europeiska unionens medlemsstater vid ett nytt brottmålsförfarande i en medlemsstat (2751/5/09)
- om en promemoria om "Erfarenheterna av försöket med elektronisk röstning" (3761/5/09)
- om arbetsgruppsbetänkandet 2009:10 "Utveckling av försäkringsdomstolens verksamhet" (3993/5/09)
- om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 2 c kap. i strafflagen (4048/5/09)

Till inrikesministeriet

- om de rättsliga verkningarna av åldersbestämning i samband med utredning av asylsökandes identitet (1209/5/09*)
- om utredningspersonens rapport 2009:21 "Synpunkter på asylpolitik – utvecklingsförslag och nordisk jämförelse (2545/5/09*)
- om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (3089/5/09*)

- om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av medborgarskapslagen (4113/5/09)
- om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om överföring av vissa uppgifter till Migrationsverket (4195/5/08*)

Till social- och hälsovårdsministeriet

- om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården och 2 a § i lagen om patientens ställning och rättigheter (302/5/09)
- om utredningen 2009:17 "Behovet av bestämmelser för alternativa vårdmetoder. Rapport av arbetsgruppen för att utreda behovet av lagstiftning om alternativa vårdmetoder" (3140/5/09)
- om utkastet till regeringens proposition med förslag till ändring och temporär ändring av barnskyddslagen och ändring av vissa lagar i samband med den (3546/5/09)
- om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om medicinsk forskning och lagen om patientens ställning och rättigheter (3979/5/09)

Till försvarsministeriet

- om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av värnpliktslagen och 2 och 4 § i lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor (1139/5/09*)
- om betänkandet av arbetsgruppen för militär disciplin och polisverksamhet "Regeringens proposition till riksdagen med förslag till militär disciplinlag och vissa lagar i samband med den" (2174/5/09)
- om verkställigheten och funktionen av den nya värnpliktslagen och av de förordningar som utfärdats med stöd av den (3582/5/08*)

Till arbets- och näringsministeriet

- om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om energieffektiviteten i offentliga samfund (1103/5/09)

Till finansministeriet

- om utkastet till anvisningar och om promemorian "Riktlinjer för telefonin inom statsförvaltningen" (3924/5/09)

Till utrikesministeriet

- om undertecknande av fakultativt protokoll till FN:n konvention om ekologiska, sociala och kulturella rättigheter (210/5/09*)

- om Europarådets rekommendation mot diskriminering av sexuella minoriteter (876/5/09*)
- om utkastet till statsrådet människorättspolitiska redogörelse (1570/5/09*)
- om förslaget till Finlands ståndpunkt gällande initiativet att upprätta ett på systemet för individuella klagomål baserat fakultativt protokoll till FN:s konvention om barnets rättigheter (1601/5/09)
- om en förfrågan från FN:s kommitté mot tortyr (Committee against Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment, CAT) om Finlands anslutning till det nya rapporteringsförfarandet och om en lista över preliminära frågor för Finlands periodiska rapport 2010 (2032/5/09)
- om upprättandet av Finlands sjätte periodiska rapport med anledning av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (2050/5/09)

Till länsstyrelsen i Västra Finlands län

- om tolkningen av kommunallagens 8 § (3949/5/09)

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Grundlagsutskottet

JO Paunio, BJO Jääskeläinen och BJO Lindstedt hördes 24.9 om justitieombudsmannens berättelse för år 2008

Utrikesutskottet

JO Paunio hördes 26.11 om statsrådets redogörelse SRR 7/2009 rd om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna

Social- och hälsovårdsutskottet

Äldre justitieombudsmannasekreterare Aila Linna-kangas hördes 18.3. om regeringens proposition RP 20/2009 rd med förslag till lagar om servicesedlar inom social- och hälsovården och om ändring av 12 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården

JO Paunio hördes 3.12. om statsrådets redogörelse SRR 7/2009 rd om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna

Övriga sakkunniguppdrag

Till justitieministeriet

BJO Jääskeläinen 25.5. om revideringen av och riktlinjerna för förvaltningsrättsskipningens allmänna procedurbestämmelser

Till inrikesministeriet

Äldre justitieombudsmannasekreterare Juha Haapamäki 21.4., IM:s och RÅÄ:s arbetsgrupp för utredning av arrangemangen för undersökning av polisbrott

Till försvarsministeriet

BJO Lindstedt 26.2., arbetsgruppen för militär disciplin och polisverksamhet

BILAGA 4

STATISTISKA UPPGIFTER OM JUSTITIEOMBUDSMANNENS VERKSAMHET

Behandlade ärenden

Behandlade laglighetsövervakningsärenden 6 931

Ärenden som anhängiggjorts år 2009	4 816
– klagomål till justitieombudsmannen	4 346
– ärenden som överförts från justitiekanslern	27
– egna initiativ	72
– begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	49
– övriga skrivelser	322
Ärenden som överförts från år 2008	1 571
Ärenden som överförts från år 2007	538
Ärenden som överförts från år 2006	6

Avgjorda ärenden 4 903

Klagomål	4 458
Egna initiativ	80
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	47
Övriga skrivelser	318

Ärenden som överförts till följande år 2 028

Från år 2009	1 639
Från år 2008	389

Övriga behandlade ärenden 126

Inspektioner ¹	57
Kansliets förvaltningsärenden	53
Internationella ärenden	16

¹ Inspektionsdagar 52

De avgjorda ärendena myndighetsvis

<i>Klagomål</i>		<i>4 458</i>
Socialtrygg		800
– socialvård	469	
– socialförsäkring	331	
Hälsovårdsmyndigheter		775
Polismyndigheter		712
Fångvårdsmyndigheter		391
Domstolar		253
– allmänna domstolar	225	
– specialdomstolar	–	
– förvaltningsdomstolar	28	
Arbetskraftsmyndigheter		221
Kommunala myndigheter		175
Utbildningsmyndigheter		147
Miljömyndigheter		126
Kommunikationsmyndigheter		94
Utsökningsmyndigheter		92
Skattemyndigheter		90
Utlänningsmyndigheter		71
Åklagarmyndigheter		63
Jord- och skogsbruksmyndigheter		62
De högsta statsorganen		60
Militära myndigheter		56
Intressebevakningsmyndigheter		43
Tullmyndigheter		36
Kyrkliga myndigheter		23
Offentliga rådgivare		7
Övriga övervakande		150
Enskilda som inte övervakas		11

De avgjorda ärendena myndighetsvis

<i>Egna initiativ</i>		<i>80</i>
Polismyndigheter		11
Hälsovårdsmyndigheter		10
Fångvårdsmyndigheter		9
Kommunikationsmyndigheter		6
Socialtrygg		6
– socialvård	5	
– socialförsäkring	1	
Militära myndigheter		6
Arbetskraftsmyndigheter		6
Utbildningsmyndigheter		3
Utlänningsmyndigheter		3
Kommunala myndigheter		2
Tullmyndigheter		2
Domstolar		2
– allmänna domstolar	2	
Intressebevakningsmyndigheter		1
Kyrkliga myndigheter		1
Åklagarmyndigheter		1
Utsökningsmyndigheter		1
Miljömyndigheter		1
Övriga övervakande		9
<i>Avgjorda ärenden sammanlagt</i>		<i>4 538</i>

Åtgärder föranledda av avgjorda ärenden

Klagomål 4 458

Avgöranden som föranlett åtgärder (sammanlagt 733)

– anmärkning	33
– uppfattning	647
– framställning	20
– rättelse under behandlingstiden	33

Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom (sammanlagt 2 326)

– inget felaktigt förfarande konstaterades	598
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	1 728

Klagomålet prövades inte, eftersom (sammanlagt 1 399)

– det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet	88
– det var anhängigt hos en behörig myndighet eller eftersom möjligheten att söka ändring	910
– det inte hade individualiserats	171
– det överfördes till justitiekanslern	31
– det överfördes till riksåklagaren	14
– det överfördes till någon annan myndighet	20
– över 5 år hade förflutit från händelsen	54
– det föreföll på någon annan grund	111

Egna initiativ 80

– anmärkning	2
– uppfattning	33
– framställning	17
– rättelse under behandlingstiden	6
– inget felaktigt förfarande konstaterades	5
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	14
– det föreföll på någon annan grund	2
– det var anhängigt hos en behörig myndighet eller eftersom möjligheten att söka ändring	1

De inkomna klagomålen myndighetsvis

Tio största ärendegrupper

Socialtrygg		813
– socialvård	511	
– socialförsäkring	302	
Hälsovårdsmyndigheter		772
Polismyndigheter		648
Fångvårdsmyndigheter		354
Domstolar		259
– allmänna domstolar	233	
– förvaltningsdomstolar	26	
Arbetskraftsmyndigheter		236
Kommunala myndigheter		164
Utbildningsmyndigheter		143
Miljömyndigheter		132
Utsökningsmyndigheter		98

BILAGA 5

INSPEKTIONER

Domstolar

Helsingfors förvaltningsdomstol
Helsingfors tingsrätt (teletvångsmedel)

Åklagarväsendet

Åklagarämbetet i Västra Nyland

Polisförvaltningen

Centralkriminalpolisen
Helsingfors polisinspektion, förvaringslokalen
i Tölö (oanmäld)
Helsingfors polisinspektion, polisfängelset i Böle
Inrikesministeriets polisavdelning
Inrikesministeriets polisavdelning (datasystemet
för polisärenden)
Södra Karelen polisinspektion, polisfängelset
i Villmanstrand
Västra Nylands polisinspektion
Östra Nylands polisinspektion, polisfängelset och
förvaringslokalen för berusade vid huvudpolis-
stationen i Vanda (oanmäld)

Fångvården

Helsingfors fängelse
Jokela fängelse (oanmäld)
Kuopio fängelse (oanmäld)
Polikliniken vid Vanda fängelse
Polikliniken vid Åbo fängelse
Psykiatriska sjukhuset för fångar, enheten i Vanda
Psykiatriska sjukhuset för fångar, enheten i Åbo
Riihimäki fängelse
Sukeva fängelse (oanmäld)
Vanda fängelse (oanmäld)
Västra Finlands regionfängelse
Västra Finlands regionfängelsets placeringsenhet
Åbo fängelse

Utsökningsväsendet

Utsökningsverket i Västra Nyland

Försvarmakten och gränsbevakningsväsendet

Den finländska krishanteringsstyrkan
i Kosovo SKJK
Flygkrigsskolan
Gräns- och sjöbevakningsskolan
Karelska Brigaden
Markstridsskolan
Pansarbrigaden
Reservofficersskolan
Staben för Östra Finlands Militärlän
Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion
Uttis Jägarregemente
Östra Finlands Underhållsregemente

Tullverket

Södra tulldistriktet Sjötullen, Nordsjö hamn

Utlänningsförvaltningen

Helsingfors stads mottagningscentral, Karlsgatan
Mottagningscentralen i Joutseno

Socialvården

Finlands CP-förbund rf:s serviceboende (oanmäld)
Loikalan Kartano (privat barnskyddsenhet)
Samkommunen för sjukvårds- och socialservice
i Norra Karelen, Honkalampi-centret
Sippola skolhem

Hälso- och sjukvård

Birkalands sjukvårdsdistrikt, Pitkänniemi sjukhus
Helsingfors hälsovårdscentral, jourpolikliniken
vid Malmis sjukhus
Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt,
Kellokoski sjukhus
Helsingfors stad, jourpolikliniken vid
Haartmans sjukhus
Jourkliniken vid Egentliga Tavastlands
centralsjukhus

Intressebevakning

Helsingfors rättshjälpsbyrås allmänna
intressebevakning

Socialförsäkringen

FPA:s huvudkontor (internationella ärenden
och rehabiliteringsärenden)
FPA:s kontor i Sockenbacka (rehabiliterings-
ärenden)

Övriga inspektionsobjekt

Dataombudsmannens byrå (patientjournaler)
Esbo kyrkliga samfällighet
Helsingfors Hamn, Nordsjö hamncentral
Kyrkostyrelsen
Lantmäteriverkets Centralförvaltningen
Nylands lantmäteribyrå

BILAGA 6

PERSONALEN VID RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI

Kanslichef

Pajuoja, Jussi, JD (till 30.9)
Lindstedt, Jukka, JD, VH (1.10–31.12)

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

Justitieombudsmannasekreterare

Muukkonen, Kari, JuK, VH
Lindström, Ulla-Maija, JuK
Toivola, Jouni, JuK
Pölönen, Pasi, JD, VH
Verronen, Minna, JuK, VH
Pirjola, Jari, JL, FM
Rita, Anu, JuK, VH
(tjänstledig till 31.5)
Niemelä, Juha, JuK, VH
Eteläpää, Mikko, JuK, VH
Suhonen, Iisa, JuK, VH
(tjänstledig 1.1–31.7)

Sarja, Mikko, JL, VH

Arjola-Sarja, Terhi, JuK, VH

Äijälä-Roudasmaa, Pirkko, JuK, VH

Holman, Kristian, AVM

Geisor-Goman, Astrid, JuK

Vitie, Leena-Maija, JuK, VH (1.1–31.7)

Kemppi, Päivi, JuK (10.8–31.12)

Vartia, Matti, JuK, VH (1.2–31.12)

Rådgivande jurister

Wirta, Pia, JuK, VH

Ruuskanen, Minna, JD (till 30.6)

Romakkaniemi, Jaana, JuK, VH (från 15.6)

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

(tjänstledig 2.9–4.12)

Suutarinen, Pirkko, VN

Arkivarie

Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Registrator

Kataja, Helena
(tjänstledig till 25.4)
Karhu, Päivi (till 25.4)

Biträdande registrator

Karhu, Päivi
(tjänstledig till 25.4)
Forsell, Anu (till 25.4)

Avdelningssekreterare

Ahola, Päivi
Stern, Mervi
(tjänstledig 28.4–31.8)
Forsell, Anu
(tjänstledig till 25.4)
Keinänen, Kristiina (till 25.4)

Byråsekreterare

Helin, Leena
Raahenmaa, Arja
Salminen, Virpi
Keinänen, Kristiina
(tjänstledig till 25.4)
Salminen, Sirpa
(tjänstledig 12.1–15.5)
Kaukolinna, Mikko
Hokkanen, Pirjo

SAKREGISTER

A

alkohol 310
anonym angivelse 263
arbetarskydd 290
arbetarskyddsdistrikt 261, 263
arbets- och näringsministeriet (ANM) 277, 279
arbetslöshetskassa 259
asyl 139, 200, 202
avfallshantering 288
avgift 179, 266, 269, 297, 305

B

barn
– utredning av medborgarskap 200
– dagvård 212, 239, 278
– medicinsk rehabilitering 221
– vårdnad om barn och umgängesrätt 238
– hälsovård 239
– rehabilitering 239
– medicinsk undersökning 239
– underhåll 239
– intressebevakning 239
– fasthållande 240
– ställning och rättigheter 240
barnskydd 237, 242
befogenhet 100, 194, 279
behandlingsspråk 279
behandlingstid 116, 125, 250, 259–260
se även dröjsmål
behörighet 117, 173, 194, 279
besiktning 191
beskattnings 281, 283–285
beslutsfattande 178, 181, 267, 288
besväransvisning 181, 197, 267
besvärnämnden för social trygghet 256
bevärning 189
se även försvarsmakten
bisyssla 131
blåsprov 146, 163

boende 265, 288
brottsanmälan 139
byggande 292–293
se även markanvändning och byggande

C

centralkriminalpolisen (CKP) 145

D

dagvård 212, 239, 278
demonstration 266
detaljplan 288
diarium 263
se även registrering
digitalisering 301
disciplinärt förfarande 156, 189, 273
djurskydd 298
domare 116, 124
domarförslagsnämnden 118
drogtest 242
dröjsmål 116, 138, 146, 182, 195, 215,
260–261, 284, 288, 306, 310
se även behandlingstid

E

egendomsskydd 304
elektronisk kommunikation 116, 277
elevvård 272
enskild väg 296
EU-medborgare 200
EU-rätt 193

F

familjevård 240–241
fasthållande 240
fastighetsärende 289
finansministeriet (FM) 279
fiske 297
flygtrafik 302
Folkpensionsanstalten (FPA) 220, 260, 262–263
fotografering 180
frihetsberövande 142

fånge

- kroppsvisitation 151
- kameraövervakning 151
- anstaltsplacering av kvinnliga fångar 152
- behandling av kvinnliga fångar samt deras förhållanden 153
- övervakade besök i ett slutet fängelse 155
- fångars rätt att träffa varandra 155
- grunderna för befrielse från sysselsättningsplikt 158
- begränsning av telefonanvändning 159
- handhygien 159
- korrespondens 164
- övervakning av telefonsamtal 164
- rättssäkerhet 165
- hälso- och sjukvård 169
- kontakter utanför fängelset 171
- användning av bibliotek 173
- kontoanvändning 173
- religionsfrihet 173
- egendom 174
- klädsel 175

fångvård 156, 158, 160, 168, 175, 311

förmånstagare 285

förhör 139

församling 187, 307–309

försäkringsdomstolen 257

försvarsmakten 188

se även beväring

förundersökning 131, 138–140, 195–196, 244

förvaltningsklagan 182, 197

förvaltningsprocess 124

G

gatuplan 293

generalplan 294

god förvaltning 146, 165, 233, 265, 267,
274–275, 279, 287, 294, 304–305

god revisionssed 279

god vård 219, 225, 290

granskning 244

gripande 196

grundläggande utbildning 272–273

Gränsbevakningsväsendet 139, 190–191, 202

gåvoförbud 246

gäldenär 179

H

handikappservice 209

handling 168, 195, 215, 269, 294, 306

se även offentlighet

handräckning 241

hemförlova 190

hovrätt 116, 124–125

husrannsakan 140

huvudförhandling 121

huvudman 244, 246

hyrläkare 221

häkte 117, 160, 173–174

häktning 129

hälso- och sjukvård 160, 169, 290

hälsostörning 189, 290

högsta förvaltningsdomstolen (HFD) 124, 200

hörande 178, 180, 263, 287–288, 293, 296

I

indrivning 179

information 147, 189, 265, 294, 301, 310

inrikesministeriet (IM) 277

integration 200

intressebevakning 239, 244–246

invandrare 201

J

jordbruksstöd 296

jorddomstol 296

jord- och skogsbruksministeriet (JSM) 297

journalhandling 220, 229

jämlighet 190, 273, 277, 304

jäv 244, 267, 288, 292, 299

K

klädsel 175

kommunärende 179, 216, 266–269, 278, 294

kompensation 195

konsumtivistnämnden 116
kontakt 117, 159
kroppsvsitation 197
kvarstad 140
kvittning 268, 283
körkort 146

L

lantmäteriförrättning 279, 296–297
larmsystem 158
Luffartsverket 304
läkarutlåtande 220

M

magistrat 244
markanvändning och byggande 287–288
 se även byggande
medicinsk rehabilitering 221, 225
medicinsk undersökning 239
mervärdesskatt 269
Migrationsverket (Migri) 200
miljö 288
missbrukarvård 213
motivering 121, 124, 131, 274, 296

N

naturvård 287, 291
närståendevård 212

O

offentlighet 121, 147, 269, 275, 294
offentlig uppgift 299, 304
ombud 297
omsorgsfullhet 191, 215, 263, 306
opartiskhet 257

P

parkeringsövervakning 265, 266
part 268, 285, 287, 296–297
pass 146, 190
patient 219

personlig integritet 242
personregister 246
personuppgifter 146, 309
polisen 240–241
preskription 129
privatlivsskydd 232, 262
protokoll 279, 294, 297
psykiatrisk sjukhusvård 219

R

registrering 139, 168
reglering 310
rehabilitering 239
religionsfrihet 187, 189, 308
riksdagsledamot 190
Rundradion Ab 301
rådgivning 146, 178, 182, 252, 301
 se även serviceprincipen
rätt att få uppgifter 228, 262
rättegång 130
rättegångskostnader 195
rättelseförfarande 157, 284, 288
rörliga polisen 145
rösträtt 267
 se även valärenden

S

sakfel 157, 267
samtycke 146, 220, 242, 309
sekretessplikt 215, 232
serviceprincipen 252
 se även rådgivning
självbestämmanderätt 219, 228
sjöfart 306
skadestånd 146, 197
skjutvapen 144
skola 124, 272
skuldsanering 116, 125, 182
Social- och hälsovårdens
 produktillsynscentral (STTV) 310
social- och hälsovårdsministeriet (SHM) 220
socialvård 215–216, 245
språkående 277–278, 297

spärrmarkering 281
statsrådet 117
straffyrkande 140
stämningsman 116
säkerhetskontroll 302, 304
säkringsåtgärd 180

T

tagande i förvar 201
taxitillstånd 304
telefonsamtal
– begränsning av telefonanvändning 159, 174
– övervakning av fångens telefonsamtal 164
– samtalsförmedling 311
teletvångsmedel 98–100
tidsfrist 193
tingsrätt 116–117, 121, 125, 278
tjänsteansökan 275
tjänsteutnämning 118, 188
tullen 193–197, 279
tv-avgift 305

U

undantagslov 293
underhållstrygghet 239
underskrift 116, 265
undersökningsledare 140, 195–196
undervisningsväsendet 273
universitet 275
uppträdande 116, 124, 146, 189, 299, 305
utkomststöd 204
utlokalisering 311
utlåtande 279
– se även bilaga 4
utlämning 200
utnämning 118, 188
utredningsskyldighet 267–268, 285
utsökning 178–182, 279
utomlands bosatt person 178
utövande av offentlig makt 194, 201, 216, 266, 302

V

valärenden 267
– se även rösträtt
verkställighet 116
villkorlig frigivning 154
viltvård 299
vittne 130, 132, 139
vård av utvecklingsstörda 213
vårdgaranti 219, 224
vårdtillhör 220
vägnämnd 296
värnplikt 187

Y

yttrandefrihet 145, 266

Å

åtalsbundenhet 188
åtalsprövning 129, 131

Ä

äldreomsorg 211
ändamålsenlighet 188
ändringssökande 256, 268

Ö

överklagbarhet 200
övervakad besök 155
övervakning 201, 267, 292, 310

Använda förkortningar

AKE	Fordonsförvaltningscentralen
ANM	arbets- och näringsministeriet
AVI	regionalförvaltningsverket
CKP	centralkriminalpolisen
CPT	Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
ELY	närings-, trafik- och miljöcentral
EMRK	Europeiska människorättskonventionen
FM	finansministeriet
FPA	Folkpensionsanstalten
FSM	försvarministeriet
HB	Huvudstaben
HD	högsta domstolen
HFD	högsta förvaltningsdomstolen
HNS	Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
IOI	International Ombudsman Institute
IM	inrikesministeriet
JK	justitiekansler
JM	justitieministeriet
JSM	jord- och skogsbruksministeriet
KM	kommunikationsministeriet
LMV	Lantmäteriverket
Mavi	Landsbygdsverket
Migri	Migrationsverket
MM	miljöministeriet
PFC	Patienförsäkringscentralen
Rise	Brottspåföljdsverket
RISE	Brottspåföljdsmyndigheten
RP	regeringsproposition
SHM	social- och hälsovårdsministeriet
Stakes	Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
STTV	Social- och hälsovårdens produkt-tillsynscentral
TE-central	arbetskrafts- och näringscentral
TEO	Rättsskyddscentralen för hälsovården
THL	Institutet för hälsa och välfärd
TraFi	Trafiksäkerhetsverket
UM	utrikesministeriet
Valvira	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården

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. 15, 18 och 23
Jari Salo, Juuriharja Consulting Group Oy s. 29
Vesa Lindqvist s. 38
Winfred Zakowski s. 40
Kaija Tuomisto s. 41
Reima Laakso s. 150
Mika Väisänen, KFOR:s informationsofficer s. 186

ISSN 0356-3006
Tryckeri: Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala 2010
Layout: Matti Sipiläinen / Meizo
Brytning: Päivi Ahola



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

FI - 00102 Riksdagen

telefon (09) * 4321

telefax (09) 432 2268

ombudsman@riksdagen.fi

<http://www.ombudsman.fi>