riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2010

B 4/2011 RD

riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2010

ISSN 0356-3006
Tryckeri: Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala 2011
Layout: Matti Sipiläinen / Meizo
Brytning: Päivi Ahola

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).

Undertecknad, juris doktor, vicehäradshövding *Petri Jääskeläinen* fungerade som riksdagens justitieombudsman under hela verksamhetsåret 2010. Min mandatperiod sträcker sig från 1.1.2010 till 31.12.2013. Uppdraget som biträdande justitieombudsman handhades under hela verksamhetsåret av juris doktor *Jussi Pajuoja.* Som andra biträdande justitieombudsman fungerade juris licentiat *Maija Sakslin,* som inledde sin fyraåriga mandatperiod 1.4.2010. Under min mandatperiod är jag tjänstledig från min tjänst som statsåklagare vid Riksåklagarämbetet, Pajuoja från tjänsten som biträdande avdelningschef vid justitieministeriet och Sakslin från tjänsten som ansvarig forskare vid Folkpensionsanstalten.

Uppdraget som andra biträdande justitieombudsman var vakant 1.1.2010–31.3.2010. Tidigare ombudsmannen, juris licentiat *Riitta-Leena Paunio,* skötte uppdraget som ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen 19.1–22.2.2010 och 1.3–5.3.2010.

Denna verksamhetsberättelse motsvarar till sin struktur berättelsen för de förra åren. Den innehåller anföranden av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmän, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen under år 2010 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 till Riksdagen berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet år 2010.

Helsingfors den 19 april 2011

Justitieombudsman *Petri Jääskeläinen*

Kanslichef *Päivi Romanov*

INNEHÅLL

Till Riksdagen 3

1 JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN HAR ORDET 20

Petri Jääskeläinen 20

Tillsynen över de grundläggande och de mänskliga rättigheterna effektiveras 20

Jussi Pajuoja 25

RFV, ELY eller börja om från ALKU? 25

Maija Sakslin 30

Laglighetsövervakning och grundläggande rättighet i fråga om miljön 30

2 JO-INSTITUTIONEN ÅR 2010 35

2.1 Uppgifter och arbetsfördelning 36
2.2 Värderingar och målsättningar för verksamheten vid JO:s kansli 38
2.3 Verksamhetsmetoder och tyngdpunktsområden 39
2.4 Reformprojekt 40
2.5 Klagomål och övriga laglighetskontrollärenden 42
2.6 Åtgärder 44
2.7 Inspektioner 45
2.8 Nationellt och internationellt samarbete 45
Tilldragelser inom landet 47
Internationella kontakter
2.9 Serviceverksamhet 48
Kundbetjäning 48
Informationsförmedling 49
2.10 Kansliet och personalen 49

3 DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA 50

3.1 Tilldragelser som berörde de mänskliga rättigheterna under verksamhetsåret 50
3.2 Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2010 52
Kränkningar av yttrandefriheten konstaterades i åtta fall 53
Två domar gällde tidsfristen för väckande av talan angående faderskap 56

Kränkningar av rätten till en rättvis rättegång 56
Domar gällande rättegångens oskäliga längd 56
Ärenden som avslutades genom en förlikning eller ensidig förklaring 57
Klagomål som lämnades utan prövning genom kammarbeslut 57
Ersättningsbeloppen 58
Nya kommunicerade klagomål 58

3.3 JO:s iakttagelser 59

3.3.1 De grundläggande och mänskliga rättigheterna inom laglighetskontrollen 59

3.3.2 Jämlikheten 6 § 59
Diskrimineringsförbudet 60
Barnens rätt till jämlikt bemötande 61

3.3.3 Rätten till liv, personlig frihet och integritet 7 § 61
Rätten till personlig integritet och trygghet 62
Förbudet mot behandling som kränker människovärdet 64

3.3.4 Den straffrättsliga legalitetsprincipen 8 § 65

3.3.5 Rörelsefriheten 9 § 65

3.3.6 Privatlivsskyddet 10 § 66
Hemfridsskyddet 66
Familjelivsskyddet 67
Skyddet för förtroliga meddelanden 67
Privatlivsskyddet och skyddet för personuppgifter 68

3.3.7 Religions- och samvetsfriheten 11 § 70

3.3.8 Yttrandefriheten och offentligheten 12 § 70
Yttrandefriheten 70
Offentligheten 71

3.3.9 Mötes- och föreningsfriheten 13 § 74

3.3.10 Rösträtten och rätten till inflytande 14 § 74

3.3.11 Egendomsskyddet 15 § 75

3.3.12 Kulturella rättigheter 16 § 76

3.3.13 Rätten till eget språk och egen kultur 17 § 76
Nationalspråken 76

3.3.14 Näringsfriheten och rätten till arbete 18 § 78

3.3.15 Rätten till social trygghet 19 § 78
Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg 78
Rätten till grundläggande försörjning 79
Rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster 79
Rätten till en bostad 82

3.3.16 Ansvaret för miljön 20 § 82

3.3.17 Rättsskyddet 21 § 83
Rådgivnings- och serviceskyldigheten 84

Rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel 86
Rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål 88
Behandlingens offentlighet 92
Hörandet av parterna 92
Skyldigheten att ge motiverade beslut 92
Skyldigheten att behandla ärendena korrekt 93
Övriga förutsättningar för god förvaltning 98
Straffprocessuella rättsskyddsgarantier 99
Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet 100
Tjänstemäns uppträdande 101

3.3.18 Respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna 22 § 101

3.4 Brister och förbättringar i fråga om respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna 102

3.4.1 Utvecklingen har inte alltid varit tillräckligt god 103
Internationella avtal 103
Hälso- och sjukvården och den sociala tryggheten 103
Bemötandet av frihetsberövade personer 103
Domstolarna 104
Polisen och inrikesförvaltningen 105
Överföring av offentlig makt till privata aktörer 105
Övriga ärenden 106

3.4.2 Exempel på en gynnsam utveckling 106
Polisen 106
Fångvården 108
Utsökning 108
Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet 108
Socialvården 108
Hälso- och sjukvården 109
Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa 110
Allmänna kommunärenden 110
Utbildningsärenden 110
Språkärenden 111
Beskattningen 111
Kommunikation 112
Övriga ärenden 112

3.5 Det särskilda temat för år 2010: De språkliga rättigheterna och kravet på ett gott språkbruk 113

3.5.1 Inledning 113

3.5.2 De språkliga rättigheterna 114
Skyltar, broschyrer och annan information 114
Tolkning och översättning 114
Personalens språkkunskap 115

Språkets inverkan på behandlingstiderna 115
Utredning av klientens språk 116
Övriga iakttagelser 116
3.5.3 Kravet på gott språkbruk 116

4 HEMLIGA METODER FÖR INHÄMTANDE AV INFORMATION 117

4.1 Teletvångsmedel, bevisprovokation genom köp och andra hemliga metoder för inhämtande av information 117

4.2 Förnyandet av tvångsmedelslagen och polislagen 117

4.3 Teletvångsmedel 119

4.3.1 Laglighetskontrollen av teletvångsmedel 120

4.3.2 Teletvångsmedlens särdrag 120

4.3.3 Beslut om användning av tvångsmedel 121

4.3.4 Avgöranden om teletvångsmedel 122
Beslutanderätt om nödpositionering 122
Ansökan om användning av teletvångsmedel på basis av en diverseanmälan 122

4.3.5 Inspektioner 123

4.3.6 Övervakningsuppgifter 123
Teleavlyssning enligt tvångsmedelslagen 124
Teleövervakning enligt tvångsmedelslagen 125
Fördelningen av teleavlyssning och teleövervakning mellan olika brottstyper 125
Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen 125
Teleövervakning enligt tullagen 126
Teknisk avlyssning och optisk övervakning 126
Förkastade ansökningar 126
Underrättelse om användning av tvångsmedel 126
Bedömning av teletvångsmedlens betydelse 127
Avlyssningsförbud och överskottsinformation 128

4.3.7 Utvärdering 128

4.3.8 Anslytningsvis 129

4.4 Täckoperationer, bevisprovokation genom köp och förhindrande av att informationshämtning avslöjas 130

4.4.1 Övervakning 131

4.4.2 Uppgifter om övervakningen 132

4.4.3 Beslut av bevisprovokation genom köp 132
Beslut i ett på eget initiativ undersökt fall av bevisprovokation genom köp 132

4.4.4 Bedömning 134

4.4.5 Satsningar på intern övervakning behövs 137

5 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN ENLIGT SAKOMRÅDEN 138

5.1 Domstolarna och justitieförvaltningen 138

5.1.1 Lagstiftningsreformer 138
Utlåtanden 139

5.1.2 Laglighetskontroll 141

5.1.3 Inspektioner 144

5.1.4 Avgöranden 144
Utarbetande av en offentlig redogörelse 144
Offentligheten vid en fängelserättegång 148
Specificering och behandling av en dokumentbegäran 149
Brott mot föreskrifterna om domstolens förhandlingssekretess 152
Tidpunkten för meddelande av hovrättens dom 154
Påtryckning för uppnående av förlikning i ett brottmål 155
Klagomål hos laglighetsövervakaren och domarjäv 156
En stämningsmans förfarande 156

5.2 Åklagasväsendet 158

5.2.1 Verksamhetsmiljön 158

5.2.2 Laglighetskontroll 158

5.2.3 Inspektioner 159
Åklagarämbetet i Birkaland 159
Ansvarsområdet för arbetarskydd vid Västra och Centrala Finlands regionförvaltningsverk 160
Riksåklagarämbetet 161

5.2.4 Avgöranden 162
Åtalsrätten preskriberades till följd av utdragen förundersökning 162
Behandlingen av en förundersökningsbegäran drog ut på tiden vid Helsingfors åklagarämbete 162

5.3 Polisen 163

5.3.1 Verksamhetsmiljön 163
Polisorganisationen 163
Allmänna utvecklingstrender 163
Totalrevidering av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen 164

5.3.2 Laglighetskontroll 164

5.3.3 Inspektioner 166

5.3.4 Avgöranden 167
Frihetsberövades förhållanden 168
Husrannsakan och kvarstad 170
Snabbtest för droger 173
Skjutvapenärenden 174
Körkortsärenden 176

Undersökning av misstänkta polisbrott 177
Offentlighet och information 178
Övriga avgöranden 179

5.4 Fångvården 182

5.4.1 Verksamhetsmiljön 182

5.4.2 Inspektioner 182

5.4.3 Framställningar och egna initiativ 183
Fångar under 18 år måste placeras åtskilt från vuxna fångar, barns intressen måste beaktas 184
Framställning om ökad konfidentialitet för korrespondens 186
Förmedling av e-postmeddelanden till fångar 186
Placering av en häktad på drogfri kontraktsavdelning 187
Övervakade besök i slutna fängelser 187
Villkoren för övervakad frihet på prov 188
Permission av hälsoskäl 189
Förhållandena och verksamheten i ett fängelse 190
Hörande av fånge i samband med placering på säkerhetsavdelning 192
Hörande i samband med placering på säkerhetsavdelning och i ett disciplinärende 192
Ändringar av disciplinhandlingar i fängelset 194
Undersökning av en häktads rymning 195
Nattbemanning i fängelse 196

5.4.4 Övriga avgöranden 197
Anstaltsordning och bemötande av fångar 197
Övervakning av korrespondens och samtal 199
Kontakter 201
Rättssäkerhet och god förvaltning 205
Hälso- och sjukvårdsärenden 207
Övriga fall 212

5.5 Utsöknlng och andra förfaranden vid betalningsoförmåga 215

5.5.1 Ändringar i lagstiftningen 215

5.5.2 Laglighetskontroll 215
Indrivning av offentligrättsliga avgifter 216
Utmätningsmannens utredningsskyldighet 217
Rådgivningsskyldighet 217
Minderåriga som gäldenärer 217
Registrering 218

5.5.3 Inspektioner 218

5.5.4 Avgöranden 218
En utmätningsmans rätt att fotografera gäldenärers hem 218
Rättidig indrivning av underhållsbidrag 219

Omsorgsfullhet vid sändande av e-post som innehåller sekretessbelagd information 219
Förhandsmeddelande om utmätning gavs med alltför kort varsel 220
Indrivning av skadeståndsfodran hos Brottspåföjdsverket 220
Den i fordonsregistret antecknade ägarens namn nämndes vid en auktion 221
Fel vid handläggningen av en ansökan om uppskov med verkställighet av fängelsestraff 222

5.6 Militära ärenden och försvarasförvaltningen 223
5.6.1 Verksamhetsmiljön 223
5.6.2 Laglighetskontroll 224
5.6.3 Inspektioner 225
Inspektionsiakttagelser 226
5.6.4 Hälso- och sjukvård 227
Inspektionsiakttagelser 228
5.6.5 Avgöranden som gäller hälso- och sjukvård 228
Dröjsmål med vården av en beväring 228
Remiss till specialiserad sjukvård i en hemförlovningssituation 229
Brister i bedömningen av en fallskärmsjägares hoppduglighet 229
5.6.6 Övriga avgöranden 230
Rakningstillbehör för beväringar 230
Armhävningar ingår i fallskärmsjägarnas utbildning 230
Brister i samband med förflyttning av en officerare 230
Brister i Krigsarkivets informationstjänst 231
En tjänsteman bör använda sitt officiella namn 232
Offentligheten av kollegial bedömning inom Gränsbevakningsväsendet 232

5.7 Tullen 233
5.7.1 Bilbeskattning 233
Behandlingstider 233
Återbäring av skatt om uppburits i strid med EU-rätten 234
5.7.2 Inspektioner 236
5.7.3 Avgöranden 236
Tullens rådgivning och beslutsförfarande i ett bilskatteärende 236
En tjänstemans i offentligheten framförda uttalanden om bilbeskattningen 236
Tullmyndigheternas befogenheter 238

5.8 Utlänningsärenden 239
5.8.1 Verksamhetsmiljön 239
5.8.2 Laglighetskontroll 239
5.8.3 Inspektioner 241

5.8.4 Avgöranden 241
Migri fördröjde olagligen handläggningen av en ansökan om familjeförening 241
En utlänning togs i förvar utan laglig grund 241

5.9 Socialvård 243

5.9.1 Lagstiftningsprojekt och -ändringar 243

5.9.2 Laglighetskontroll 244
Utkomststöd 244
Handikappservice 248
Äldreomsorg 249
Stöd för närståendevård och kommunala anslag 250
Dagvård 251
Vården av utvecklingsstörda 251
Klientavgifter i socialvården 252
God förvaltning och beslutets form 253
Drogtester vid en enhet inom socialvården 256

5.9.3 Inspektioner 257

5.10 Hälso- och sjukvård 258

5.10.1 Laglighetskontroll 258

5.10.2 Framställningar och egna initiativ 259
Hyrläkares rättsliga ställning oklar 259
Beredskap för akuta kejsarsnitt 260
Finland saknade jour för glaskropps- och näthinnekirurgi 261
Förordningen och SHM:s anvisningar om konstaterande av dödsfall var motstridiga 263
Förvaring av avlidna och kroppsdonationstestamenten 264
Handlingar som hänför sig till utredning av dödsorsaken ska utarbetas utan dröjsmål 265
Klientavgift för ett läkarutlåtande 266
Precisering av tidpunkten för vård 267
Medicine studerande som tillfälligt sköter läkaruppgifter 267

5.10.3 Inspektioner 268
Niuvanniemi sjukhus 268
Harjavalta sjukhus 269

5.10.4 Avgöranden 270
Tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster 270
Rätten till god vård 272
Rätten till information och självbestämmanderätten 275
Patientjournaler 277
Sekretessplikten och privatlivsskyddet 279
Kraven på god förvaltning 281

5.11 Barnets rättigheter 286
5.11.1 Förändringar i verksamhetsmiljön 286
Utvecklingsutsikter i fråga om övervakningen av barnets rättigheter 286
5.11.2 Laglighetskontrollärenden 287
Barnskyddet 287
Barnets vårdnad och umgängesrätt 289
Adoptions-, faderskaps- och underhållsärenden 290
Hälso- och sjukvården 290
Polisen och fångvården 290
Dagvården och skolorna 291
Övriga ärenden 292
5.11.3 Inspektioner 292
5.11.4 Avgöranden 292
Begränsningarna av rörelsefriheten vid ett skolhem grundade sig inte på lag 292
Kameraövervakning vid ett privat barnhem 294
Utlämnande av information till fosterföräldrar i klientplanen och vid diskussionerna om planen 294
Specialomsorgsprogrammet för ett barn med en utvecklingsstörning ska justeras vid behov 295

5.12 Intressebevakning 297
5.12.1 Allmänt 297
5.12.2 Ändringar i lagstiftningen 297
5.12.3 Laglighetskontroll 298
5.12.3 Avgöranden 295
Framställning om precisering av bestämmelserna om intressebevakares tystnadsplikt 299
Huvudmannens rätt att få information förverkligades inte behörigt 300
Huvudmannen har rätt att anlita ombud för informationshämtning 301
Övriga avgöranden 301

5.13 Socialförsäkring 303
5.13.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer 303
5.13.2 Laglighetskontroll 304
5.13.3 Inspektioner 305
Besvärsnämnden för arbetspensionsärenden 305
Besvärsnämnden för olycksfallsärenden 305
5.13.4 Avgöranden 306
Långa behandlingstider 306
Brister i noggrannheten och rådgivningen samt i beslutens språkdräkt och motiveringar 307

5.14 Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa 308
5.14.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer 308
5.14.2 Antalet klagomål och andelen åtgärdsavgöranden 309
5.14.3 Inspektioner 310
Social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning 310
Ansvarsområdet för arbetarskydd vid regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland 310
Utredningen av arbetsbrott vid polisinrättningen i Helsingfors 311
Arbets- och näringsministeriet 311
5.14.4 Avgöranden 311
Uppföljning av behandlingstider 311
Frivilliga studier som stöds med utkomstskydd för arbetslösa 312
Inhämtande av sakkunnigutlåtanden 313
Språkliga rättigheter 314

5.15 Allmänna kommunärenden 315
5.15.1 Kommunalförvaltningens grunder 315
5.15.2 Laglighetskontroll 316
5.15.3 Avgöranden 321
Lahtis stads lagstridiga förfarande vid behandlingen av ett kommuninvånarinitiativ 321
SATO:s lagstridiga förfarande vid behandlingen av bostadsansökningar 321
En privatperson kan inte anförtros rätt att utföra offentlig parkeringsövervakning 322
Parkeringsövervakarna saknar tjänstemärke 323

5.16 Utbildnings- och kultursektorn 325
5.16.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer 325
5.16.2 Laglighetskontroll 327
5.16.3 Inspektioner 327
5.16.4 Avgöranden 328
Studentexamensnämnden handlade i strid med offentlighetslagen 328
Helsingfors stads mögelskolor sanerades inte tillräckligt målmedvetet 328
Skolans antidrogprogram innebar ojämlik behandling av eleverna 329
Ett ospecificerat piercingförbud strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna 329
Specialisttandläkarutbidlningen vid Helsingfors universitet stred mot en förordning 330
Lagstridiga terminsavgifter i Tavastehus 330
Övriga klagomål som föranledde åtgärder 331

5.17 Språkärenden 332
5.17.1 Allmänt 332
5.17.2 Laglighetskontroll 332
5.17.3 Avgöranden 333
En sjukhusenhet får inte ha endast ett engelskspråkigt namn 333
På tvåspråkiga områden måste polisen tala finska och svenska 335
Det automatiska systemet för hastighetsövervakning fungerade på ett sätt som stred mot språklagen 336
Ordnande av dagvård på samiska 337
De språkliga rättigheterna förverkligades inte i fängelset 339
Språket i elektroniska frånvaromeddelanden 339
En kommuns tvåspråkiga information var bristfällig 340
Övriga avgöranden 340

5.18 Beskattning 341
5.18.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer 341
5.18.2 Laglighetskontroll 342
5.18.3 Avgöranden 343
Framställning till FM om ändring av förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk 343
FM och Tullstyrelsen – försummelser i kundbetjäning 345
Skatteförvaltningen tog fortsättningsvis i strid med lag ut skatter hos aktiebolagets stiftande delägare och styrelsemedlemmar 346

5.19 Miljöärenden 348
5.19.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer 348
5.19.2 Laglighetskontroll 349
5.19.3 Inspektioner 349
5.19.4 Avgöranden 349
Miljöcentralen kan föreslå att ett privat naturskyddsområde inrättas 349
Oenhetlig miljötillståndspraxis i fråga om behandling av skrottunnor 350
Kungörelse om miljökonsekvensbedömning 351
Byggnadstillsynen ska förvissa sig om att grannarna hörts 351
Hörande av en koloniträdgårdsgranne i ett åtgärdstillståndsärende 352
Naturskyddsärenden som gäller anmälan om användning av skog måste beredas och avgöras omsorgsfullt och korrekt 352
Meddelande om överföring av brev till ett hyreshusbolag 354
Avgift för inspektion av en bostad 354
Bristfällig utnämningspromemoria 355
En tjänstemans arbetsförmåga bedömdes på ett sätt som stred mot personuppgiftslagen och god förvaltning 355
Dröjsmål med behandling av ett ärende enligt miljövårdslagen 356
Ogrundat dröjsmål med behandlingen av ett remissärende 356

Begäran om utredning och utlämnande av handlingar hade inte behandlats utan ogrundat dröjsmål 358
Dröjsmål med behandlingen av ett rättelseyrkande 358
Det är inte JO:s sak att övervaka lagförslags grundlagsenlighet 359

5.20 Jord- och skogsbruk 360
5.20.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer 360
5.20.2 Laglighetskontroll 362
5.20.3 Inspektioner 363
5.20.4 Avgöranden 363
Utgivande av förrättningsprotokoll under förrättningen 363
Behandlingen av en begäran om information vid en TE-central 364

5.21 Kommunikationer 365
5.21.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer 365
Trafik 365
Kommunikation 365
5.21.2 Laglighetskontroll 367
5.21.3 Avgöranden 367
Trafi 367
Trafikverket 369
Itella Abp 370

5.22 Kyrkliga ärenden 371
5.22.1 Laglighetsövervakningen av religionssamfunden 371
5.22.2 Förändringar i verksamhetsmiljön 371
5.22.3 Avgöranden 372
Kritik mot församlingen Turun Mikaelinseurakunta i Åbo för beviljande av asyl 372
En kommuns och en församlings gemensamma ungdomsledare 372
Pastor filtrerade e-postmeddelanden 373

5.23 Övriga ärenden 374
5.23.1 Avgöranden 374
Ministern var jävig 374
Återflyttare har inte automatiskt rösträtt i EU-val i sitt hemland 374
Offentlighetsprincipen fungerar inte fullständigt i tjänsten Valtiolle.fi 375
Precisering av anvisningarna om flyttningsanmälan önskvärd 377
Införande i befolkningsdatasystemet av en fånges adressuppgifter 378
Myndigheterna tillhandahöll fortfarande avgiftsbelagd telefonservice i strid med lag 379
Jourhavande vid nödcentral uppträdde osakligt under ett nödsamtal 382

BILAGOR 383

Bilaga 1 383

Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731) 383

Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197) 385

Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224) 389

Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209) 390

Bilaga 2 391

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän 391

Bilaga 3 392

Utlåtanden och sakkunniguppdrag 392
Utlåtanden 392
Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott 394
Övriga sakkunniguppdrag 395

Bilaga 4 396

Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet 396
Behandlade ärenden 396
De avgjorda ärendena myndighetsvis 397
Åtgärder föranledda av avgjorda ärenden 399
De inkomna klagomålen myndighetsvis 400

Bilaga 5 401

Inspektioner 401

Bilaga 6 403

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli 403

Sakregister 405

Använda förkortningar

AKE	Fordonsförvaltningscentralen
ANM	arbets- och näringministeriet
ARA	Finansiering- och utvecklingscentralen för boendet
BJO	biträdande justitieombudsman
BRC	Befolkningscentralen
CKP	centralkriminalpolisen
CPT	Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
ELY	Närings-, trafik- och miljöcentral
ETENE	Riksomfattande etiska delegationen inom social- och hälsovården
EU	Europeiska unionen
Europa-domstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Evira	Livsmedelssäkerhetsverket
FM	finansministeriet
FPA	Folkpensionsanstalten
FörsD	Försäkringsdomstolen
GL	grundlagen
HD	högsta domstolen
HFD	högsta förvaltningsdomstolen
HNS	Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
HUCS	Helsingfors universitets centralsjukhus
IOI	International Ombudsman Institute
IM	inrikesministeriet
JK	justitiekansler
JM	justitieministeriet
JO	justitieombudsman
JSM	jord- och skogsbruksministeriet
KM	kommunikationsministeriet
LMV	Lantmäteriverket
Mavi	Landsbygdsverket
Migri	Migrationsverket
MM	miljöministeriet
RB	rättegångsbalken
RFV	Regionförvaltningsverket
RP	regeringsproposition
SHM	social- och hälsovårdsministeriet
SHVS	Studenternas hälsovårdsstiftelse
TAUS	Tammerfors universitetssjukhus
TE-central	arbetskrafts- och näringscentral
TEO	Rättsskyddscentralen för hälsovården
THL	Institutet för hälsa och välfärd
TraFi	Trafiksäkerhetsverket
UBS	Utbildningsstyrelsen
UKM	undervisnings- och kulturministeriet
UM	utrikesministeriet

UVM	undervisningsministeriet
Valvira	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
VATT	Statens ekonomiska forskningscentral
VR	Statsjärnvägarna
ÅUCS	Åbo universitetscentralsjukhus

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

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

Foton

Jussi Aalto s. 20, 25, 30, 36
Kaija Tuomisto s. 45
Vesa Lindqvist / Riksdagen s. 45–46
Reima Laakso s. 183–184
Teijo Määttänen / Kainuun Sanomat s. 226

1 Justitieombudsmännen har ordet

PETRI JÄÄSKELÄINEN

TILLSYNEN ÖVER DE GRUNDLÄGGANDE OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA EFFEKTIVERAS

EN HISTORISK LAGREFORM

I mars 2011 godkände riksdagen en lagreform som innebär att en s.k. nationell människorättsinstitution inrättas i Finland och att förfarandena vid behandlingen av klagomål revideras. Dessa reformer är av historisk betydelse.

Den nationella människorättsinstitutionen hör samman med de s.k. Parisprinciperna som FN:s generalförsamling antog år 1993. Enligt Parisprinciperna ska de nationella människorättsinstitutionerna vara självständiga och oavhängiga organ som är inrättade genom lag. De ska ha så vidsträckta uppgifter och befogenheter som möjligt när det gäller att främja och trygga de mänskliga rättigheterna. Människorättsinstitutionens uppgiftsbeskrivning ska bl.a. innefatta fostran, utbildning, forskning och förmedling av information som gäller de mänskliga rättigheterna. Institutionen ska också sköta uppgifter som hänför sig till uppföljningen av de internationella förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna och till det internationella samarbetet. Människorättsinstitutionen ska ha en pluralistisk sammansättning, vilket innebär att de aktörer som på det nationella planet deltar i arbetet för främjande av de mänskliga rättigheterna ska vara mångsidigt representerade i institutionens verksamhet.

I Finland har det inte hittills funnits någon människorättsinstitution som uppfyllt de krav som Parisprinciperna ställer, men man har i åratal fört diskussioner om inrättandet av en sådan institution. Institutionen behövs för det första med tanke på det europeiska och internationella samarbetet. I vissa internationella sammanhang kan det dessutom vara en direkt förutsättning för närvaro- och yttranderätten att institutionen har en sådan status som överensstämmer med Parisprinciperna. FN:s koordinationskommitté för nationella institutioner (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and the Protection of Human Rights, ICC) är det organ som beviljar ackrediteringar till nationella människorättsinstitutioner. En institution som fått status A uppfyller Parisprinciperna och har yttranderätt t.ex. i FN:s råd för mänskliga rättigheter.

Människorättsinstitutionen behövs också av rent nationella skäl. Genom denna institution samordnas nämligen de splittrade strukturerna inom den verksamhet som berör de mänskliga rättigheterna i Finland. Människorättsinstitutionen kommer alltså också att vara ett nationellt samarbetsorgan. Ingen aktör har heller hittills burit helhetsansvaret för de uppgifter som hänför sig t.ex. till fostran, utbildning och förmedling av information i fråga om de mänskliga rättigheterna.

De reformer som gäller behandlingen av klagomål kommer å sin sida att effektivera laglighetskontrollen, förkorta behandlingstiderna för klagomålen och öka JO:s möjligheter att undersöka ärenden på eget initiativ. Klagomålsmängden har på en kort tid fördubblats vid JO:s kansli. Den mycket strikta skyldighet att undersöka klagomål som JO ålagts i lag har inskränkt JO:s möjligheter att inrikta resurserna på det sätt som är ändamålsenligast med tanke på efterlevnaden av lagarna och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (de grund- och människorättigheterna). JO har t.ex. inte kunnat undersöka så många ärenden på eget initiativ eller utföra så många inspektioner som det skulle ha funnits behov av.

MÄNNISKORÄTTSCENTRET

När det gäller den nationella människorättsinstitutionen verkar den institutionsstruktur som nu omfattats hos oss vara lyckad. Tanken på att den nationella människorättsinstitutionen ska inrättas i samband med JO:s kansli har redan länge varit aktuell. I den arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet preciserades planerna på att det nya Människorättscentret ska inrättas vid JO:s kansli. Människorättscentret ska också ha en människorättsdelegation. Människorättscentret kommer i operativt avseende att vara självständigt och oberoende men i administrativt avseende att utgöra en del av JO:s kansli.

Det är även väsentligt att den nationella människorättsinstitutionen består av tre delar, dvs. av Människorättscentret och människorättsdelegationen samt av JO:s nuvarande verksamhet. Därigenom blir nämligen institutionens uppgiftshelhet och befogenheter så omfattande som möjligt. Parisprinciperna kräver t.ex. inte att den nationella människorättsinstitutionen ska ha befogenheter att undersöka klagomål, men inom den institutionsstruktur som man tillägnat sig hos oss ingår också klagomålen som en naturlig del i uppgiftshelheten.

Eftersom Människorättscentret i administrativt avseende är en del av JO:s kansli, är centrets tjänstemän också anställda vid kansliet. JO utnämner Människorättscentrets direktör och andra tjänstemännen och fattar beslut om de tjänstemannarättsliga ärenden som berör dem. Direktören utnämns av JO, efter att grundlagsutskottet tagit ställning till utnämningen. Detta tillvägagångssätt överensstämmer med det förfarande som iakttas vid valet av ställföreträdare för riksdagens biträdande justitieombudsmän.

De budgetanslag som ska användas för Människorättscentrets utgifter utgör en del av de anslag som beviljas för JO:s kansli. Människorättscentret ska emellertid lägga fram sitt eget budgetförslag innan det inkluderas i det årliga budgetförslaget för JO:s kansli.

Enligt Parisprinciperna ska den nationella människorättsinstitutionen ha en självständig och oberoende ställning, såväl i formellt avseende som i ekonomiskt och administrativt avseende. Vid bedömningen av dessa krav bör man hålla i minnet att den nationella människorättsinstitutionen, enligt den struktur som omfattats hos oss, kommer att vara en helhet som består av Människorättscentret, människorättsdelegationen och justitieombudsmannen. Med tanke på människorättsinstitutionens självständighet och oavhängighet är det viktigt att institutionen i sina förhållanden utåt är obunden. JO:s oberoende ställning i förhållande till regeringen och alla andra aktörer utgör uttryckligen en garanti för människorättsinstitutionens självständighet och oavhängighet. Med tanke på Parisprinciperna saknar däremot institutionens inbördes behörighetsförhållanden betydelse. JO:s administrativa chefsställning hotar inte på något sätt Människorättscentrets operativa oavhängighet eller självständighet.

Då Människorättscentrets och JO:s uppgifter sköts under samma tak, dvs. vid JO:s kansli, är det dock viktigt att befogenhets- och arbetsfördelningen mellan Människorättscentret och JO är tydlig. Enligt denna fördelning ska Människorättscentret svara för de allmänna uppgifter som gäller främjande, tryggande och uppföljning av de grundläggande fri- och rättigheterna och

de mänskliga rättigheterna. Människorättscentret kommer däremot inte att behandla klagomål. Människorättscentret kan inte heller på eget initiativ behandla sådana enskilda ärenden som omfattas av de högsta laglighetsövervakarnas laglighetskontroll, eller ge utlåtanden om sådana ärenden.

Därför har Människorättscentret inte heller anförtrotts en motsvarande obegränsad rätt att få information som JO har. Människorättscentret ska ha rätt att avgiftsfritt få offentliga uppgifter och utredningar av myndigheterna, men när det gäller sekretessbelagda uppgifter ska centret ha samma rätt att få information som forskningsanstalterna har.

Inom det internationella samarbetet kommer Finlands nationella människorättsinstitution i regel att representeras av Människorättscentret. De viktigaste samarbetsparterna utgörs förutom av de nationella människorättsinstitutionerna i andra länder och av ICC t.ex. av EU:s byrå för grundläggande rättigheter och av FN:s råd för mänskliga rättigheter. JO kommer fortsättningsvis att svara för de internationella kontakter som hänför sig till JO:s verksamhet. Hit hör t.ex. kontakterna till justitieombudsmännens internationella samarbetsorganisation IOI (International Ombudsman Institute) och samarbetsnätverket för justitieombudsmännen i Europeiska unionen samt samarbetet mellan justitieombudsmännen i de nordiska och baltiska länderna.

MÄNNISKORÄTTSDELEGATIONEN

Människorättscentret ska också ha en människorättsdelegation, som JO tillsätter för fyra år i sänder. Delegationen ska ha minst 20 och högst 40 medlemmar som representerar det civila samhället, forskningen kring de grund- och människorättigheterna samt andra aktörer som deltar i främjandet och tryggandet av de de grund- och människorättigheterna. I delegationen ska det enligt lagens motivering också finnas representanter för medborgarorganisationerna och olika livsåskådnings- och religiösa uppfattningar samt språk- och andra minoritetsgrupper. Dessutom ska de högsta laglighetsövervakarna, de särskilda ombudsmännen och de rådgivande delegationer som behandlar ärenden som gäller de grund- och människorättigheterna vara medlemmar i delegationen. Däremot ska t.ex. inte ministerierna, kommunerna eller riksdagsmännen var representerade i delegationen.

Eftersom alla aktörer inom fältet för de grund- och människorättigheterna inte samtidigt kan vara representerade i delegationen, har man enligt lagens förarbeten för avsikt att iaktta en s.k. rotationsprincip när det gäller delegationens sammansättning. Rotationsprincipen ska däremot inte tillämpas på de högsta laglighetsövervakarna eller på de särskilda ombudsmännen och inte heller t.ex. på Sametinget. De aktörer som inte är representerade i delegationen kommer att utgöra en del av dess samarbetsnätverk.

Människorättscentrets direktör ska fungera som ordförande för delegationen. Denna lösning är i operativt avseende den mest praktiska och betonar enhetligheten mellan Människorättscentret och dess delegation, t.ex. när centret framför sina ställningstaganden.

Delegationen uppfyller Parisprincipernas krav på att den nationella människorättsinstitutionen ska ha en pluralistisk sammansättning. Delegationen erbjuder sådant auktoritativt forum för diskussion och samarbete i fråga om de grund- och människorättigheterna som hittills saknats hos oss. Människorättsdelegationen sammanför nämligen de olika aktörerna inom fältet för de grund- och människorättigheterna och främjar därmed informationsförmedlingen och koordineringen vid behandlingen av ärenden som berör de grund- och människorättigheterna. Det hör även till delegationens lagstadgade uppgifter att fungera som ett nationellt samarbetsorgan inom fältet för de grund- och människorättigheterna.

Människorättsdelegationen ska behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grund- och människorättigheterna. Delegationen ska även fatta beslut om de operativa riktlinjerna för Människorättscentret och årligen godkänna dess verksamhetsplan och verksamhetsberättelse. I samband med verksamhetsplanen ska delegationen också behandla förslaget till budget för Människorättscentret. Människorättscentret ska alltså, vid sidan av JO, utarbeta en särskild berättelse över sin verksamhet. Denna berättelse ska dock inte överlämnas till riksdagen för behandling. Dialogen med riksdagen kommer enligt planerna att ske via riksdagens utskott.

BEHANDLINGEN AV KLAGOMÅL

Genom de nya bestämmelserna om behandlingen av klagomål har JO:s prövningsrätt och handlingsalternativ utvidgats och dessutom har medborgarnas behov beaktats bättre än förut. Behandlingen baserar sig på samma undersökningströskel som förut: JO ska undersöka klagomålet om det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. Även om denna undersökningströskel inte överskrids, kan klagomålet dock alltid undersökas om JO av någon annan anledning anser att det behövs, t.ex. för att främja tillgodoseendet av de grund- och människorättigheterna.

I framtiden kommer JO emellertid att ha prövningsrätt i fråga om undersökningens omfattning och noggrannhet också i de fall där det finns anledning att misstänka lagstridigt förfarande. Enligt den nya bestämmelsen ska JO med anledning av ett klagomål vidta de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grund- och människorättigheterna. I de kriterier som uppställts för JO:s prövningsrätt i denna bestämmelse beaktas alla de uppgifter som föreskrivits för JO i 109 § i grundlagen. Dessa kriterier gör det möjligt för JO att från fall till fall pröva hurdana åtgärder klagomålet kräver i samband med de olika behandlingsfaserna. Med åtgärder avses förutom de olika utredningsåtgärder som hör till undersökningen av klagomålet även de åtgärder som undersökningen resulterar i, dvs. de åtgärder som innebär att JO framför sin uppfattning, gör en framställning, ger en anmärkning eller väcker åtal i ärendet.

I mitt anförande i JO:s berättelse för år 2009 konstaterade jag att undersökningen av klagomålen bör bedömas i ljuset av följande frågor.

- Kan JO hjälpa?
- Behövs kritik från JO:s sida?
- Behövs JO:s handledning eller framställning i ärendet?
- Behövs JO:s undersökning och ställningstagande av andra skäl?

Den nya bestämmelsen styr undersökningen av klagomålen så att undersökningen uttryckligen inriktas på sådana ärenden som är av betydelse med avseende på dessa frågor. Med tanke på efterlevnaden av lagen finns det t.ex. skäl att vidta åtgärder om ärendet till sin art eller betydelse är sådant att det är motiverat att JO riktar kritik mot saken (eller väcker åtal). Med tanke på rättsskyddet behövs JO:s åtgärder framför allt i sådana fall där JO kan hjälpa klaganden. Tillgodoseendet av de grund- och människorättigheterna kräver å sin sida åtgärder i de fall där det behövs handledning eller en framställning från JO:s sida.

Behandlingen av klagomål har nu i princip begränsats till ärenden som är högst två år gamla, medan preskriptionstiden tidigare var fem år. Det är nämligen ofta svårt och oändamålsenligt att utreda gamla ärenden. Hos de övriga europeiska justitieombudsmännen preskriberas klagomålen vanligtvis inom ett eller två år. Preskriptionsbestämmelsen hindrar emellertid inte att mer än två år gamla ärenden tas till behandling då det finns särskilda skäl till det. JO bedömer från fall till fall huruvida det finns sådana särskilda skäl.

I den nya bestämmelsen nämns de vanligaste skälen till att JO inte vidtar några ytterligare åtgärder med anledning av ett klagomål. Till dessa hör, utöver att ärendet har preskriberats, att JO saknar behörighet att undersöka ärendet, att ärendet är under behandling hos en behörig myndighet eller att det ännu är möjligt att söka ändring i beslutet genom ordinära rättsmedel. I dessa fall underrättas klaganden utan dröjsmål om avgörandet. Samtidigt kan klaganden informeras om de till buds stående rättsmedlen samt ges annan behövlig handledning. Detta förfarande, som grundar sig på den gällande praxisen, har nu uttryckligen fastställts i lagen.

I lagen inkluderades också en uttrycklig bestämmelse om JO:s möjlighet att överföra klagomålet till någon annan behörig myndighet. Förut har överföringen av ärenden endast grundat sig på tillämpningspraxisen, som varit mycket restriktiv. I många fall är det emellertid ändamålsenligt att möjligheterna till intern tillsyn eller rättelse inom det aktuella förvaltningsområdet har utnyttjats innan JO börjar undersöka ärendet i större utsträckning. En internationell jämförelse visar att denna s.k. subsidiaritetsprincip är mycket allmän vid JO-institutionerna i olika länder. JO följer emellertid upp ärendet även då det överförs till en annan myndighet. Myndigheten ska informera JO om sitt beslut eller sina åtgärder i ärendet inom den tidsfrist som JO fastställer för detta.

Riksdagens grundlagsutskott konstaterade i sitt betänkande med anledning av lagförslaget (GrUB 12/2010 rd) att det finns skäl att vidareutveckla de högsta laglighetsövervakarnas verksamhetsformer med utgångspunkt i medborgarnas behov. Utskottet betraktade JO:s framställningar om förlikningslösningar och gottgörelse av kränkningar som särskilt viktiga.

JO har gjort framställningar till myndigheterna om ersättande av skador som orsakats av myndigheternas lagstridiga förfaranden och om gottgörelse av kränkningar. Under de två senaste åren har JO medvetet strävat efter att göra fler framställningar om gottgörelse av kränkningar. Dessa framställningar har gett goda erfarenheter och resultat. I artikel 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna garanteras rätten till effektiva rättsmedel i samband med kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Om en kränkning inte längre kan åtgärdas eller rättas till, ska den gottgöras på det nationella planet. JO:s resultatrika framställningar om gottgörelse kan även bespara Finland från klagomål hos Europadomstolen och i bästa fall till och med från fällande domar.

Vid en internationell jämförelse framgår det att strävandena efter en förlikningslösning mellan klaganden och myndigheten hör till de verksamhetsformer som är karakteristiska för justitieombudsmännen. För klagandens del kan saken nämligen ofta lösas snabbast och effektivast genom att en förlikning uppnås. Tills vidare har sådana verksamhetsformer som påminner om medling relativt sällan använts inom JO:s verksamhetspraxis i vårt land, men man håller även hos oss på att utveckla tillvägagångssätten.

STÄLLFÖRETRÄDAREN FÖR BJO

Enligt den bestämmelse som år 2007 fogades till Finlands grundlag kan de biträdande justitieombudsmännen (BJO) ha en ställföreträdare. Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan ställföreträdaren för BJO sköta BJO:s uppgifter om denne är förhindrad att sköta sitt uppdrag annat än kortvarigt eller om uppdraget är obesatt. JO beslutar när en ställföreträdare ska kallas in för att sköta en BJO:s uppgifter.

Denna bestämmelse i lagen om riksdagens justitieombudsman har emellertid i praktiken visat sig vara oändamålsenlig på grund av sin strikta formulering. Istället för att basera prövningen av huruvida en ställföreträdare ska kallas in på det faktiska behovet har man blivit tvungen att bedöma huruvida BJO varit förhindrad att sköta sitt uppdrag "annat än kortvarigt". Enligt den nya bestämmelsen ska ställföreträdaren emellertid kunna kallas in för att sköta BJO:s uppgifter oavsett hur långvarigt hindret är, då JO bedömer att det behövs. Bestämmelsen är nu förenlig med de föreskrifter lagen om justitiekanslern i statsrådet som gäller inkallande av en ställföreträdare för biträdande justitiekanslern.

EN NY ERA

De lagreformer gällande den nationella människorättsinstitutionen som träder i kraft vid ingången av år 2012 innebär att strukturerna inom den verksamhet som berör de grund- och människorättigheterna i Finland kommer att nå en helt ny standard. Inom människorättsdelegationen kommer alla centrala aktörer inom fältet för de grund- och människorättigheterna för första gången att samlas regelbundet. Delegationen erbjuder ett auktoritativt forum för samarbetet mellan dessa aktörer och för koordineringen av deras verksamhet. Den människorättsinstitution som består av Människorättscentret och människorättsdelegationen samt av JO:s verksamhet uppfyller enligt min uppfattning väl de krav som Parisprinciperna ställer. Därmed kommer strukturerna för den verksamhet som berör de grund- och människorättigheterna i Finland också att motsvara de internationella förväntningarna.

De lagändringar som gäller behandlingen av klagomål och som träder i kraft vid ingången av juni 2011 kommer å sin sida att göra det möjligt för JO att inrikta resurserna på sådana ärenden där JO kan hjälpa eller där JO:s åtgärder annars är av betydelse med tanke på efterlevnaden av lagarna, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grund- och människorättigheterna. Detta kommer även att förbättra genomslagskraften för JO:s verksamhet.

Sammantaget utgör dessa reformer begynnelsen av en ny era, som kommer att förstärka individens rättsskydd och främja tillgodoseendet av de grund- och människorättigheterna.

JUSSI PAJUOJA

RFV, ELY ELLER BÖRJA OM FRÅN ALKU?

Till justitieombudsmannens uppgifter hör att övervaka och inspektera statens region- och lokalförvaltning. Tidigare var detta ett klart och geografiskt enkelt uppdrag. I den gamla regeringsformen föreskrevs att Finland för den allmänna förvaltningen "skall förbliva indelat i län, härad och kommuner". Inspektionerna av statens region- och lokalförvaltning inriktades av tradition närmast på länsstyrelserna och häradsämbetena.

I och med projektet för att reformera regionförvaltningen (ALKU-projektet) har situationen förändrats på ett avgörande sätt. Länen och länsstyrelserna upphörde att existera från början av 2010. Samtidigt upphörde arbets- och näringscentralerna, de regionala miljöcentralerna, miljötillståndsverken, vägdistrikten och arbetarskyddsdistrikten med sin verksamhet. Deras uppgifter överfördes till de nya regionförvaltningsverken (RFV) och till närings-, trafik och miljöcentralerna (ELY-centralerna). Dessförinnan hade statens regionförvaltningsenheter, dvs. häradsämbetena dragits in redan från början av 2008.

De nya ämbetsverken har sinsemellan avvikande roller. ELY-centralernas huvudsakliga uppgift är att stödja den regionala utvecklingen. Centralerna främjar företagsamhet, arbetsmarknadens funktion, trafiken, en god miljö och en hållbar användning av naturresurser. Regionförvaltningsverkens uppgifter hänför sig närmast till styrning och övervakning. De övervakar bl.a. förverkligandet av de grundläggande rättigheterna och rättsskyddet.

Den nya regionförvaltningen handlar sålunda dels om att främja och möjliggöra regional utveckling (ELY-centralerna), dels om myndigheternas styrning och kontroll (RFV).

HUR KOM MAN FRAM TILL DESSA ÄNDRINGAR?

Den gamla länsindelningen, som bestod av fasta Finlands elva län och av landskapet Åland, gällde oförändrad åren 1960–1997. En omständighet som bidrog till länsindelningens varaktighet var att den kunde ändras endast genom lagstiftning.

De gamla länen hade en stark regional identitet. Denna identitet lever fortfarande kvar, bl.a. på grund av att riksdagsvalens valkretsar i Norra, Mellersta och Norra Finland sammanfaller med de gamla länen.

Också förvaltningen samt länens huvudstäder som förvaltningscentra och länsstyrelseorter bidrog till uppkomsten av länsidentiteten. Ett bevis på den starka identiteten är också det faktum att många av oss fortfarande kan räkna upp och peka ut de elva gamla länen och deras huvudstäder på kartan.

Det följande skedet var 1997–2009 års förvaltningsmodell. Den var en blandning av gammalt och nytt. De gamla Uleåborgs län och Lapplands län samt landskapet Åland fortsatte som förr. De övriga nio länen ombildades däremot till tre storlän, dvs. Södra Finlands, Östra Finlands och Västra Finlands län.

Storlänen innebar att förvaltningens regionala identitetsskapande effekt bröts. Eftersom t.ex. Västra Finlands län sträckte sig från Pargas till Pihtipudas var det svårt att på länsnivå skapa någon gemensam intresse- och erfarenhetsbas.

LANDSKAPEN SOM FUNDAMENT FÖR DEN REGIONALA IDENTITETEN

Den nya landskapsidentiteten är avsedd att ersätta den gamla länsindelningen. Landskapen bildades genom 1997 års lag om landskapsindelning. Landskapet ska utgöra ett möjligast enhetligt område, där befolkningen har en gemensam kultur och intressemiljö.

Viktiga kriterier när området för ett landskap bestäms är kontakt- och serviceförbindelser, pendlingstrafik, samarbete mellan kommunerna, medlemskap i vidsträckta samkommuner, näringslivskontakter, föreningsverksamhet samt kulturella och historiska traditioner.

I Finland finns det för närvarande 19 landskap, efter att Östra Nylands landskap genom statsrådets beslut slogs i hop med Nylands landskap från början av 2011. Den minsta folkmängden har landskapet Åland med under 30 000 invånare, Mellersta Österbotten med 70 000 invånare och Kajanaland med 80 000 invånare. Den största folkmängden har landskapet Nyland med över 1,5 miljoner invånare.

Regionförvaltningsreformen innebar att landskapens ställning förstärktes. Målsättningen är att landskapen ska bilda en regionutvecklingsmyndighet som har en samlande och koordinerande roll. De viktigaste instrumenten för landskapens verksamhet är landskapsprogrammet och landskapsplanen. I samband med reformen fick förbunden på landskapsnivå överta de strukturfondsuppgifter inom utbildningsområdet samt inom social- och hälsovårdsområdet som tidigare hörde till länsstyrelserna.

Med hjälp av landskapen eftersträvas en förstärkning av den regionala demokratin. Medan det tidigare var länsstyrelserna som representerade den statliga regionförvaltningen – förvaltningen uppifrån och ner – representerar landskapen, som är sammansatta av kommuner, förvaltningen nerifrån och upp.

Enligt lagen om landskapsindelning ska verksamhetsområdena för statens regionförvaltningsmyndigheter grunda sig på landskapsindelningen, om inte något annat följer av särskilda skäl. Såväl regionförvaltningsverkens som närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområden är sålunda baserade på landskapsindelningen.

MÅLET ÄR EN TYDLIG REGIONINDELNING

Genom regionförvaltningsreformen eftersträvades en tydlig indelning i regioner. Enligt regeringens proposition är målet med reformen ”att skapa en regionindelning med klara och ändamålsenliga helheter med tanke på myndigheterna, medborgarna, företagen och sammanslutningarna i synnerhet med beaktande av de ekonomiska regionerna och pendlingsregionerna”.

Sammanlagt femton ELY-centraler inrättades. Centralernas verksamhetsområde består i allmänhet av ett landskap. Ett undantag utgör i detta avseende Sydöstra Finlands ELY-central, vars verksamhetsområde omfattar landskapen Södra Karelen och Kymmenedalen, och Tavastlands ELY-central som är gemensam för landskapen Egentliga Tavastland och Päijänne-Tavastland.

De nya regionförvaltningsverken är sex till antalet, dvs. Södra Finlands, Östra Finlands, Sydvästra Finlands, Västra och Inre Finlands, Norra Finlands respektive Lapplands regionförvaltningsverk. Regionförvaltningsverkens verksamhetsområden omfattar mellan ett och fem landskap.

I synnerhet för ELY-centralernas vidkommande finns det således en stark koppling mellan landskapen och ämbetsverken. Det är emellertid skäl att observera att centralerna inte är sinsemellan identiska. Alla centraler erbjuder inte alla typer av service – uppgifter sköts

också över områdesgränserna. Servicen produceras sålunda inte nödvändigtvis i det egna landskapet och landskapen är i detta avseende inte i samma ställning.

ELY-centralerna har tre ansvarsområden: 1) näringar, arbetskraft, kompetens och kultur, 2) trafik och 3) miljö. Nio ELY-centraler tillhandahåller service inom alla tre ansvarsområden. Fyra centraler har två ansvarsområden och två har ett ansvarsområde.

Exempelvis Södra Österbottens ELY-central (huvudort Seinäjoki) ansvarar också för Österbottens (Vasa) trafik- och miljöärenden, och Egentliga Finlands ELY-central (Åbo) ansvarar för Satakuntas (Björneborg) trafik- och miljöärenden. Norra Savolax ELY-central i Kuopio sköter samtidigt Södra Savolax (S:t Michel) och Norra Karelens (Joensuu) trafikärenden, Norra Österbottens ELY-central (Uleåborg) sköter också Kajanalands trafikärenden medan Nylands ELY-central sköter Tavastlands trafikärenden.

Regionförvaltningsverken har fem ansvarsområden: 1) basservicen, rättsskyddet och tillstånden, 2) räddningsväsendet och beredskapen, 3) polisväsendet, 4) arbetarskyddet och 5) miljötillstånden.

Varje ämbetsverk tillhandahåller inte heller alla dessa tjänster. Som exempel kan nämnas att Lapplands RFV finns i Rovaniemi, men Lapplands arbetarskyddsärenden samt miljö- och vattenhushållningstillstånd sköts av Norra Finlands RFV i Uleåborg, Sydvästra Finlands miljö- och vattenhushållningstillstånd sköts inte på huvudorten (Åbo) utan de hör till Södra Finlands RFV vars huvudort är Tavastehus.

Närmare uppgifter om ämbetsverkens verksamhets- och ansvarsområden finns på respektive webbsidor. På sidorna finns också en kommunförteckning med länkar till de ämbetsverk som betjänar kommunen i fråga. Det är inte fråga om någon lätt uppgift. I början av 2011 finns det 336 kommuner i Finland. Av dessa produceras närmare 180 kommuners service inom åtminstone ett huvudansvarsområde av ett annat RFV eller en annan ELY-central än den egna regionens.

MELLANRAPPORT

Ett syfte med statens regionförvaltningsreform är att skapa ett från regional synpunkt överskådligt system. Redan namnen på ämbetsverken har varit problematiska med tanke på överskådligheten. De har i offentligheten kritiserats bl.a. av Forskningscentralen för de inhemska språken. Ett namn som t.ex. Norra Finlands regionförvaltningsverk associerar till ett verksamhetsområde som förvisso omfattar de nordligaste delarna av Finland.

Därför är det förvirrande att Lapplands regionförvaltningsverk bildar ett eget verksamhetsområde, separat från Norra Finlands regionförvaltningsverk.

I samband med beredningen av reformen konstaterades det att reformer ofta ger upphov till nya begrepp, som med tiden tränger in i det allmänna medvetandet.

Problemet är emellertid inte enbart semantiskt utan också strukturellt. Att ämbetsverken sköter uppgifter på varandras verksamhetsområden innebär att Norra Finlands regionförvaltningsverk (Uleåborg) ansvarar för arbetarskydds- och miljöärenden också på Lapplands regionförvaltningsverks område (Rovaniemi). Beroende på ansvarsområdet sköter således Norra Finlands regionförvaltningsverk, eller sköter inte, uppgifter också i Lappland.

Syftet med regionförvaltningsreformen är att precisera arbetsfördelningen mellan myndigheterna och eliminera överlappande funktioner. Med beaktande av de nya myndigheternas verksamhets- och ansvarsområden har man inte lyckats förverkliga dessa målsättningar särskilt väl. Regionförvaltningsverken och ELY-centralerna är organisationer som geografiskt sett överlappar varandra, men som dock i allmänhet inte har samma verksamhetsområden och huvudorter. Redan detta faktum är ägnat att försvåra myndigheternas samarbete och arbetsfördelningen mellan de olika ämbetsverken. I många fall förekommer det överlappningar mellan verksamhetsområden också inom ämbetsverken, dvs. så att en enhet svarar för en del av uppgifterna inom en grannenhets område.

ÄR TRENDEN INTEGRERING AV FUNKTIONERNA – ELLER SPLITTRING?

Syftet med regionförvaltningsreformen är att effektivera myndigheternas verksamhet och sammanställa deras uppgifter till större helheter. I fråga om undervisnings- och bildningsväsendet förefaller resultatet dock vara att funktionerna splittras.

Tidigare sköttes undervisnings- och kulturministeriets (UKM) uppgifter nästan utan undantag via länsstyrelserna. I och med regionförvaltningsreformen har ansvarsområdena delats upp mellan regionförvaltningsverken och ELY-centralerna. ELY-centralerna övertog bl.a. de uppgifter som hänför sig till yrkesutbildningen och vuxenutbildningen samt idrotts-, biblioteks- och ungdomsärendena. Vissa uppgifter överfördes också till förbunden på landskapsnivå.

Under inspektionerna av undervisnings- och bildningsväsendet har det ansetts att uppspjälkningen av förvaltningsområdet är misslyckad. Det finns en risk för att splittringen leder till att ingen längre har en helhetsbild av undervisnings- och bildningsväsendets tillstånd inom olika områden. Det anses också att splittringen försämrar förvaltningsområdets viktvärde på fältet.

Situationen är besvärlig också från UKM:s synpunkt. Före reformen styrde ministeriet fem bildningsavdelningar vid länsstyrelserna. Efter regionförvaltningsreformen styr ministeriet sex regionförvaltningsverk och femton ELY-centraler, dvs. sammanlagt 21 ämbetsverk.

MOTSATT TREND

Polisväsendet är ett av regionförvaltningsverkens ansvarsområden. Polisförvaltningens förhållande till ämbetsverken är de facto synnerligen löst och de personella resurserna för ändamålet är obetydliga. Polisiära ansvarsområden finns vid tre regionförvaltningsverk, i samband med vissa planerings-, värderings- och samordningsuppgifter.

Den marginella roll som polisväsendet har i detta sammanhang beror på polisförvaltningens egna organisationsreform. Polisorganisationen var tidigare indelad tre nivåer, dvs. ministerienivån, länsnivån och häradsnivån. Då häradena drogs in och regionförvaltningsreformen genomfördes föll också länsnivån bort. Polisstyrelsen som lyder under inrikesministeriet leder och styr den operativa polisverksamheten. Polisinrättningarna och de separata enheterna är direkt underställda Polisstyrelsen.

Organisationsreformen inom polisen ledde till att polisinrättningarna blev betydligt större och aktörer på regionnivå. I många avseenden stämmer polisinrättningarnas verksamhetsområden dock inte överens med landskapsindelningen. Polisförvaltningen har således utvecklats utifrån sina egna premisser. Samtidigt har den lösgjort sig från statens regionförvaltningsreform och från den underliggande landskapsindelningen.

NYA ORGANISATIONER, GAMLA INSTRUMENT

En stötesten för regionförvaltningsreformen har varit att datasystemen varit halvfärdiga och fungerat dåligt. Detta har försvårat både myndighetsarbetet och kundbetjäningen.

Enligt de riksomfattande planerna var det meningen att ärendehanteringssystemet VALDA som produceras av Statens IT-servicecentral skulle ha varit klart då ämbetsverken inledde sin verksamhet i början av 2010. Så var inte fallet. Exempelvis under inspektionen av RFV och ELY-centralen i Uleåborg i november 2010 framgick det att ämbetsverken använde inalles fem gamla diariesystem i fyra olika nät.

Finansministeriet gav i slutet av 2010 en rapport enligt vilken regionförvaltningsverken tar i bruk datasystemet VALDA i början av 2011 och ELY-centralerna senare. Tidtabellen för ELY-centralerna hade då inte ännu fastställts.

I samband med förberedelserna inför inspektionsresan till Uleåborg framgick det också att ämbetsverkens webbsidor delvis var föråldrade. Exempelvis informationen på regionförvaltningsverkets hemsidor var på ett delvis vilseledande sätt baserad på Uleåborgs länsstyrelses gamla sidor. Sidornas texter hade emellertid uppdaterats så att de motsvarade tiden efter inrättandet av regionförvaltningsverken.

HUR ÄR LÄGET OM TIO ÅR?

Utgångspunkten för regeringens proposition med förslag till revidering av regionförvaltningen är att man ska beakta forskningsdata om utvecklandet av förvaltningen och riktlinjerna i den europeiska utvecklingen. Målsättningen är sålunda att förbättra regionförvaltningens produktivitet och resultat.

Av propositionen får man den uppfattningen att utvecklingen av regionförvaltningen i väsentliga avseenden bygger på forskningsdata. Detta är inte nödvändigtvis fallet. Vid beredningen av reformen har man tagit dess regionala grundenhet, dvs. landskapet för givet. Ett landskap är emellertid inte en enhet som kan definieras utifrån forskning eller statistik.

Då lagen om landskapsindelning stiftades ansåg riksdagens förvaltningsutskott det vara viktigt "att landskapsindelningen i allt väsentligt tar fasta på viljeyttringar inom det kommunala. Följaktligen bör detta i princip vara plattformen för en bedömning av funktionella och ekonomiska faktorer samt ändamålsenligheten i fråga om regionplaneringen".

Ett centralt begrepp när det gäller landskapsindelningen är sålunda viljeyttringar inom kommunalförvaltningen. Dessa kan mycket väl vara, men behöver inte vara baserade på forskningsdata.

Utan att vara någon expert på förvaltningsvetenskap konstaterar jag att ett problem med regionförvaltningsreformen förefaller vara att ett landskap som grundenhet ofta är alltför litet. Det är tämligen uppenbart att ett landskap inte erbjuder ett tillräckligt stort befolkningsunderlag för ett regionförvaltningsverk. Lapplands RFV verkar i ett enda landskap, men tillhandahåller inte tjänster inom alla ansvarsområden. Svårigheten att organisera också ELY-centralerna på landskapsnivå bevisas av det faktum att endast nio av centralerna ger full service inom alla ansvarsområden.

Ett problem förefaller också vara organisationernas överlappningar. Som avslutning på en inspektion frågade jag de närvarande direktörerna för regionförvaltningsverket och ELY-centralen hur de väntar sig att deras organisationer ska se ut om tio år.

Svaret var att det i stället för två ämbetsverk kommer att finnas kvar endast ett och att färre än tio ämbetsverk återstår i hela landet.

Tiden får utvisa hur det går.

MAIJA SAKSLIN

LAGLIGHETSÖVERVAKNING OCH GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHET I FRÅGA OM MILJÖN

ÖVERVAKNING AV DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA

Natur- och djurskydd är ett centralt tema i den aktuella politiska debatten och i medborgardebatten. Frågor om hållbar utveckling och samhällsansvar är en väsentlig del också av företagens affärsverksamhet. Inom riksdagens justitieombudsmans avgörandepraxis utgör bl.a. ärenden som gäller planläggning, byggande, natur- och miljöskydd, miljötillstånd, miljöhälsovård och avfallshantering samt olika vattenärenden frågor som hänför sig till miljön. Till justitieombudsmannen framförs vidare klagomål som gäller t.ex. lantbrukets stödsystem, skogsbruket, fiskerinäringen, vilt- och rennäringen samt vägförrättningar. Justitieombudsmannens laglighetsövervakning omfattar även, livsmedelssäkerheten samt frågor som gäller djurens hälsa och välmående. Alla dessa sakgrupper har en nära anknytning till natur- och djurskyddet.

Den viktigaste uppgiften för riksdagens justitieombudsman är att övervaka att de grundläggande rättigheterna och mänskliga rättigheterna förverkligas. Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Den offentliga makten ska eftersträva att trygga var och en rätt till en hälsosam miljö och möjlighet att påverka beslutsfattandet som gäller deras livsmiljö.

I riksdagens justitieombudsmans textarkiv finns mindre än femtio avgöranden i vilka hänvisas till den grundläggande rättigheten i frågor om miljön enligt 20 § i grundlagen. Endast i en del av dessa avgöranden grundar sig det egentliga ställningstagandet inom ramen för laglighetsövervakningen på tillämpning av den grundläggande rättsregeln. Trots att antalet avgöranden är litet, är det inte möjligt att utifrån dem bedöma vilken betydelse den grundläggande rättigheten i fråga om miljön har haft inom laglighetsövervakningen eller på vilket sätt laglighetsövervakningen har främjat förverkligandet av den grundläggande rättigheten i fråga om miljön. Avgöranden som gäller t.ex. planläggning och byggande samt byggnadsskydd kan vara betydande med tanke på miljön och kulturarvet även om den grundläggande rättigheten i fråga om miljön inte tillämpas i samband med dem.

ANSVAR FÖR NATUREN OCH DESS MÅNGFALD

Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön. Det ansvar som avses i bestämmelsen hänför sig till såväl det allmänna som privata parter. I förarbetena till reformen av de grundläggande rättigheterna konstateras att bestämmelsen omfattar såväl förhindrande av att miljön förstörs eller fördärvas som aktiva åtgärder som

är gynnsamma för naturen. Bestämmelsen uttrycker ansvar för att bevarandet av den organiska och oorganiska naturens mångformighet tryggas i all ekonomisk och samhällelig verksamhet. Individens andel i miljöskyddet kan genomföras både i form av aktiva åtgärder och som passiv återhållsamhet från att skada miljön.

Inom laglighetsövervakningen har man stött sig på bestämmelsen och samtidigt betonat både individens och myndighetens ansvar.

I ett klagomål framfördes bl.a. kritik mot att miljöcentralen hade försökt grunda ett naturskyddsområde på fastighetens område i strid mot ägarens vilja. I samband med anmälan om användning av skog gjordes observationer utifrån vilka man drog den slutsatsen att området som var föremål för anmälan utgjorde ett revir för flygekorrar. Enligt miljöcentralen fanns det boo- och viloplatser för flygekorrar i området. Miljöcentralen ansåg att en föryngringsavverkning sannolikt skulle förstöra eller märkbart försvaga föröknings- och viloplatserna för flygekorrarna i området. Miljöcentralen ansåg vidare att området har viktiga miljövärden och föreslog att ett naturskyddsområde i enlighet med naturskyddslagen grundas på området. Markägaren motsatte sig beslutet om naturskyddsområde.

Ett annat klagomål om myndighets förslag om grundande av ett naturskyddsområde handlade om skyddandet av en fjärilsart som klassificerats som utdöd i Finland. Miljöcentralen hade meddelat klaganden per brev att humlevecklaren, som är mycket sällsynt hade påträffats på hans fastighet. Miljöcentralen föreslog att området fredas med stöd av naturvårdslagen. Humlevecklaren hör inte till de arter som åtnjuter särskilt skydd och vars utbredningsområden det med stöd av lagen är förbjudet att förstöra eller försvaga. Den är dock en i naturvårdslagen avsedd hotad art. Av den här orsaken föreslog miljöcentralen att ett privat naturskyddsområde inrättas för att skydda fjärilens habitat. Markägaren kritiserade myndighetsförfarandet även i detta ärende.

I min bedömning av miljömyndighetens förfarande konstaterade jag att enligt bestämmelsen om grundläggande rättigheter i fråga om miljön i 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald och enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Enligt naturvårdslagen har miljöcentralerna i uppgift att främja och övervaka naturvården inom sina områden. Av den här orsaken ansågs miljöcentralerna inte ha överskridit sin prövningsrätt, förfarit lagstridigt eller på annat sätt felaktigt då de föreslog markägaren att ett naturskyddsområde inrättas.

I ett tidigare klagomål kritiserades myndigheternas förfarande bl.a. för att de hade endast utifrån telefonsamtal godkänt muddringar som de ansåg vara små separata projekt. Enligt klagandena hade muddringar utförts bland annat i närheten av ett område som föreslagits som Natura-område för att skydda stora natebocken. I beslutet konstaterades att med hänsyn till främjandet av det ansvar för naturen och dess mångfald som avses i 20 § i grundlagen skulle ett bättre förfarande ha varit att myndigheterna hade hänvisat dem som utförde muddringarna till att lämna anmälningar i enlighet med vattenlagen och vattenförordningen. Utifrån en skriftlig anmälan är det möjligt att på ett behörigt sätt bedöma eventuellt behov av tillstånd.

MÖJLIGHETEN ATT PÅVERKA BESLUTSFATTANDET

I miljöfrågor framförs allt oftare klagomål över otillräckliga möjligheter att delta och bristfällig information om beslut som inverkar på livsmiljön. Klagomålen handlar ofta om att en sakägare har blivit otillräckligt hörd.

Enligt 2 § 2 mom. i grundlagen hör det till demokratin att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Denna bestämmelse tillsammans med den grundläggande rättigheten i fråga om miljön har ansetts ge uttryck för demokratiprincipen och tanken om miljömedborgarskap som bygger på den. Möjligheter att delta och påverka bidrar till att öka miljömedvetenheten och befäster ansvaret för livsmiljön. Med hjälp av dem förmedlas dessutom lokal sakkännedom, värden och uppfattningar till beslutsprocessen som, då de tas i beaktande, leder till övervägda och välmotiverade lösningar. Rätten till information säkerställer att besluten kan godkännas och höjer deras kvalitet.

I ett klagomål kritiserades kommunernas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet i förfaranden som handlar om att hålla handlingar framlagda. Enligt skrivelsen hade det blivit allmänt med en praxis enligt vilken olika handlingar hålls framlagda och anmärknings- och besvärstiderna i samband med dem infaller under den viktigaste semestermånaden på sommaren då många kommunhus är stängda och de myndigheter som har jour inte svarar på alla samtal.

Avgörandet av ärendet grundade sig på tillämpning av de grundläggande rättigheterna som gäller miljön och god förvaltning. För att dessa rättigheter ska förverkligas är det viktigt bl.a. i planläggnings- och miljötillståndsärenden att se till att handlingarna hålls framme så att man försäkrar sig om att medborgarna verkligen har möjlighet att sätta sig in i handlingarna och framföra åsikter, anmärkningar och klagomål. T.ex. under sommaren ska handlingarna finnas till påseende tillräckligt länge också i juni eller augusti. Vidare ska man försäkra sig om att en eventuell stängning på sommaren av det berörda kommunkansliet inte försvårar studerandet av handlingarna. I ett annat avgörande som gällde lagenligheten i framläggningen till påseende konstaterades, att även om förfarandet inte kan anses strida mot lagen skulle det med beaktande av grundlagens bestämmelse om möjligheten att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön ha varit motiverat att förfara på ett annat sätt.

Rätten till information kan gälla också en sådan fråga som hänför sig till livsmiljön men som inte är anhängig eller i övrigt under behandling. Detta gällde i ett ärende där klaganden hade skrivit till kommunen och meddelat att han vill höra vilka åtgärder kommunen har vidtagit eller ämnar vidta för att iståndsätta en sjö som mår dåligt. Av brevet framgick tydligt att klaganden önskade få ett svar. I avgörandet konstaterade jag att enligt 20 § i grundlagen ska det allmänna verka för att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. För att den grundläggande rättigheten ska uppfyllas krävs att tillgång till tillräcklig information tillförsäkras. Av den här orsaken hade det varit motiverat att kommunen skriftligt hade svarat klaganden och berättat om dels genomförda, dels planerade åtgärder för iståndsättning av sjön, aktörerna i iståndsättningsprojekten som den kände till samt om på vilket sätt kommunen deltar i iståndsättningen.

Enligt min uppfattning är det klart att en myndighet inte har absolut skyldighet att utan dröjsmål besvara förfrågningar av allmän karaktär som kräver omfattande utredningar. Skyldigheten att verka för att de grundläggande rättigheterna uppfylls kräver dock aktiva åtgärder av det allmänna. Då man överväger i vilken omfattning och inom vilken tid ett svar bör ges på förfrågningar, ska målet vara att det finns tillgång till så mycket information att möjligheten till att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön de facto förverkligas.

I samband med undersökningen av klagomålet har det bl.a. kommit fram att svaret på brevet blev fördröjt på grund av den stora arbetsmängd som miljöväsendet har, aktuella och omfattande akuta ärenden och bestående överbelastning av arbetsläget. I en redogörelse konstaterades att miljöväsendets arbetsmängd hela tiden är större än de tillgängliga resurserna. Kommunen är fortgående tvungen att prioritera de ärenden som är under behandling för att akuta ärenden som kräver omedelbara åtgärder ska kunna skötas. Om brister i resurserna förekommer allmänt i kommunerna inverkar detta obevekligen på förverkligandet av den grundläggande rättigheten. Denna situation kan inte anses vara godtagbar.

Verkliga möjligheter att påverka förutsätter också tillgång till information vid rätt tidpunkt i projekt som påverkar miljön.

Med tanke på möjligheterna att delta och påverka i enlighet med 20 § i grundlagen har det upplevts som något problematiskt t.ex. då en kommun ordnar en arkitekturtävling innan ens ett utkast till ifrågavarande plan har varit framlagt till påseende. Tryggandet av möjligheten att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön skulle också ha talat för att en möjlighet borde ha reserverats för invånarna i flygplatsens omgivning att framföra sin åsikt innan betydande flygruttsarrangemang i anslutning till användningen av startbanorna utfördes. I ett ärende som gällde upprättande av ett mellanlager för gasol reserverades invå-

narna i området inte en i grundlagen avsedd tillräcklig möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. I avgörandet konstaterades att det är viktigt att de som avgör frågan känner till alla eventuella åsikter som invånarna i staden har om bl.a. säkerhetsfrågor. Det är motiverat att förlägga informationen om frågan och behandlingen av den på ett sådant sätt att tiden mellan dem är tillräckligt lång för att invånarna ska ha en faktisk möjlighet att delta och framföra sina åsikter.

HUR ÄR DET DÅ MED DJURENS RÄTTIGHETER?

Även om det inte egentligen ingår i riksdagens justitieombudsmans behörighet att övervaka att djurens rättigheter förverkligas, kan även de indirekt bli föremål för laglighetsövervakningen genom att övervaka övervakningen.

Detta hände i ett fall som gällde avlivandet av en tjäder som förirrat sig in i staden. Polisen hade skjutit tjädern som stört ordningen. Enligt personen som gjort anmälan hade tjädern gett upphov till störningar redan i flera dagars tid. Ett av huvudmotiven var de olägenheter som tjäderns avföring orsakade. Eftersom riksdagens justitieombudsman har i uppgift att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna förverkligas, och eftersom var och en enligt grundlagen bär ansvar för naturen och dess mångfald, bedömdes polisens tillvägagående också i ljuset av dessa grundläggande rättsnormer.

I motiveringarna till beslutet konstateras att då man bedömde polisens tillvägagående måste man utgå från hur konkret och hur stor fara tjädern orsakade samt hur brådskande det var att avlägsna fågeln. De faktorer som framförts i ärendet tyder inte på att fallet var särskilt brådskande. Vid tidpunkten för det inträffade förelåg inte sådan fara som krävde att tjädern avlivas omedelbart, även om fågeln gjort det svårare för barnen att vistas utomhus. Avlivning av tjädern var ett sista alternativ. Före det måste möjligheten att använda andra åtgärder utredas. Sett ur synvinkeln av tryggandet av de grundläggande rättigheterna skulle en förflyttning av tjädern ha varit det alternativ som bäst följer de grundläggande rättigheterna och relativitetsprincipen.

Avvikande från detta avgörande gällande avlivandet av tjädern har vissa avgöranden som gäller fångst och fångstillstånd för fridlysta vargar och lodjur inte innehållit en hänvisning till den grundläggande rättigheten i fråga om miljön.

Laglighetsövervakningen kan ha även en indirekt betydelse för djurens välmående. Vi kan ta som exempel avgöranden som gäller förbud att fiska lax och öring i havsområdet som ingår i Tornedalens fiskeområde, tillämpningen av fiskeavtalet och -bestämmelsen för Tana älv, fiskemyndighetens och fiskeövervakarens verksamhet inom övervakningen av fisket och bristerna i bestämmelserna gällande denna verksamhet, eller t.ex. ett renbeteslags verksamhet i samband med byggandet av ett renstängsel som grundar sig på fördraget mellan Finland och Norge.

Justitieombudsmannen får ofta motta klagomål gällande passiva myndigheter, t.ex. om att myndigheterna inte tillräckligt effektivt har övervakat djurens välmående eller ingripit i påstådda försummelser av djurskötseln eller i missförhållanden i djurtransporter. Klagomålen kan också handla t.ex. om att de öronmärken som används för märkning av djur inte är hållbara. I dylika fall, oberoende av om de gäller suggor som hålls i en bur som förhindrar dem från att vända sig eller hästar som hålls under förhållanden som strider mot djurskyddslagen, utgör justitieombudsmannens tillsyn övervakning av djurskyddsmyndigheterna.

Åtgärder enligt djurskyddslagen kan vidtas av regionförvaltningsverket, kommunalveterinären, tjänsteinnehavaren som har hand om hälsoskyddstillsynen i kommunen eller polisen. De har rätt att utföra en inspektion och de ska genom råd, förbud och bestämmelser försöka medverka till att missförhållandena gällande djurskyddet rättas till. Justitieombudsmannen ska å andra sidan också övervaka att tillsynsmyndigheterna handlar i enlighet med lagen och inte överskrider sina befogenheter.

Grundlagen ställer det allmänna en skyldighet att främja förverkligandet av de grundläggande rättigheterna. Bestämmelsen kan tillsammans med den grundläggande rättigheten i fråga om miljön utgöra en grund för att i vissa situationer ingripa i myndigheternas passivitet.

ANSVAR OCH VÄXELVERKAN

Efter att reformen av de grundläggande rättigheterna trädde i kraft tillämpades 20 § i grundlagen varje år i två eller tre av justitieombudsmannens avgöranden. Nuförtiden ingår en hänvisning till den grundläggande rättigheten i fråga om miljön redan i sex till åtta avgöranden årligen. Utöver dessa har många klagomålsärenden handlat om förfaranden som på många olika sätt inverkar på miljön och naturens mångfald, även om den grundläggande rättigheten i fråga om miljön inte kunnat tillämpas i bedömningen av lagligheten.

Bestämmelsen om de grundläggande rättigheterna har fått en starkare rättslig betydelse, vilket är en viktigare förändring än ett ökat antal fall inom tillsynen över förverkligandet av de grundläggande rättigheterna. Det verkar som att den grundläggande rättigheten i fråga om miljön gradvis har förändrats från en riktgivande politisk och moral förpliktelse till en verklig grundläggande rättighet som har en stark tolkningsverkan som styr justitieombudsmannens bedömning. Detta återspeglas i justitieombudsmannens avgöranden i första hand som en ökad betoning av dels det allmännas, dels individens ansvar samt att man värnar om växelverkan i samband med beslutsfattandet.

2 JO-institutionen år 2010

År 2010 var den finländska JO-institutionens 91. verksamhetsår. 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. JO-institutionen härstammar från Sverige, där tjänsten som Riksdagens justitieombudsman inrättades år 1809.

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. Däremot omfattas varken privata instanser eller individer utan offentliga uppdrag av JO:s befogenheter att företa laglighetsövervakning. JO är inte heller behörig att granska riksdagens lagstiftningsarbete, riksdagsmännens verksamhet eller de tjänsteåtgärder som vidtas av justitiekanslern i statsrådet.

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

Vid arbetsfördelningen mellan JO och JK har JO fått till uppgift att behandla 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.

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

Riksdagen utser vid sidan av justitieombudsmannen också två biträdande justitieombudsmän. Från vänster justitieombudsman Petri Jääskeläinen samt biträdande justitieombudsmännen Maija Sakslin och Jussi Pajuoja.

Under verksamhetsåret behandlade JO Jääskeläinen ärenden som gäller principiella frågor, statsrådet och de andra högsta statsorganen. Därutöver behandlade han bl.a. ärenden som gäller domstolar och justitieförvaltningen, fångvård, hälso- och sjukvård och språkfrågor. BJO Pajuoja behandlade bl.a. ärenden som gäller polisen, åklagarväsendet och försvarsmakten, utbildning, vetenskap och kultur samt arbetskrafts- och arbetslöshetsskydd. BJO Sakslin (från 1.4.2010) behandlade t.ex. ärenden som gäller socialvård, barns rättigheter, region- och lokalförvaltning samt utsökning och utlänningsfrågor. 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 utövar på eget initiativ i anslutning till övervakningen av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna fastställs utgående från justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens visioner. Detsamma gäller tyngdpunkterna inom denna verksamhet samt tyngdpunkterna för JO:s särskilda uppgifter och det internationella samarbetet. Vid inriktningen av resurserna beaktas särskilt verksamhetens genomslagskraft, rättsskyddet och kraven på god förvaltning. Dessutom tas särskild hänsyn till utsatta grupper i samhället.

Verksamhetsprinciper. I all verksamhet eftersträvas högklassighet, objektivitet, öppenhet, flexibilitet, snabbhet och god kundservice.

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

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

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 såväl laglighetsövervakning som arbetet i övrigt vid kansliet. Värderingarna för JO:s kansli fastställdes år 2009. Vid definitionen av dessa värderingar har deras viktigaste aspekter skärskådats ur klienternas, myndigheternas, riksdagens, de anställdas och ledningens synvinklar. Detta projekt fortgick under år 2010; årets tema var att omsätta värderingarna i realiteten, exempelvis frågan om var och hur dessa värderingar ska framträda i praktiken.

På föregående sidan följer en kortfattad redogörelse för värderingarna och målsättningarna för verksamheten vid JO:s kansli.

2.3 VERKSAMHETS-METODER 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 3, som gäller de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

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

Enligt lagen har polisen dessutom under vissa förutsättningar rätt att utföra täckoperationer för att bekämpa allvarlig och organiserad kriminalitet. Med hjälp av täckoperationer skaffar polisen information om kriminell verksamhet t.ex. genom att infiltrera sig i kriminella grupper. Inrikesministeriet ska årligen överlämna en berättelse angående täckoperationerna till JO. Övervakningen av teletvångsmedel och täckoperationer behandlas i avsnitt 4.

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 mänsk-

liga 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. Ett specifikt tema år 2010 inom övervakningen av de mänskliga rättigheterna och grundrättigheterna var de språkliga rättigheterna och kravet på god användning av språket. Innehållet i detta tema presenteras i avsnitt 3.5 om de mänskliga rättigheterna och grundrättigheterna.

2.4 REFORMPROJEKT

Under år 2010 pågick fortfarande två lagstiftningsprojekt som under de närmaste åren kommer att ha konsekvenser för JO:s verksamhet.

Den av JM våren 2009 tillsatta arbetsgruppen för institutionen för de mänskliga rättigheterna, vars uppgift var att utreda möjligheterna att inrätta en sådan institution för mänskliga rättigheter som var förenlig med de s.k. Parisprinciperna, blev färdig med sitt arbete sommaren 2010 och regeringen ingav till riksdagen en proposition i ärendet på hösten samma år. I propositionen ställdes ett förslag om att det i anslutning till JO:s kansli inrättas en Central för de mänskliga rättigheterna; denna central är tänkt att vara ett funktionellt oavhängigt och från övriga aktörer fristående statligt organ för främjande av mänskliga rättigheter och grundrättigheter. Det ställdes också ett förslag om inrättande av en delegation för mänskliga rättigheter inom den nämnda centralen; avsikten med en sådan delegation var att uppfylla kravet i Parisprinciperna om att den nationella institutionen skulle vara brett förankrad i ett samarbetsnät eller vara pluralistiskt sammansatt.

Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010

I propositionen ingick också förslag till ett antal betydande ändringar av bestämmelserna i lagen om riksdagens justitieombudsman. JO Jääskeläinen går närmare in på betydelsen av ändringarna i justitieombudsmannalagen och på Centralen för mänskliga rättigheter, i sin inlaga i början av denna berättelse. Lagändringarna godkändes av riksdagen 8.3.2011.

Utrikesministeriet hade under året fortfarande under behandling ratificeringen av tilläggsprotokollet till FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. För ratificeringen krävs att ett nationellt övervakande organ inrättas. Den s.k. OPCAT-arbetsgruppen, som har hand om beredningen, föreslår att JO tar hand om uppdraget som övervakande organ. Det övervakande organets uppgift är bl.a. tänkt att vara att granska anstalter där det hålls eller kan hållas människor som berövas sin frihet, exempelvis fängelser, polishäkten eller mentalsjukhus. Ett uppdrag av detta slag skulle för JO medföra nya rapporteringsskyldigheter och innebär utökade granskningsuppdrag, utveckling av innehåll och anlitande av experter som står utanför kansliet. Arbetsgruppen slutförde sitt arbete i mars 2011.

2.5 KLAGOMÅL OCH ÖVRIGA LAGLIGHETSKONTROLLÄRENDEN

Under år 2010 inkom 4079 klagomål, vilket är ca 300 färre än under året innan. Klagomålens antal var i verkligheten i stort sett samma som under föregående år, eftersom det år 2009 hade inkommit cirka 350 klagomål som gällde en och samma omständighet. Under året avgjordes 3 960 klagomål, alltså nästan lika många som kom in.

Under de senaste åren har antalet klagomål som sänts per brev eller per telefax eller lämnats in personligen, gradvis minskat, medan mängden klagomål som sänts in per e-post har ökat avsevärt. År 2010 inkom ca 54 % av klagomålen i elektronisk form. Verksamhetsåret var det andra året under vilket den övervägande delen av klagomålen inkom i form av e-postmeddelanden. År 2009 utgjorde e-postklagomålen 55 % av alla klagomål.

■ inkomna ■ avgjorda	2009	2010
Klagomål	4 346 4 458	4 034 3 960
Överförts från justitiekanslern	27	45
Egna initiativ	72 80	63 52
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	49 47	60 58
Övriga skrivelser	322 318	290 290
Sammanlagt	4 816 4 903	4 492 4 360

Inkomna och avgjorda laglighetskontrollärenden under åren 2009–2010

De till JO inkomna klagomålen inskrivs i JO:s kanslis diarium under en specifik ärendegrupp (grupp 4). Den klagande får inom ungefär en vecka ett besked om att klagomålet mottagits. Om klagomålet kommer med e-post skickas därtill ett mottagningsbesked på elektronisk väg omedelbart.

En del av klagomålen blir föremål för så kallat *påskyndat förfarande*. År 2010 behandlades drygt 800 klagomål med påskyndat förfarande, omkring 20 % av alla klagomål. En avsikt med det påskyndade förfarandet är att preliminärt redan vid ankomsten gallra ut sådana som klagomål betecknade ärenden, som inte behöver undersökas närmare. Ett sådant gallrande förfarande är särskilt lämpligt

- i fall där det inte finns klar anledning att misstänka att fel begåtts,
- för föråldrade ärenden,
- i fråga om ärenden som inte omfattas av JO:s befogenheter,
- i fall som gäller skrivelser som inte individualiserats,
- när frågan är under behandling i någon annan instans, eller
- när det gäller ett upprepat klagomål och det inte föreligger något behov att ta det tidigare avgörandet till omprövning.

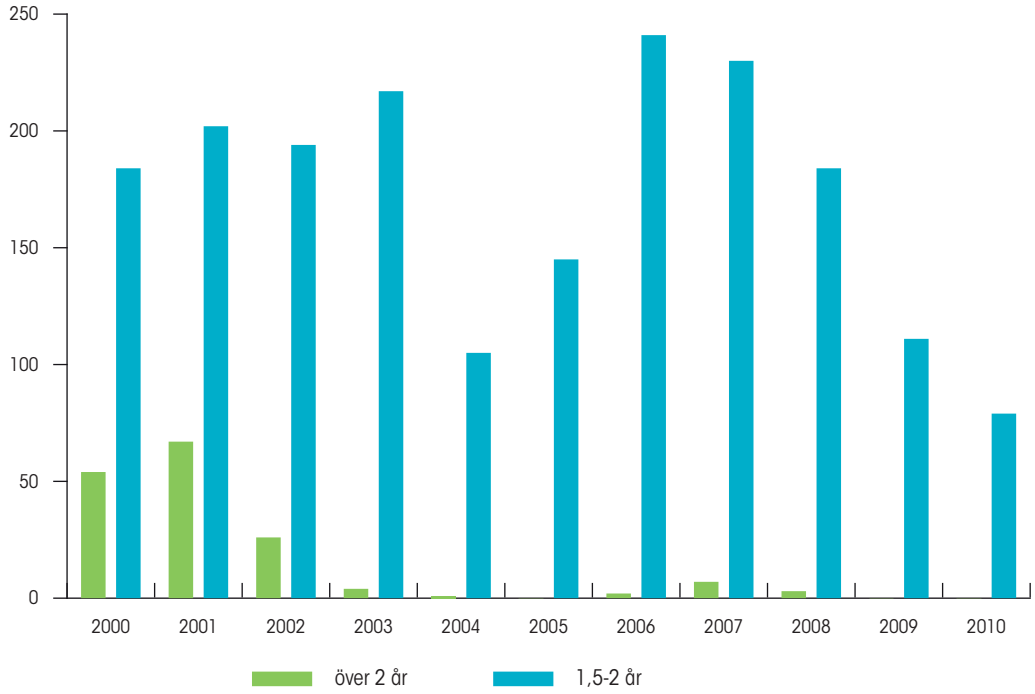
Ifall ett klagomål behandlas med påskyndat förfarande skickas inte ett separat bekräftelsebrev till den klagande. Skulle det visa sig att ett klagomål ändå inte är lämpat för påskyndat förfarande, införs det bland de vanliga klagomålen, och i så fall skickar registratorskontoret ett brev som bekräftar mottagandet. När ärenden behandlas påskyndat kommer ett svarsutkast till den avgörande instansen inom en vecka. Den klagande tillsänds ett svar som undertecknats av föredraganden.

Brev från allmänheten av typen förfrågningar, skrivelser som klart är grundlösa eller som JO inte har befogenheter att avgöra, skrivelser med oklart innehåll och anonyma skrivelser behandlas inte som klagomål, utan de intas i diariet som en separat ärendegrupp (grupp 6, *övriga skrivelser*). Sådana skrivelser räknas dock med bland ärendena som gäller laglighetsövervakning och går från registratorskontoret till kanslichefen, som ger dem vidare till notarier och inspektörer.

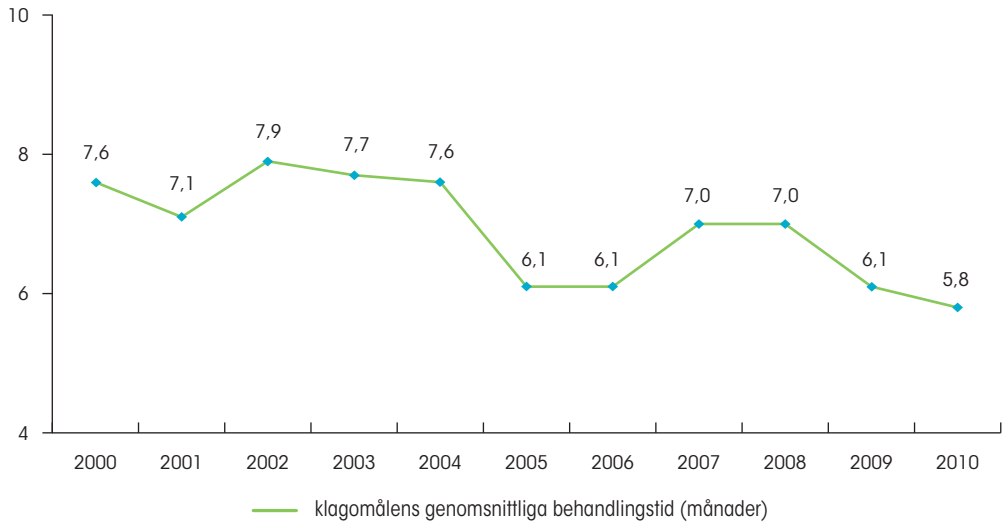
Också de som sänder in brev i denna kategori får ett svar av JO:s kansli. Svarskoncepten för denna grupp granskas av kanslichefen. År 2010 ingick 290 skrivelser i denna ärendegrupp.

Skrivelser som endast sänts *för kännedom* diarieförs också men besvaras inte. Kanslichefen granskar dock även dessa. Kontakter som inkommer på den responsblankett som finns på kansliets webbplats behandlas enligt de nämnda principerna Inemot 800 skrivelser för kännedom ankom år 2010.

År 2010 gällde 80 % av klagomålen de tio vanligaste ärendegrupperna. I bilaga 4 finns uppgifter om antalet klagomål som anfördes mot de tio största målgrupperna.



Över ett och ett halvt år gamla klagomål som behandlats under åren 2000–2010



Klagomålens genomsnittliga behandlingstid under åren 2000–2010

År 2010 avgjordes inalles 52 ärenden som tagits upp på eget initiativ. Av dem ledde 35 (67 %) till åtgärder av JO. Av de egna initiativärendena var 36 sådana som hade aktualiserats av utredningar eller utlåtanden som begärts av en myndighet. Av dessa resulterade 26 (drygt 72 %) i åtgärder från JO:s sida.

Vid JO:s kansli har det uppställts som mål att klagomålens 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 2010. Året 2010 var det andra året i följd under vilket inga över två år gamla ärenden behövde föras vidare till nästa år. Antalet klagomål vilkas handläggning pågått längre än ett och ett halvt år har minskat. Till följande år överfördes vid utgången av år 2010 något fler än 80 klagomål som varit under behandling i mer än ett och ett halvt år och ca 360 klagomål som varit under behandling i mer än ett år.

Den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden som hörde samman med laglighetskontrollen var vid årets slut 5,8 månader. Behandlingstiden hade således förkortats jämfört med året innan, då den genomsnittliga behandlingstiden var 6,1 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 lagen-

ÅTGÄRDER FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER		Åtgärd						Det totala antalet avgjorda ärenden	% -andel*
		Åtal	Anmärkning	Meddelande	Framställning	Röttelse	Sammanlagt		
Myndighet	Socialtrygg		9	162	1	11	183	773	23,7
	- socialvård		9	133	1	7	150	493	
	- socialförsäkring			29		4	33	280	
	Polismyndigheter		7	120		4	131	701	18,7
	Hälsovårdsmyndigheter		12	84	4	6	106	448	23,7
	Fångvårdsmyndigheter		3	80	6	5	94	329	28,6
	Arbetskraftsmyndigheter			44		2	46	245	18,8
	Domstolar		1	30	1	2	34	223	15,2
	- allmänna domstolar		1	28	1	2	32	203	
	- specialdomstolar								
	- förvaltningsdomstolar			2			2	20	
	Miljömyndigheter		1	27		1	29	143	20,3
	Utbildningsmyndigheter			24	2	2	28	134	20,9
	Kommunala myndigheter		6	19	1	1	27	195	13,8
	Övriga övervakade		4	13		3	20	149	13,4
	Utsökningsmyndigheter			16			16	96	16,7
	Militära myndigheter			12		1	13	40	32,5
	Kommunikationsmyndigheter		1	5	1	5	12	72	16,7
	Jord- och skogsbruksmyndigheter		1	9		1	11	69	15,9
	Intressebevakningsmyndigheter			6	2	1	9	58	15,5
	Tullmyndigheter			8			8	41	19,5
	Skattemyndigheter		1	2	1		4	63	6,3
	Utlänningsmyndigheter		3				3	60	5,0
	Åklagarmyndigheter			1		1	2	89	2,2
	De högsta statsorganen			1	1		2	37	5,4
	Kyrkliga myndigheter			2			2	14	14,3
	Offentliga rättsbiträden			2			2	23	8,7
	Enskilda som inte övervakas							10	
	Sammanlagt		49	667	20	46	782	4 012	19,5

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

liga 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 klandrande eller i vägledande syfte.

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

Av samtliga avgjorda klagomål under år 2010 var 782, nästan 20 %, sådana som föranledde åtgärder av JO. 1 270 av klagomålen (32 %) blev föremål för s.k. full undersökning, alltså så att det i ärendet införskaffades minst en utredning och/eller ett utlåtande. 53 % av de ärenden som handlades med full undersökning ledde till åtgärder av JO.

I omkring 47 % av ärendena, 1 854 ärenden, förelåg inte anledning att misstänka att fel begåtts, och i 368 ärenden (ca 9 %) påträffades inga felaktiga förfaranden. I 25 % av fallen (991) togs klagomålen inte upp till prövning.

Den allmännaste 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 besvärsinstans eller hos någon annan myndighet. Antalet inledda ärenden som inte togs till prövning (532) motsvarade 13 % 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 49 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 667 fall. I 46 fall gjordes en rättelse i ärendet medan det var under behandling. I 20 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 68 inrättningar, alltså klart fler än år 2008 (58 året innan). En förteckning över alla inspektioner finns i bilaga 5. Inspektionerna beskrivs närmare i samband med de avsnitt som gäller de olika sakområdena.

Av inspektionerna utfördes två tredjedelar under ledning av JO eller någon av de biträdande justitieombudsmännen och en tredjedel genomfördes av föredragandena. Sex oanmälda inspektioner utfördes i fängelser och polishäkten.

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.

Riksdagens JO:s kanslis 90-åriga existens uppmärksammades med tre evenemang för allmänheten. Varje evenemang hade ett specifikt tema.

2.8 NATIONELLT OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE

TILLDRAGELSER INOM LANDET

JO-institutionen i Finland 90 år

Riksdagens justitieombudsmans kanslis 90-åriga existens har uppmärksammats på många sätt. I februari 2010 hölls tre evenemang för allmänheten i medborgarinformationen i byggnaden Lilla Parlamentet. Evenemangen öppnades av JO eller någon av de biträdande justitieombudsmännen med allmänna presentationer av institutionen. Varje evenemang hade ett specifikt tema. Det som presenterades var bl.a. följande: sociala frågor, polisen och slutna inrättningar, rättigheter som tryggas genom grundlag, god förvaltning, kommunala frågor samt minoriteter.

I jubileumsskriften finns artiklar som berör olika delområden inom justitieombudsmannens laglighetskontroll.

Till jubileet utgavs en festskrift, en bok med artiklar som berörde olika aspekter av JO:s laglighetsövervakning. Artiklarna hade skrivits av kansliets personal. Festskriften gavs ut på finska och svenska samt, i syfte att göra boken tillgänglig även för en större internationell publik, även på engelska.

Den egentliga 90-årsfesten hölls 11.2.2010 i Lilla Parlamentets auditorium. Till festen hade inbjudits företrädare för inhemska samarbetsorgan – riksdagen, myndigheter, den vetenskapliga samfälligheten, folkrörelser och media – men också justitieombudsmännen från de nordiska länderna och Estland samt de europeiska ledamöterna i styrelsen för Internationella justitieombudsmannainstitutet IOI. Festen hedrades med närvaro av republikens president Tarja Halonen med make. Riksdagens hälsning framfördes av talman Sauli Niinistö.

Inledningsvis höll JO Jääskeläinen ett hälsningstal. Redaktör Ari Mölsä från YLE hade sammanställt ett bildprogram, "Glimtar ur arkivgömmorna". Festföredraget hölls av professor, direktör Pia Letto-Vanamo med ämnet "Har den nationella rätten en framtid?" Sveriges JO Mats Melin gratulerade i sitt tal världens nästäldsta JO-institution. Melin uttryckte också på sina nordiska kollegers och IOI:s vägnar ett varmt tack till Finlands tidigare JO Riitta-Leena Paunio för hennes betydelsefulla arbete i den gemenskap som justitieombudsmännen bildar.

Under festen presenterades också en skulptur av bildhuggaren Hannu Sirén Kaikki (Allt), som symboliserade JO-begreppet. 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. JO överräckte ett exemplar i silver av skulpturen till president Tarja Halonen som erkänsla för hennes exceptionella arbete för främjande av laglighet samt de mänskliga rättigheterna och grundrättigheterna.

Vid JO-institutionens 90-årsjubileumsfest den 11 februari 2010 tilldelades president Tarja Halonen JO-skulpturen i silver. Skulpturen överlämnades av JO Petri Jääskeläinen och före detta JO Riitta-Leena Paunio (ovan till vänster):

Programmet vid festen i Lilla Parlamentet innefattade också recitation av skådespelaren Noora Dadu (nedan till vänster).

På festprogrammet stod också recitation av skådespelerskan Noora Dadu och musik av kvartetten Virtuosi di Kuhmo.

Andra inhemska evenemang

JO:s berättelse för år 2009 överlämnades till riksdagens talman 8.6.2010.

Kansliet besöktes under året av många inhemska grupper. Under besöken fördes diskussioner om aktuella frågor och JO:s verksamhet.

JO, de biträdande justitieombudsmännen och kanslipersonal har under året hållit föredrag och deltagit i flera evenemang inom landet. JO Jääskeläinen har bl.a. hållit föredrag under Advokatdagarna, FPA:s juristdagar och på ett seminarium för samarbete mellan riksdagen och Världsbanken, likaså under 30-årsjubileet för Sällskapet för Medicinalrätt och -etik i Finland samt på ett seminarium för centralen för handikappades mänskliga rättigheter VIKE.

De anställda vid både JO:s kansli och justitiekanslersämbetet höll under året en gemensam träff för att främja inbördes kännedom och samarbete.

INTERNATIONELLA KONTAKTER

JO:s kansli fick under året besök av företrädare för parlamenten i Japan, Armenien, Kosovo, Bulgarien och Kenya. Likaså kom grupper av andra slag från Kina, Ryssland, Nepal och Afghanistan.

Mötet för de nordiska justitieombudsmännen, som hålls vartannat år, hölls 20–21.8 2010 på Grönland. I detta möte deltog JO, de biträdande justitieombudsmännen, kanslichefen och en föredragande.

Det Internationella ombudsmannainstitutet IOI höll 4–5.10 2010 i Barcelona sin konferens för Europaregionen. I denna konferens deltog JO, BJO Sakslin och en föredragande.

BJO Sakslin har varit ledamot av förvaltningsrådet för EU:s byrå för grundläggande rättigheter och hon har deltagit i byråns konferenser i Wien och Baden 22–24.9.2010 och i Wien 13–15.12.2010.

Riksdagens JO är med i nätverket av justitieombudsmän i Europa. Nätverkets medlemmar utbyter information om EU-lagstiftningen och om god praxis, med seminarier och möten samt med regelbundna nyhetscirkulär, ett elektroniskt diskussionsforum och dagliga elektroniska nyhetsbulletiner. Seminarier för justitieombudsmän anordnas vartannat år och de arrangeras av den europeiska ombudsmannen i samarbete med en nationell eller regional kollega. Även de kontaktpersoner som verkar som kontaktytor för nätverket på nationalplanet håller vartannat år ett möte i Strasbourg.

År 2010 höll dessa kontaktpersoner en konferens i Strasbourg 6 - 8.6.2010. Ett viktigt mål för denna konferens var att utveckla samarbetet med EU-kommissionens nätverk SOLVIT. I konferensen deltog från JO:s kansli den föredragande som verkar som kontaktperson.

Riksdagens JO har från första början varit med i det år 2007 grundade samarbetsnätverket av kontaktpersoner kring Europarådets kommissariat för de mänskliga rättigheterna. De centrala verksamhetsformerna är direkt informationsutbyte mellan medlemmarna, tematiska workshops samt ett nyhetscirkulär om Europarådets aktiviteter som skickas ut med ungefär två veckors intervaller. Kontaktpersonernas årsmöten har hållits i Strasbourg eller i Budapest.

Prioriteringen av nätverkets verksamhet försköts under året i allt högre grad till att gälla ett projekt, som gäller verkställandet av tilläggsprotokollet till FN-konventionen mot tortyr (NPM-projektet) och de workshops som där ingår, samt på nyhetsbreven i sammanhanget. JO har inte kunnat delta i denna verksamhet, eftersom Finland fortfarande inte har fått till stånd ett beslut om ratificering av tilläggsprotokollet till FN-konventionen mot tortyr.

Kontaktpersonernas konferens 2010 hölls 3.12.2010 i Strasbourg. Under konferensen diskuterades bl.a. ett förslag av Europarådets generalsekreterare Thorbjørn Jagland om att ta de nationella nivåerna till hjälp för att reda upp den anhopning av ärenden som bildats vid europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen). Förslaget anknyter till en konferens på hög nivå om Europadomstolens framtid som i februari 2010 hölls i Interlaken; där godkände medlemsstaterna en åtgärdsplan enligt vilken det bör utredas vilka möjligheterna är att ge täckande och objektiv information till dem som eventuellt för sina klagomål till Europadomstolen. I denna konferens deltog som kontaktperson en föredragande vid JO:s kansli.

Föredragande vid kansliet har också deltagit i ett seminarium som Europarådet anordnade i Bilbao 16–19.11.2010 om tryggande av mentalpatienters rättigheter, samt i en internationell konferens för justitieombudsmän som övervakar försvarsmakter, i Wien 25–28.4.2010.

JO:s kansli har under året besvarat stora mängder förfrågningar som inkommit från internationella organ och andra samarbetsinstanser beträffande de mänskliga rättigheterna och om JO:s verksamhet.

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 170 kundbesök.

Kansliets registratur tar emot klagomålen och svarar på förfrågningar angående dem samt tar emot dokumentbeställningar. Vid registraturen fick man ta emot ca 2 500 telefonsamtal. Kundbesöken uppgick till ca 290 och dokumentbeställningarna till ca 230. Forskare betjänas i första hand av arkivarien.

INFORMATIONSFÖRMEDLING

JO informerar också medierna om sådana avgöranden som är av allmänt intresse. År 2010 sammanställdes ca 35 pressmeddelanden angående JO:s och BJO:s avgöranden. Pressmeddelandena publiceras också på nätet på finska, svenska och engelska.

De avgöranden som har juridisk relevans publiceras dessutom på webben. Under verksamhetsåret lades ca 260 avgöranden ut på webben. På webben finns också en del publikationer, såsom verksamhetsberättelser och broschyrer.

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

På hösten 2010 inleddes på kansliet ett projekt för beredning och ibruktagning av ett system för elektroniska skrivbord; detta projekt kommer enligt planerna att vara slutfört sommaren 2011.

2.10 KANSLIET OCH PERSONALEN

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

Vid utgången av år 2010 fanns det 56 ordinarie tjänster vid kansliet. Det var en ökning med två tjänster sedan året innan, och ökningen berodde på att två byråsekreterartjänster överfördes från riksdagens kansli till JO:s kansli. Antalet personer på kansliet ökade inte till följd av överföringen av tjänsterna.

Till kansliets ordinarie tjänstemän hörde förutom JO och de två biträdande justitieombudsmännen även kanslichefen, fem referendarieråd, tio äldre JO-sekreterare, fjorton JO-sekreterare och två jourhavande jurister. Vid kansliet fanns också en informatör, en webbinformatör, två inspektörer, fyra notarier, en arkivarie, en registrator, en biträdande registrator, tre avdelningssekreterare och fem byråsekreterare. En förteckning över personalen finns i bilaga 6.

Vid JO:s kansli ska det enligt arbetsordningen finnas en ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hör utöver JO, 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.

3 De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Detta avsnitt innehåller en sammanställning av de viktigaste iakttagelser som JO inom ramen för laglighetskontrollen gjort i fråga om tillgodoseendet 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) garanteras var och en. Med mänskliga rättigheter avses sådana rättigheter av grundläggande natur som tryggas i de internationella konventioner som är förpliktande för 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 sakinnehåll till den grundlag 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 grundlagen 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 skett 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 2010 års JO-avgöranden där en eller flera grundläggande fri- och rättigheter eller mänskliga rättigheter uppmärksammas.

3.1 TILLDRAGELSER SOM BERÖRDE DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA UNDER VERKSAMHETSÅRET

Inom Europeiska unionens (EU) rättssystem har uppfattningen om de grundläggande fri- och rättigheternas betydelse förändrats under de senaste åren. Det nyaste reformfördraget som modifierar EU:s fördrag, det s.k. *Lissabonfördraget*, undertecknades den 13 december 2007 och trädde i kraft den 1 december 2009.

I och med godkännandet av Lissabonfördraget blev EU en juridisk person och kan ansluta sig t.ex. till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Genom Lissabonfördraget ändrades också artikel 6 i fördraget om EU, där det konstateras att unionen ska ansluta sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Syftet med Lissabonfördraget är att förenkla och klarlägga 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 förpliktande. 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 Lissabonfördraget ökar också öppenheten vid beslutsfattandet. EU:s råd, som består av en minister från varje medlemsstat, kommer i fortsättningen att hålla möten som är öppna för allmänheten då rådet behandlar och fattar beslut om lagförslag.

Europeiska rådet godkände i december 2009 ett nytt flerårigt program för rättsliga frågor och inrikesfrågor för åren 2010–2014 (Stockholmsprogrammet). Programmet utgör en fortsättning på Tammerfors- och Haagprogrammen. Det centrala syftet med Stockholmsprogrammet är att säkerställa att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses och att förbättra medborgarnas säkerhet. Programmet består av sju kapitel, dvs. av en inledning samt av kapitel som berör medborgarnas rättigheter, rättsliga frågor, medborgarskydd, gränsfrågor, migrations- och asylfrågor och ett kapitel som gäller de yttre förbindelserna i samband med rättsliga frågor och inrikesfrågor. Genom Stockholmsprogrammet strävar man efter att stärka ställningen för lag och rätt i Europa.

EU:s byrå för grundläggande rättigheter, som är belägen i Wien, inledde sin verksamhet den 1 mars 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. År 2010 offentliggjorde byrån för grundläggande rättigheter flera forskningsrapporter (bl.a. om diskriminering av minoriteter, minderåriga asylsökandes ställning, barnets rättigheter och olika slag av diskriminering). BJO Maija Sakslin blev utsedd till medlem i förvaltningsrådet för byrån för grundläggande rättigheter för en femårig mandatperiod som inleds i juli 2010.

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 den 3 september 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.

Riksdagen godkände under våren 2011 en lag som innebär att ett operativt sett självständigt och oberoende Människorättscenter ska inrättas i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli. Människorättscentret anförtros sådana uppgifter för främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som ingen annan aktör för närvarande sköter i tillräcklig utsträckning eller på ett tillräckligt koordinerat sätt. Dessa uppgifter omfattar både de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen och de mänskliga rättigheter som avses i internationella konventioner, inklusive de grundläggande och mänskliga rättigheter som garanteras inom EU.

Människorättscentret ska ha en direktör och en människorättsdelegation. De uppgifter som föreskrivs för Människorättscentret ska tillsammans med justitieombudsmannens laglighetskontroll täcka den uppgiftshelhet som FN fastställt för nationella människorättsinstitutioner i de s.k. Parisprinciperna. Genom denna reform skapas en institutionsstruktur som påminner om en paraplyorganisation och som kommer att ha synergieffekter för de nuvarande strukturerna i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänsk-

liga rättigheterna samt för arbetet med att främja dessa rättigheter. Ett annat mål är att skapa ramar för en bättre samordning av frågor som berör de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt att främja informationsutbytet och samarbetet i dessa frågor.

Under verksamhetsåret deltog Finland i de förhandlingar som förts i fråga om EU:s anslutning till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Finland deltog också i den arbetsgrupp som bereder ett sådant fakultativt protokoll till FN:s konvention om barnets rättigheter som ska möjliggöra individuell besvärsrätt. FN:s arbetsgrupp som bereder ikraftsättandet av det fakultativa protokoll till konventionen om barnens rättigheter som gäller handel med barn, barnprostitution och barnpornografi fortsatte också med sitt arbete under verksamhetsåret. Avsikten är att ett betänkande om ikraftsättandet ska färdigställas under våren 2011.

Den arbetsgrupp som berett ikraftsättandet av Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel blev klar med sitt betänkande den 31 augusti 2010 och överlämnade betänkandet till utrikesminister. Betänkandet blev föremål för en omfattande remissbehandling som slutfördes i december 2010. En regeringsproposition gällande ikraftsättandet av konventionen torde överlämnas till den nya riksdag som sammanträder efter valet, under hösten eller vintern 2011–2012.

Den arbetsgrupp som utrikesministeriet (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 betänkande kommer under våren 2011 att bli föremål för en omfattande remissbehandling. En regeringsproposition gällande ratificeringen torde under hösten 2011 överlämnas till den nya riksdag som sammanträder efter valet.

Vid advokatdagarna i januari 2011 uppmärksammade JO i sitt tal den långa ratificeringsprocessen för OPCAT-tilläggsprotokollet. Finland undertecknade tilläggsprotokollet redan år 2003, men ärendets beredning hade fortfarande inte slutförts vid ingången av år 2011. JO konstaterade att det verkar vara en utmaning för den finska rättsstaten att tackla dröjsmålen i samband med processerna för ratificering av de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter.

Under år 2010 gav Finland också flera rapporter angående det nationella ikraftsättandet av konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Finland gav i februari sin tredje rapport om verkställigheten av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter och i september 2010 sin fjärde rapport om verkställigheten av Europarådets stadga om regionala språk och minoritetsspråk. I december 2010 gav Finland sin kombinerade femte och sjätte rapport om konventionen mot tortyr. Finlands femte rapport om verkställigheten av Europarådets reviderade sociala grundstadga gavs i december 2010.

3.2 KLAGOMÅL MOT FINLAND SOM BEHANDLADES VID EUROPADOMSTOLEN ÅR 2010

Vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) registrerades år 2010 sammanlagt 377 nya klagomål mot Finland (489 året innan). Med anledning av 30 klagomål begärdes ett bemötande av regeringen. Vid utgången av året fanns det 551 oavgjorda ärenden som berörde Finland (408 året innan).

Det 14:e och nyaste tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna trädde i kraft 1.6.2010. Syftet med detta protokoll är att trygga Europadomstolens verksamhetsförutsättningar genom att effektivera klagomålens sållning och behandling. Protokollet gör det möjligt att oftare behandla enkla ärenden vid en sammansättning med färre domare än förut (en ny endomarsammansättning infördes och kommittésammansättningen gavs utvidgade

befogenheter). I och med protokollet infördes också ett nytt kriterium för att ett klagomål ska tas till prövning ("avsevärt men"). Dessutom förlängdes domarnas mandatperiod till nio år, dock så att mandatperioden inte kan förnyas. Samtidigt gavs Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter biinterventionsrätt, dvs. rätt att framföra skriftliga anmärkningar och att delta i den muntliga behandlingen i fråga om alla ärenden som behandlas vid olika kammarsammansättningar eller vid domstolens stora kammarsammansättning.

En mycket stor andel, ca 95 %, av de klagomål som anförs hos Europadomstolen lämnas utan prövning. Beslutet om att ett klagomål inte tas till prövning fattas antingen av en endomarsammansättning eller genom ett s.k. kommittébeslut (som meddelas av tre domare). Dessa beslut delges inte svarandestaten, utan endast klaganden informeras om beslutet per brev. Ärendet föranleder därmed inga åtgärder för statens del. Sammanlagt 214 ärenden som gällde Finland lämnades utan prövning eller ströks från domstolens agenda under år 2010 (342 året innan), 186 av dem genom kommittébeslut (304 året innan) och 31 genom kammarbeslut (38 året innan).

Beslutet om att ett klagomål uppfyller de kriterier som uppställts för att klagomålet ska tas till prövning fattas antingen av en kommittésammansättning (med 3 domare) eller av en kammarsammansättning (med 7 domare). Genom sitt beslut kan domstolen också fastställa en förlikning, varvid klagomålet stryks från domstolens agenda. De slutliga domarna meddelas antingen av en kommitté- eller kammarsammansättning eller av domstolens stora kammarsammansättning (med 17 domare). Genom sina domar avgör Europadomstolen ärenden som gäller påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt fastställer förlikningar.

Under verksamhetsåret meddelade Europadomstolen 17 domar som berörde Finland, dvs. färre än året innan (29). I alla dessa domar förutom i en konstaterades kränkningar av sådana rättigheter som tryggats i konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Utöver dessa domar meddelade Europadomstolen även 31 kommittébeslut (38 året innan). Av dessa beslut fattades 14 efter att klaganden och regeringen nått en förlikning (28 året innan) och sex ärenden avfördes från Europadomstolens agenda efter att Finland medgett att det skett en kränkning av de mänskliga rättigheterna (14 året innan). I 11 kammarbeslut konstaterade domstolen att det inte skett någon rättskränkning eller att klagomålet av processuella skäl skulle lämnas utan prövning.

De sammanlagt 48 ärenden som avgjordes av en kammarsammansättning (genom domar eller beslut) orsakade finska staten en rekordstor utgiftspost på över 463 000 euro (året innan avgjordes 67 ärenden som medförde utgifter på 385 000 euro).

Av Europadomstolen begärdes dessutom under verksamhetsåret 201 interimistiska förordnanden i utlänningsärenden, där det anhölls om att verkställigheten av ett nationellt beslut skulle avbrytas (228 året innan). Europadomstolen avgjorde 195 av dessa ärenden. I 80 fall meddelade domstolen ett interimistiskt förordnande, i 110 fall avslogs begäran och i fem fall lämnades begäran utan prövning på grund av att den framställts alltför sent. I sju fall undanröjde Europadomstolen sina tidigare interimistiska beslut.

Vid utgången av år 2010 hade Europadomstolen meddelat sammanlagt 151 domar som berörde Finland (128 året innan). Därutöver hade 74 klagomål avgjorts (genom ett beslut eller en dom) till följd av en förlikning eller en ensidig förklaring från regeringens sida (54 året innan). Under perioden 1.11.1998–31.12.2010 har Europadomstolen meddelat 119 (99) fällande domar mot Finland, vilket är ett anmärkningsvärt stort antal. Under motsvarande tidsperiod avkunnades endast 89 (54) fällande domar mot alla andra nordiska länder tillsammans.

KRÄNKNINGAR AV YTTRANDEFRIHETEN KONSTATERADES I ÅTTA FALL

Europadomstolen meddelade 4.2.2010 på samma gång fem domar där domstolen konstaterade kränkningar av den yttrandefrihet som tryggas i artikel 10 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. De fällande domarna hörde till samma ären-

dehelhet, där det var fråga om att straffrättsliga åtgärder hade riktats mot journalister som förmedlat nyheter om den förra riksförlikningsmannen och dennes närstående.

I fallet *Flinkkilä m.fl.* var det fråga om ett ärende där förra riksförlikningsmannen A och dennes kvinnliga vän B vid en nationell domstol hade yrkat på att ett antal journalister skulle ådömas straff och skadeståndsskyldighet på grund av att de artiklar som publicerats i en tidskrift ansågs kränka B:s privatlivsskydd. Artiklarna gällde en incident som inträffat i A:s hem, till följd av vilken tingsrätten hade dömt A till ett villkorligt fängelsestraff och B till böter. Hovrätten, som hade behandlat ärendet som högsta rättsinstans på det nationella planet, hade dömt fyra journalister till bötesstraff för spridande av information som kränker privatlivet samt ålagt dem att betala skadestånd till B.

Europadomstolen ansåg emellertid att B, trots att B var en privatperson, med beaktande av omständigheterna i det aktuella fallet måste anses hade trätt fram i offentligheten. Artiklarna hade i huvudsak grundat sig på en intervju med A och de innehöll inte någon detaljerad information om B:s privatliv. Avslöjandet av B:s identitet var förenligt med ett allmänt intresse. Europadomstolen tog också hänsyn till att B:s identitet hade förts fram i medierna redan tidigare och till att artiklarna hade ett nära samband med A:s uppsägning. Enligt Europadomstolen var journalisternas domar även oproportionerliga i förhållande till yttrandefriheten. På dessa grunder konstaterade Europadomstolen att Finland hade brutit mot artikel 10 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Europadomstolen bestämde att staten skulle betala de fyra journalisterna sammanlagt 22 000 euro i ersättning för materiell skada, var och en av journalisterna 2 000 euro för immateriell skada samt alla klagande tillsammans 5 000 euro för rättegångskostnaderna, vilket sammanlagt uppgick till 35 000 euro.

I fallet *Iltalehti m.fl.* hade en tidning publicerat ett stort foto på B. Hovrätten hade ansett att nyhetsförmedlingen och publiceringen av bilden på B var onödig och därmed otillbörlig. Hovrätten hade därför bestämt att förlagsaktiebolaget skulle betala B 5 000 euro i skadestånd bl.a. för psykiskt lidande. Hovrätten förkastade emellertid åtalet mot tidningens chefredaktör. Europadomstolen bedömde fallet på motsvarande grunder som ovan och bestämde att staten skulle betala förlagsaktiebolaget 12 000 euro i ersättning för materiell skada samt 4 000 euro i ersättning för rättegångskostnaderna.

I fallet *Soila* hade hovrätten dömt en journalist att betala skadestånd till B på grund av att journalisten i illustrerade tidningsartiklar ingående hade behandlat B:s privatliv på ett sådant sätt som enligt hovrättens uppfattning kränkte B:s privatlivsskydd. Europadomstolen konstaterade emellertid att domen innebar en kränkning av artikel 10 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och bestämde att staten skulle betala klaganden 2 000 euro i ersättning för materiell skada samt 3 000 euro i ersättning för rättegångskostnaderna.

I fallet *Tuomela* var det fråga om sådana tidningsartiklar gällande B som bl.a. berörde händelserna i anslutning till den ovan nämnda incidenten och dess följder. Artiklarna innehöll också uppgifter och bakgrundsinformation om B:s identitet. En del av uppgifterna hade första gången offentliggjorts i dessa artiklar och hade även publicerats innan domarna angående incidenten meddelades. De uppgifter som berörde B i artiklarna gällde dock i huvudsak den dom som hade meddelats med anledning av incidenten. Europadomstolen ansåg även i detta fall att artikel 10 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna hade kränkts och bestämde att staten skulle betala klagandena sammanlagt 12 000 euro i ersättning för materiell skada, två journalister 2 000 euro var för immateriell skada och sammanlagt 4 000 euro för rättegångskostnaderna, dvs. totalt 20 000 euro.

Också i fallet *Jokitaipale m.fl.*, som hörde till samma ärendehelhet, ansåg Europadomstolen att artikel 10 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna hade kränkts. I detta fall bestämde domstolen att staten skulle betala alla klagande tillsammans 39 000 euro i ersättning för materiell skada och varje journalist 5 000 euro för immateriell skada, dvs. sammanlagt 54 000 euro.

Yttrandefriheten hade också kränkts i fallet *Niskasaari m.fl.* (6.7.2010). I detta fall hade en journalist och chefredaktör ådömts bötesstraff och ersättningsskyldighet för offentlig smädelse som skett genom tryckalster på grund av de nyheter som publicerats om Mannerheims barnskyddsförenings barnombudsman. Europadomstolen konstaterade dock att de nationella domstolarna inte hade gjort en tillbörlig avvägning mellan barnombudsmannens och klagandenas motstridiga intressen och därmed inte hade bedömt frågan utgående från klagandenas rätt att publicera artikeln. De nationella domstolarna hade inte heller beaktat den rättelse som senare hade publicerats i tidningen. Europadomstolen konstaterade vidare att också artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna i detta fall hade kränkts på grund av ärendets oskäligt långa behandlingstid (6 år och 3 månader). Europadomstolen bestämde att klagandena skulle betalas 28 688 euro i ersättning för ekonomisk skada och 8 500 euro för sina kostnader.

Mariapori-domen var den sjunde fällande yttrandefrihetsdomen (6.7.2010). En person som i sin bok hade kritiserat skattemyndigheterna hade dömts till ett villkorligt fängelsestraff för smädelse samt ålagts ersättningsskyldighet. Europadomstolen ansåg emellertid att boken tog upp och väckte diskussion om en viktig fråga av allmänt intresse, med anledning av vilken det över huvud taget inte var berättigat att utdöma ett fängelsestraff. Europarådet har i sin resolution 1577 (2007) krävt att medlemsstaterna utan dröjsmål ska slopa möjligheten att döma ut fängelsestraff för smädelse. I detta fall var redan påföljdernas stränghet ett tecken på att inskränkningen av yttrandefriheten inte var berättigad.

På grund av den oproportionerliga påföljden ansåg Europadomstolen att det inte var behövligt att närmare behandla de påståenden som klaganden framfört i sin bok. På grund av rättegångens längd (som omfattade ca sex och ett halvt år) hade också artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kränkts. Staten förpliktades betala klaganden 33 390 euro i ersättning för materiella skador, 6 000 euro i ersättning för lidande samt 6 000 euro för rättegångskostnaderna, dvs. sammanlagt 49 390 euro.

Den åttonde yttrandefrihetskränkningen konstaterades under verksamhetsåret i fallet *Saaristo m.fl.* (12.10.2010). I detta fall hade ett antal journalister ådömts bötesstraff för kränkning av privatlivsskyddet för en person som i egenskap av informatör deltagit i presidentvalskampanjen. I sina artiklar hade journalisterna skrivit om denna persons utomäktenskapliga förhållande med en viss TV-redaktörs före detta make (HD 2005:82).

Europadomstolen noterade emellertid att uppgifternas korrekthet inte hade bestridits och att nyhetsförmedlingen hade skett på ett objektivt sätt. Personen i fråga hade på grund av sitt uppdrag i samband med valkampanjen hört till den närmaste kretsen kring en viss presidentkandidat och offentligt drivit dennes intressen samt synligt uppträtt i medierna under den tid kampanjen pågick. Denna person måste vid mottagandet av uppdraget ha förstått att också de som deltog i kampanjen skulle bli föremål för allmänt intresse och att deras privatlivsskydd därmed skulle vara mer begränsat än normalt.

Europadomstolen ansåg att de nationella domstolarna i sina motiveringar, som i och för sig var relevanta, inte hade lagt fram tillräckliga grunder för att det i ett demokratiskt samhälle skulle ha varit nödvändigt att begränsa klagandenas yttrandefrihet. Staten ålades betala klagandena 14 900 euro i ersättning för materiell skada och 13 000 euro i kostnadsersättning.

Den enda av de domar som Europadomstolen avkunnade mot Finland under verksamhetsåret där det inte konstaterades någon kränkning av de mänskliga rättigheterna gällde likaså yttrandefriheten. I fallet *Ruokanen m.fl.* (6.4.2010) hade ett antal journalister dömts till bötesstraff och ålagts betala skadestånd på sammanlagt 89 000 euro för grov ärekränkning. I detta fall var det enligt Europadomstolen fråga om en godtagbar begränsning av yttrandefriheten. Nyhetsförmedlingen ansågs ha kränkt oskuldspresumtionen och de berörda personernas anseende, då man i tidningsartiklarna hade presenterat faktapåståenden om att bobollsmästerskapsfirandet hade slutat i att en studerande hade blivit våldtagen, utan att nämna att det i detta skede inte ännu hade inletts någon förundersökning i ärendet.

TVÅ DOMAR GÄLLDE TIDSFRISTEN FÖR VÄCKANDE AV TALAN ANGÅENDE FADERSKAP

I fallen *Backlund och Grönmark* (6.7.2010) var det fråga om tillämpningen av 7 § 2 mom. i lagen angående införande av lagen om faderskap, där det bestäms att talan om fastställande av faderskap ska väckas inom fem år från det att lagen om faderskap trätt i kraft. Lagen om faderskap trädde i kraft den 1 oktober 1976 och talan skulle därmed väckas senast den 1 oktober 1981. I båda fallen hade klagandena, som var födda innan lagen om faderskap trätt i kraft, väckt talan om fastställande av faderskap efter att den föreskrivna femåriga tidsfristen hade löpt ut, vilket innebar att ärendena inte togs till prövning.

Europadomstolen ansåg att den strikta tidsfrist som fastställts för väckande av talan om fastställande av faderskap samt underlåtelsen av att ta hänsyn till omständigheterna i de enskilda fallen försvagade privatlivsskyddet. Med beaktande av tidsfristens ovillkorlighet och det faktum att högsta domstolen (HD) inte tillåtit avvikelser från den (t.ex. HD:2003:107), ansåg Europadomstolen att man inte hade gjort en balanserad avvägning av de olika intressena. I fallet Backlund förpliktades staten betala 6 000 euro i ersättning för immateriell skada och 5 000 euro i kostnadsersättning och i fallet Grönmark uppgick ersättningssummorna till 6 000 respektive 5 000 euro. Därutöver beslutade Europadomstolen i båda fallen skjuta upp frågan om ersättning för eventuella materiella skador till en senare behandling. Det sammanlagda beloppet av statens ersättningsskyldighet i dessa ärenden kan således ännu öka i framtiden.

KRÄNKNINGAR AV RÄTTEN TILL EN RÄTTVIS RÄTTEGÅNG

I fallet *Suuripää* (12.1.2010) aktualiserades dels rättegångens längd, dels frågan om huruvida man borde ha ordnat muntlig förhandling vid högsta domstolen i ett ärende som gällde en tjänstemans mutförseelse (HD 2002:51). Europadomstolen ansåg att det med beaktande av ärendets betydelse för klaganden inte hade varit möjligt för högsta domstolen att behandla ärendet på ett behörigt sätt utan att ordna en muntlig förhandling och oförmedlat bedöma klagandens personliga berättelse. Både detta faktum och ärendet långa behandlingstid, som omfattade ca 3 år och 11 månader vid två rättsinstanser, innebar att artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna hade kränkts. Europadomstolen förpliktade staten att betala klaganden 6 250 euro i ersättning för lidande samt 2 500 euro i kostnadsersättning.

I domen *A.S.* (28.9.2010) var det fråga om ett ärende som gällde ett sexualbrott, där domen delvis hade grundat sig på en videointervju med den minderårige målsäganden, trots att den åtalade inte hade getts tillfälle att ställa frågor till målsäganden. Europadomstolen ansåg inte att den åtalade i detta sammanhang hade avsagt sig sina rättigheter trots att denne hade samtyckt till att ta del av videoinspelningen under vissa särskilda villkor. Eftersom videointervjun med barnet var den enda direkta bevisningen i fallet och klaganden inte hade kunnat ställa frågor till barnet, innebar förfarandet en kränkning av artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Staten förpliktades betala klaganden 3 500 euro i ersättning för lidande samt 9 338 euro för rättegångskostnaderna.

DOMAR GÄLLANDE RÄTTEGÅNGENS OSKÄLIGA LÄNGD

I tre av de ovan nämnda domarna (Niskasaari m.fl., Mariapori och Suuripää) konstaterades, utöver övriga rättskränkningar, också kränkningar av individens rätt att inom en skälig tid få sitt ärende behandlat vid en rättegång. Denna rättighet, som tryggas i artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, hade även kränkts i fyra andra fall:

- I fallet *Huoltoasema Matti Eurén m.fl.* (19.1.2010) hade förvaltningsprocessen räckt över 6 och ett halvt år. Staten förpliktades betala 2 500 euro i ersättning för rättegångskostnaderna.
- I fallet *Rangdell* (19.1.2010) var det fråga om två civilprocesser (den ena hade pågått i 4,5 år vid en och samma rättsinstans och den andra ca 6,5 år). Med anledning av dessa civilprocesser ålades staten betala 8 000 euro i ersättning för lidande och 3 000 euro i kostnadsersättning.

– I fallet *Raita* (16.2.2010) hade civilprocessen räckt ca 8 år och 2 månader. I detta fall ålades staten betala 2 500 euro i ersättning för rättegångskostnaderna.
– I fallet *Nousiainen* (23.2.2010) hade straffprocessen räckt nästan 8 år. Staten ålades betala vardera klaganden 3 000 euro i ersättning för lidande samt 1 976 euro för deras rättegångskostnader.

ÄRENDEN SOM AVSLUTADES GENOM EN FÖRLIKNING ELLER ENSIDIG FÖRKLARING

I de 14 ärenden som under verksamhetsåret avslutades genom förlikning hade klagandena återkallat sina klagomål hos Europadomstolen, efter att finska staten erbjudit sig att betala gottgörelse till klagandena samt ersättning för deras rättegångskostnader. Sex ärenden avslutades genom en ensidig förklaring av regeringen (13 året innan) där regeringen medgav att det skett en kränkning av de mänskliga rättigheterna (dessa ärenden är markerade med * i tabellen). Under verksamhetsåret berörde alla de ärenden som avslutades på detta sätt rättegångens längd (för alla ärendens del uppges inte rättegångens längd).

KLAGOMÅL SOM LÄMNADES UTAN PRÖVNING GENOM KAMMARBESLUT

Sammanlagt 11 klagomål som under verksamhetsåret behandlades av en kammarsammansättning lämnades utan prövning antingen på grund av att det inte konstaterades någon rättskränkning i ärendet eller på olika processuella grunder (11 året innan).

V.S. (12.1.2010)*	civilprocess	över 7 år	3 895 €
Vunukainen (12.1.2010)	straffprocess		5 500 €
Arhela (12.1.2010)	straffprocess		11 250 €
Ackermann (19.1.2010)*	civilprocess	över 11 år	10 450 €
Marttinen (16.3.2010)	straffprocess		11 500 €
Marsynaho (30.3.2010)*	förvaltningsprocess	över 6 år 6 månader	4 940 €
Kohi och Kuisma (10.11.2009)	civilprocess		14 500 €
Paronen (11.5.2010)	civil- och straffprocess		11 000 €
Pohjarakennus Oy Korpela (18.5.2010)*	förvaltningsprocess	nästan 9 år	7 125 €
Ruohoniemi (22.6.2010)	straffprocess		13 000 €
Parviainen (22.6.2010)	straffprocess		4 200 €
Kellosalo (29.6.2010)	förvaltningsprocess		5 900 €
Lehtinen (31.8.2010)*	straffprocess	över 11 år	10 213 €
Huovinen ja Ekostyle Oy (31.8.2010)	förvaltningsprocess		3 850 €
Leino (7.9.2010)	civilprocess		4 500 €
Hietanen (7.9.2010)	straffprocess		8 500 €
Auto-Nestor Oy m.fl. (7.9.2010)*	civilprocess	över 10 år	3 656 €
K.E. (28.9.2010)	straffprocess	över 10 år	6 085 €
Nurminiemi (9.11.2010)	civilprocess		9 800 €
Silvasti (30.11.2010)	straffprocess		3 800 €

Domar gällande rättegångens oskäliga längd

I det beslut som Europadomstolen meddelade den 9 november 2010 i fallet *Ahlskog* aktualiserades de rättsmedel som sedan den 1 januari 2010 kunnat tillgripas med anledning av rättegångens oskäliga längd. Europadomstolen ansåg att lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång innehåller föreskrifter om sådana effektiva rättsmedel som avses i artikel 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Eftersom den rättegång som avsågs i klagomålet fortfarande pågick i Finland och det var möjligt att ansöka om gottgörelse för dröjsmål vid rättegången på det nationella planet, lämnade Europadomstolen klagomålet utan prövning på grund av att nationella rättsmedel inte hade tillgripits. Europadomstolen lämnade av samma anledning klagomålet utan prövning också i fallet *Olkinuora m.fl.* (14.12.2010).

I fallet *Koivusaari m.fl.* (23.2.2010) som gällde vraket Vrouw Maria förkastade Europadomstolen klagandenas yrkanden som gällde bl.a. egendomsskyddet, retroaktiv lagstiftning, effektiva rättsmedel och diskriminering. I fallet *Wikstedt* (12.10.2010) var det fråga om invändningar angående rättvisan vid ett konkursförfarande, vilka emellertid inte bifölls. I fallet *Sydänmäki* (21.9.2010) förkastade Europadomstolen ett klagomål där det påstods att Finlands Banks pensionssystem var diskriminerande. Detta klagomål förkastades på grund av att klaganden inte först hade utnyttjat de nationella rättsmedlen. I fallet *Artemi och Gregory* (30.9.2010) som gällde en påstådd begränsning av EU-medborgarnas rätt till fri rörlighet och som berörde sammanlagt 22 EU-stater, däribland också Finland, avfördes klagomålet från Europadomstolens agenda på grund av passivitet från klagandenas sida.

I fallet *Elomaa* (16.3.2010) bifölls inte klagandens självkriminaliseringsinvändning i samband med ett utsökningsärende. I fallet *Aalto m.fl.* (23.3.2010) förkastade Europadomstolen de yrkanden som klaganden och 1 035 andra klagande framställt bl.a. angående rätten att få sitt ärende behandlat vid domstolen, rättegångens längd och egendomsskyddet. Ärendet gällde de konsekvenser som medfördes för försvarsmaktens personal då lagen om statens pensioner ändrades år 1995. Vid den aktuella tidpunkten hade ingen av klagandena ännu gått i pension.

I fallet *Remes* (9.2.2010), som gällde ärekränkning, ansåg Europadomstolen inte att straffprocessens längd (5 år 1 månad och 23 dagar) stred mot artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Processen ansågs inte heller ha varit oskäligt lång i fallet *Arolainen* (9.11.2010), där det konstaterades att klaganden själv hade medverkat till att straffprocessen hade pågått i drygt fem år.

I fallet *Penttinen* (5.1.2010) uppmärksammades behandlingstiden för ett förvaltningsprocessuellt ärende. Det var fråga om flera besvärsprocesser som hänförde sig till en kommunal tjänsteutnämning, varav den längsta hade pågått i 3 år och 8 månader. Europadomstolen ansåg att artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna var tillämplig på den kommunala tjänsteansökningsprocessen, eftersom rätten att söka en tjänst och att besvära sig över utnämningsbeslutet tryggas i den nationella lagen. Europadomstolen ansåg dock inte att den skäliga behandlingstiden hade överskridits.

ERSÄTTNINGSBELOPPEN

I de fällande domarna förpliktades finska staten betala klagandena ersättningar till ett sammanlagt belopp av 313 000 euro (ca 204 000 euro år 2009). Ersättningssumman kan ännu öka, eftersom Europadomstolen i två fall sköt upp frågan om materiella skador för att avgöras genom en särskild dom. Det kan noteras att bara yttrandefrihetskränkningarna i sig medförde kostnader på nästan 248 000 euro. De ärenden som avslutades genom en förlikning eller ensidig förklaring medförde kostnader på nästan 154 000 euro (182 000 året innan). Under verksamhetsåret orsakade de klagomål som gällde de mänskliga rättigheterna således finska staten sammanlagda kostnader på drygt 463 000 euro (385 000 året innan).

NYA KOMMUNICERADE KLAGOMÅL

Under verksamhetsåret inhämtades regeringens svar med anledning av 30 nya klagomål (38 året innan). I ett fall hann Europadomstolen meddela sitt beslut under år 2010 (fallet K.E. i tabellen ovan, som gällde straffprocessens längd). De övriga ärendena väntar ännu på att bli avgjorda av Europadomstolen.

I två av de nya kommunicerade klagomålen aktualiserades åter påstådda kränkningar av yttrandefriheten. I tre av klagomålen var det fråga om huruvida Finlands lagstiftning om husrannsakan är förenlig med artiklarna 6, 8 och 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, då beslutet om husrannsakan inte fattas av domstolen och åtgärdens laglighet inte heller i efterhand kan föras till domstolen för prövning. (Europadomstolen konstaterade den 15 februari 2011 i sina domar med anledning av två av dessa klagomål att artikel 8 hade kränkts då tillstånd till husrannsakan inte hade begärts på förhand och den berörda personen inte heller i efterhand hade haft någon möjlighet att få beslutet om husrannsakan eller förfarandet i samband med den prövat vid domstolen.)

I tre klagomål ansågs Finlands Banks system för förtidspension vara könsdiskriminerande för sådana personers del som rekryterats till Finlands bank före den 3 maj 1977. Tre kommunicerade klagomål gällde avvisning av asylsökande i enlighet med den s.k. Dublinförordningen (till Italien och Malta) med avseende på artikel 3 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Två klagomål gällde HD:s prejudikat. Med anledning av det ena klagomålet ombads regeringen redogöra för avgörandet HD 2010:41 med avseende på artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. I detta avgörande ansåg högsta domstolen att självkriminaliseringsskyddet inte omfattade den som dömts för ett häleribrott, trots att domen för den person som åtalats för huvudgärningen hade återbrutits med stöd av självkriminaliseringsskyddet. I det andra klagomålet var det fråga om underlåtelse av att ordna muntlig förhandling i ett ärende som gällde lotteribrott (HD 2008:119).

Ett annat kommunicerat klagomål gällde ett ärende där myndigheterna inte gått med på att ändra personbeteckningen för klaganden, som bytt kön från man till kvinna, på grund av att klagandens fru inte samtyckt till ett registrerat parförhållande. Denna fråga ska bedömas med avseende på artiklarna 8, 12 och 14 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

3.3 JO:S IAKTTAGELSER

3.3.1 DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA INOM LAGLIGHETSKONTROLLEN

Nedan följer en redogörelse för JO:s iakttagelser i samband med laglighetskontrollen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Iakttagelserna grundar sig på de klagomål som avgjorts under verksamhetsåret och på de ärenden som JO undersökt på eget initiativ samt på uppgifter som yppat sig i samband med inspektionerna. Avsikten med framställningen nedan är inte att redogöra för JO:s helhetsuppfattning om den rådande situationen i fråga om 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 däremot 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 sakområdena, 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 JÄMLIKHETEN 6 §

Ett jämlikt bemötande av alla människor utgör en av hörnstenarna för vårt rättssystem. I 6 § i grundlagen finns föreskrifter om jämlikheten. Ett godtagbart samhällsintresse kan emellertid berättiga till särbehandling av vissa människor. Det är i sista hand lagstiftaren som ska ta ställning till huruvida det föreligger sådana allmänt godtagbara grunder som i enskilda fall berät-

tigar 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 återkommer jämlikhetsaspekter.

Under verksamhetsåret konstaterades det att de krav som medicinska fakulteten *vid Helsingfors universitet* ställde på sådana tandläkare som specialiserade sig inom mun- och käkkirurgi stred mot syftet med förordningen om specialtandläkarexamen. Dessa krav innebar också att de som specialiserade sig vid Helsingfors universitet försattes i en ojämlik ställning i förhållande till dem som fick motsvarande utbildning vid Åbo universitet (3515/4/09*).

Tullstyrelsen hade å sin sida i ett fall motiverat behandlingsordningen vid behandlingen av ansökningar om ändring av bilskatten med behandlingens längd och avgörandenas enhetlighet samt med processekonomiska skäl, dvs. med de totala kostnaderna för behandlingen. Denna behandlingsordning innebar att behandlingen av ärenden som gällde importörer av mer sällsynta bilmodeller hade varit avbruten nästan ett år längre än behandlingen av ärenden som gällde importörer av bilmodeller för vars del det fanns tillräckligt med jämförelseinformation för fastställelse av det allmänna detaljhandelspriset. Det var dessutom mer tidskrävande än normalt att fastställa det allmänna detaljhandelspriset för de sällsynta fordonen. Detta förfarande kunde betraktas som problematiskt med beaktande av kravet på ett jämlikt bemötande av de skattskyldiga (1460/4/08).

Vidare konstaterades det att *hälso- och sjukvården i fängelserna* ska ordnas så att fångarna har samma möjligheter som den övriga befolkningen att främja sin hälsa, förebygga sjukdomar och få del av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster (4091/4/08 och 3510/4/09).

I ett fall hade *stadens socialverk* krävt att ansökningar om utkomststöd skulle lämnas in skriftligen. För en persons del hade man emellertid gjort ett undantag från detta krav genom att ge denna person möjlighet att sköta sina utkomststödsärenden per e-post. Detta förfarande stred mot jämlikhetsprincipen (1656/4/10).

Enligt *lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster,* som trädde i kraft 1.3.2010, kan fångar som inte har någon annan bostadsadress än fängelsets adress inte ens på egen begäran få fängelsets postbox- eller gatuadress antecknad som sin adress i befolkningsdatasystemet. Denna situation kan inte betraktas som tillfredsställande med tanke på jämlikhetsprincipen (626/4/09*).

De *samiskspråkigas* ojämlika ställning i förhållande till finsk- och svenskspråkiga aktualiserades i ett ärende som gällde stadens försummelse av att tillhandahålla en helt samiskspråkig dagvårdsplats för ett barn. I samband med den service kommunerna tillhandahåller ska bl.a. kraven på jämlikt bemötande och diskrimineringsförbudet beaktas (3209/4/08*).

DISKRIMINERINGSFÖRBUDET

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

Inrikesministeriets (IM) polisavdelning hade godkänt ibruktagandet av ett nytt trafikövervakningssystem, där de dokument som sändes till trafikanterna delvis stod i strid med språklagen. Eftersom finsk- och svenskspråkiga trafikanter på språkliga grunder hade försatts i en ojämlik ställning och ministeriet inte kunde lägga fram någon godtagbar grund för detta förfarande hade ministeriet handlat i strid med diskrimineringsförbudet (2523/4/08*).

Av ett klagomål framgick det att en *jourhavande vid nödcentralen* i samband med ett nödsamtal hade frågat den mansperson som på grund av sin frus våldsamma uppträdande ringt nödcentralen vad mannen i fråga och dennes fru vägde. Jourhavandens uttalanden och det faktum att denne i sin utredning hade konstaterat att det var ofattbart att en man ringde och bad om hjälp ifall kvinnan inte var tyngre än mannen, gav uttryck för en attityd som stod i strid med diskrimineringsförbudet och som innebar särbehandling på grund av kön (1799/4/09*).

Diskrimineringsförbudet hade däremot inte kränkts i det fall där *den verksamhet en församling erbjudit i form av en s.k. depressionsskola* endast hade riktats till familjer. Målet med det diakonala familjearbetet år 2009 var nämligen att stöda familjerna. Det faktum att verksamheten i första hand hade riktats till familjer var naturligt och motiverat med tanke på både kamratstödet och gruppdynamiken. Det fanns således ett godtagbart skäl till särbehandlingen (264/4/09).

Det var inte heller fråga om en kränkning av diskrimineringsförbudet i det fall där man vägrat ordinera en fångpatient erektionsmedicin ifall behovet av medicinen grundade sig på inbördes sexuellt umgänge mellan fångarna. Det fanns ett godtagbart skäl till vägran, eftersom fängelselagen kräver att alla fångar, oavsett kön, ska kunna avtjäna sitt straff på ett säkert sätt, utan att bli föremål för trakasserier, osakligt bemötande, påtryckningar eller utnyttjande under fängelsetiden. Sexuellt umgänge mellan fångar ökar spänningarna inom fångsamhället, vilket äventyrar ordningen och säkerheten i fängelset (4091/4/08 och 3510/4/09).

BARNENS RÄTT TILL JÄMLIKT BEMÖTANDE

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

För att *barnets grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter* ska kunna tryggas är det viktigt att myndigheterna får kännedom om sådana barn som är i behov av hjälp. Därför har privatpersoner rätt att göra barnskyddsanmälningar oavsett tystnadsplikten. Den som gör en barnskyddsanmälan är inte heller skyldig att uppge sina personuppgifter i samband med anmälan (935/4/10).

Möjligheten att placera ett barn i *polisens förvaringslokal* ska alltid bedömas ur barnets synvinkel. Om ett barn inte placeras avskilt från andra ska det ur barnets synvinkel finnas någon fördel med denna placering i jämförelse med att barnet placeras ensamt (2682/4/09).

3.3.3 RÄTTEN TILL LIV, PERSONLIG FRIHET OCH INTEGRITET 7 §

Till statens viktigaste uppgifter hör att trygga människovärdets okränkbarhet i samhället. Detta är fundamentet för alla grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Förbudet mot sådan behandling som kränker människovärdet gäller såväl fysisk som psykisk behandling. Detta förbud gäller 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 de grundläggande fri- och rättigheterna, dels skapa förhållanden där de grundläggande fri- och rättigheterna är så väl tryggade som möjligt också mot enskilda kränkningar. Den sist nämnda dimensionen innebär bl.a. att medborgarna ska skyddas mot kriminalitet.

När det gäller de grundläggande fysiska 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 vikt vid att pennalismtraditionen inom militären ska brytas. Den personliga friheten och integriteten har också aktualiserats i samband med inspektionerna av psykiatriska sjukhus, polisinrättningar 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.

RÄTTEN TILL PERSONLIG INTEGRITET OCH TRYGGHET

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen 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 också preciserande bestämmelser om kränkningar av den personliga integriteten och om frihetsberövanden. Dessa regler gäller både lagstiftaren och lagtillämparen. Alla former av frihetsberövanden och kränkningar av 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 är en generell grundläggande fri- och rättighet och omfattar utöver den fysiska friheten också individens fria vilja och självbestämmanderätt.

Den personliga integriteten och tryggheten inom social- och hälsovården

I ett fall konstaterades det att de begränsningar som vid ett psykiatriskt sjukhus riktats mot patienternas egendom, rörelsefrihet och kontakter stred mot mentalvårdslagen till den del de grundade sig på *avdelningarnas egna regler* istället för på de kriterier som föreskrivs i lagen (134/2/09*).

Vid vården av äldre patienter får *magnetbälte* endast användas i syfte att trygga patientens egen säkerhet och endast i den utsträckning det i varje enskilt fall är nödvändigt (363/4/09*).

Eftersom det vid *utredningen av ärenden som gäller sexuellt utnyttjande av barn* är fråga om tillgodoseende av barnets grundläggande rätt till personlig integritet och trygghet, kräver barnets rätt att utredningen utförs sakkunnigt och snabbt (1480/4/09).

Till god hälso- och sjukvård hör också ett krav på att verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården i byggnadstekniskt avseende ska vara säkra, vilket även främjar den trygghet som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta var inte fallet då en patient *ramlade* ut genom sjukhusets fönster på ca tio meters höjd och därmed ådrog sig mycket allvarliga skador (3494/4/09*).

Vidare konstaterades det att de *drogtest* som utförs vid olika enheter inom socialvården borde regleras i lag, eftersom det är fråga om en kränkning av individens personliga integritet. Detsamma gäller förutsättningarna för testen och de principer enligt vilka de utförs (2085/4/09*).

I ett ärende som tagits till prövning på basis av en inspektion av ett *servicecenter för utvecklingsstörda* konstaterade ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen att det vid bruket av fastspänning som skydds- och begränsningsåtgärd är viktigt att denna åtgärd endast används under en begränsad tid. Fastspänning ska bara användas så länge det behövs för att garantera klientens eller andra personers trygghet eller säkerhet. Användning av spännbälte är tillåtet endast då det är nödvändigt och det inte finns lindrigare metoder att tillgå (44/2/08).

Polisens åtgärder som berör den personliga friheten och integriteten

En stor del av de klagomål som hänför sig till 7 § i grundlagen gäller polisiära åtgärder som berör enskilda personers frihet. I klagomålen kritiseras 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. Detta hör samman med den skyldighet att motivera beslut som följer av 21 § i grundlagen. Denna skyldighet behandlas längre fram i detta avsnitt.

I ett fall ansågs det i och för sig befogat att polisen hade börjat utreda *två 12-åriga pojkars* belägenhet då dessa på tumanhand sent hade drivit omkring på stan och betett sig avvikande. Trots att det inte fanns några tecken på att pojkarna skulle ha använt droger hade polisen fört dem till en tillnyktringsstation, som ansågs vara den lämpligaste platsen för utredning av pojkarnas situation. Därifrån hade man ringt till pojkarnas föräldrar, som genast hade hämtat hem sina poj-

kar. Av utredningen framgick inte orsaken till att polisen inte genast hade kontaktat föräldrarna, varvid man eventuellt kunde ha undvikit denna timslånga episod som uppenbarligen hade upprört pojkarna. BJO uppmärksammade överkonstapeln på att man i synnerhet när det är fråga om minderåriga alltid noggrant ska överväga att använda så lindriga metoder som möjligt (3743/4/09).

I ett annat fall hade en misstänkt person gripits en söndagsmorgon, trots att förhören kunde inledas först ett dygn senare. Kriminalkommissariens förfarande kritiserades på grund av att frihetsberövandena ska begränsas så att de blir *så kortvariga som möjligt*. I detta fall hade utredningen inte krävt att gripandet skulle ske på söndagsmorgonen och det fanns inte heller några andra godtagbara skäl till detta förfarande (2576/4/09).

Vidare kräver den personliga integriteten att bestämmelserna om kroppsvisitation och kroppsbesiktning hellre ska ges en snäv än en vid tolkning. Det förfarande där en person naken ombes huka sig ner och personens ljumskar och ändtarm visiteras i syfte att *finna eventuella gömda droger* påminner till sin juridiska karaktär snarare om kroppsbesiktning än kroppsvisitation. Ifall det i denna situation skulle ha varit fråga om en kroppsvisitation, borde granskningen ha begränsats endast till det som personen var iklädd. Till en kroppsvisitation hör inte att granska en naken person – vare sig det såsom i det aktuella fallet sker med hjälp av en ficklampa eller utan lampa (4623/4/09*).

I ett annat fall hade *tjänstemännen i ett tulldistrikt* hejdat en buss och bett en passagerare stiga ut ur bussen. Utanför bussen visiterades personens bagage och fickor. I sin utredning med anledning av det klagomål som anförts angående denna åtgärd konstaterade tulldistriktet att åtgärden hade grundat sig antingen på en misstanke om brott eller på en administrativ kontroll som inletts inom tullområdet. BJO ansåg emellertid att denna motivering var diskutabel. En myndighet får nämligen inte kränka någons personliga integritet utan lagstadgad grund och då myndigheten vidtar en sådan åtgärd ska den ha en tydlig uppfattning om grunderna för åtgärden och om sin behörighet (2899/4/09*).

Rätten till trygghet

I samband med undersökningen av ett klagomål som gällde *efterspaning av en person* framgick det att IM:s polisavdelning och räddningsavdelning hade motstridiga uppfattningar om vem som har rätt att fatta beslut om användning av nödpositionering. BJO konstaterade att det är viktigt att nödpositioneringen, i de fall där det är fråga om sådan uppenbar nöd eller omedelbar fara som avses i lagen, kan ske snabbt och inte fördröjs t.ex. av att de myndigheter som deltar i efterspaningen har olika uppfattning om vem som har beslutanderätt i ärendet. I sista hand kan det vara fråga om det allmännas skyldighet att garantera vars och ens rätt till liv och trygghet (2137/4/08).

När det gäller skyldigheten att garantera *en trygg inlärningsmiljö* ska läroinrättningarna göra en avvägning mellan denna lagstadgade skyldighet – genom vilken tryggheten som grundläggande rättighet främjas – och tillgodoseendet av andra grundläggande fri- och rättigheter. Om ett piercingförbud motiveras med arbetssäkerheten under de praktikperioder som hör till utbildningen, ska läroinrättningen åtminstone ta ställning till varför förbudet behövs för att trygga säkerheten vid utbildningen inom varje utbildningssektor. Dessutom ska läroinrättningen granska huruvida studerandenas säkerhet kunde tryggas med någon annan metod som skulle begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna för personer med piercingsmycken i så liten utsträckning som möjligt. Detta gäller bl.a. deras rätt till jämlikt bemötande, självbestämmanderätt och personliga integritet (2948/2/08*).

Förhållandena för frihetsberövade personer

Den sista meningen i 7 § 3 mom. i grundlagen 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 per-

soners rättigheter. De frihetsberövades grundläggande fri- och rättigheter får nämligen inte begränsas utan lagstadgad grund.

Eftersom häktningen är en av de mest centrala åtgärder genom vilka de grundläggande fri- och rättigheterna begränsas, ska häktningsärendena behandlas omsorgsfullt och snabbt. Dessutom är det viktigt att en tydlig och förutsebar tillämpningspraxis iakttas i samband med häktningar. I avvikelse från den vedertagna praxis som tingsrätten och polisen tillämpade hade tingsrätten inte i ett häktningsärende sett till att en försvarare kallats in för den person som begärdes häktad. Tingsrätten hade inte heller vid domstolsbehandlingen av häktningsyrkandet säkerställt att en försvarare kallats in (4246/4/08*).

I ett annat fall hade en häktad som till följd av en tingsresa hållits i förvar i *polisens förvaringslokal* förvägrats rätten att ta emot ett besök med motiveringen att fångar inte under en tingsresa tillåtits träffa någon annan än sitt rättsbiträde. För andra besök skulle det ha krävts en överenskommelse med placeringsfängelset. Detta förfarande grundade sig i sista hand på att det var oklart vem som var behörig att fatta beslut om besök i denna situation. BJO konstaterade att det emellertid är motiverat att häktade har möjlighet att ta emot besök då de befinner sig i polisens förvaringslokaler, särskilt av sina närmaste anhöriga och även av andra närstående, ifall inte utredningstekniska skäl ställer upp hinder för besöken eller för besökens tidpunkt (4334/4/09*).

Vidare konstaterades det att en *gripen* person borde ha informerats om möjligheten att begära att lamporna i cellen skulle släckas på natten. I polisens förvaringslokal borde man även ha beredskap att erbjuda något slags kost till gripna som hämtas till förvaringslokalen efter att middagen serverats. I förvaringslokalen delade man ut mellanmålspåsar på kvällen, men eftersom man inte kunnat bereda sig på klagandens ankomst blev denne tvungen att vara utan mat ända till lunchtid följande dag (627/4/10).

I ett annat fall framgick det att 8–15 vakter hade varit närvarande vid sådana visitationer där det krävdes att *fången skulle ta av sig alla sina kläder.* Detta förfarande var tvivelaktigt med tanke på den proportionalitetsprincip och princip om minsta möjliga olägenhet som framgår av fängelselagen. Ifall det av säkerhetsskäl krävs att flera vakter är närvarande vid en visitation, kan den kränkning av fångens rättigheter som åtgärden medför minskas t.ex. genom att de vakter som inte deltar i åtgärden står bakom en dörr, en skärm eller något annat insynsskydd (590* och 1215/4/09).

Under verksamhetsåret gjorde JO även en framställning till justitieministeriet (JM) om att ministeriet skulle bedöma huruvida det finns skäl att utarbeta lagbestämmelser om sådan övervakning av drogfrihet och placering på en kontraktsavdelning som sker med stöd av en häktad persons *drogfrihetsutfästelse*. Motsvarande bestämmelser finns för fångars del. För häktades del finns däremot inga bestämmelser om saken i den gällande lagen, trots att det i grundlagen föreskrivs att de frihetsberövades rättigheter ska tryggas i lag (4734/2/09). Det är likaså motiverat att i lagen uttryckligen reglera de situationer där sådana *rörelsebegränsningar som fastställts som villkor för frihet på prov* avsevärt inverkar på fångens privat- och familjeliv (2807/4/08* och 1539/2/10*).

FÖRBUDET MOT BEHANDLING SOM KRÄNKER MÄNNISKOVÄRDET

Enligt 7 § 2 mom. i grundlagen får ingen dömas till döden eller torteras eller utsättas för någon annan behandling som kränker människovärdet. Förbudet mot behandling som kränker människovärdet gäller både fysisk och psykisk behandling och är avsett att omfatta all slags grym, omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Bestämmelsen har i huvudsak samma innehåll som artikel 3 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, 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 iakttas vid tillämpningen av grundlagen 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 fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas. Under dessa inspektioner aktualiseras allt emellanåt också kravet på människovärdig behandling.

Kravet på människovärdigt bemötande och lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen tillåter inte att det förekommer sådana situationer där en person som hålls i förvar hos polisen blir tvungen att vistas *naken i förvaringslokalen,* utan att ha tillgång till något att skyla sig med (2949/4/08*).

Vidare konstaterades det att man inom den utbildning som ordnas vid *Specialjägarbataljonen* bör ta hänsyn till individuella skillnader i olika individers stresshanteringsförmåga, trots att det är fråga om frivilliga beväringar som valts ut till denna utbildning och trots att beväringarna ska bemötas jämlikt. Det som en person tolkar som en fysisk övning kan en annan uppleva som en sådan förödmjukelse som kränker människovärdet. De överordnade ska ha beredskap att identifiera dessa skillnader i synnerhet under beväringarnas grundutbildningsperiod (1989/2/09*).

Då det är fråga om personer ”som inte längre har resurser att i efterhand påtala missförhållanden i fråga om det sätt på vilket de bemötts eller i fråga om vårdarnas uppförande”, har den vårdande enheten och de som arbetar vid enheten ett särskilt ansvar för att de personer som vårdas eller bor i en sådan enhet får *socialvård* av god kvalitet och bemöts på ett tillbörligt sätt, med respekt för sitt människovärde (1467/4/09).

I det fall där *jourhavanden vid en nödcentral* hade kommenterat ett nödsamtal bl.a. genom att fråga den mansperson som ringde samtalet om denne ”tog stryk av en kvinna”, ansågs det att samtalet med avseende på sitt innehåll och sin ton kränkte människovärdet hos den som ringde samtalet (1799/4/09*).

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.

3.3.5 RÖRELSEFRIHETEN 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 även 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 har ibland föranlett problem med avseende på rörelsefriheten.

I ett fall hade en överkommissarie gett en *generell order* om att en person som tidigare orsakat störning skulle avlägsnas från polisinrättningens område alltid ”då denne utan anledning syntes till på polisinrättningens område”. Denna order var emellertid problematisk både med avseende på polislagens bestämmelser om avlägsnande av en person från platsen och med avseende på rörelsefriheten. Överkommissarien hade inte heller i sin order gjort någon åtskillnad mellan det område som omfattades av offentlig frid och övriga områden (3032/4/09).

3.3.6 PRIVATLIVSSKYDDET 10 §

I 10 § i grundlagen tryggas individens rätt till ett privatliv. Privatlivsskyddet kompletteras även av de grundläggande fri- och rättigheter som har en nära anknytning till privatlivet, såsom rätten till heder och hemfrid samt skyddet för förtroliga meddelanden. I samband med frågor som gäller privatlivsskyddet, hemfridsskyddet och skyddet för förtroliga meddelanden ställs man ofta inför svåra intresseavvägningar, eftersom tryggandet av andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom yttrandefriheten och den därmed anknutna offentlighetsprincipen eller tryggandet av rättegångens offentlighet, i viss mån kan kräva att individens privatlivsskydd kränks eller att omständigheter som hör samman med någons privatliv röjs.

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

HEMFRIDSSKYDDET

I ett avgörande som gällde *utsökningstjänstemäns* förfarande konstaterades det att man endast i undantagsfall, då det är nödvändigt eller gäldenären ger sitt samtycke till det, får vidta andra åtgärder i gäldenärens bostad än att leta efter eller utmäta egendom eller vidta interimistiska åtgärder. Dessa åtgärder ska dessutom vara förenliga med proportionalitetsprincipen (805/4/09*).

Polisens husrannsakningar

I samband med polisens husrannsakningar aktualiseras ofta frågan om huruvida de myndighetsåtgärder som kränker hemfriden grundar sig på lag. Under de senaste åren har en stor del av de klagomål som anförts angående polisens husrannsakningar gällt närvarorätten för den hos vilken husrannsakan företagits. Det verkar som om polisen mycket lätt – ofta på diskutabla grunder – underlåter att ge den hos vilken husrannsakan vidtas tillfälle att vara närvarande vid husrannsakan. Ett annat problem har utgjorts av att man inte tagit hänsyn till möjligheten att kalla ett vittne till platsen.

I ett fall hade polismännen utan uttryckligt bemyndigande i lag *gått in i ett egnahemshus genom en olåst dörr.* Polismännen hade motiverat åtgärden med att de behövde tala med en person som var misstänkt för ett brott. BJO konstaterade emellertid att polisen inte har någon allmän rätt att agera inom ett hemfridsskyddat område bara för att det behövs för skötseln av polisens uppgifter. För att polisen ska ha rätt att beträda ett hemfridsskyddat område i strid med innehavarens vilja ska det finnas en lagbestämmelse som berättigar till det (2758/4/09*). I ett annat fall uppmärksammades en *undersökningsledare* på att förutsättningarna för husrannsakan ska prövas noggrant och på att det i regel ska finnas ett förordnande om husrannsakan, samt på skyldigheten att upprätta ett protokoll över husrannsakan (3686/4/08*).

Vidare framgick det av ett klagomål att polisen hade försummat att *på förhand underrätta* dem som berördes av en *husrannsakan* om åtgärden samt att ge den hos vilken husrannsakan företogs tillfälle att vara närvarande vid husrannsakan på det sätt som föreskrivs i tvångsmedelslagen (1333/4/08). Det var likaså fråga om lagstridigt förfarande i det fall där polisen inte hade frågat en misstänkt som var frihetsberövad huruvida denne önskade vara närvarande vid husrannsakan eller kalla ett *eget vittne* till platsen (1485/4/09* och 2701/4/09). I ett annat fall hade klaganden inte på det sätt som föreskrivs i tvångsmedelslagen på förhand underrättats om den husrannsakan som företagits i dennes hem. Det fanns inte heller tillräckliga skäl till att man inte hade gett klaganden tillfälle att vara närvarande vid husrannsakan eller frågat klaganden huruvida denne önskade kalla ett eget vittne till platsen (3404/4/08*).

FAMILJELIVSSKYDDET

I 10 § i grundlagen finns inget omnämnande av familjelivsskyddet, men man har ändå ansett att familjelivsskyddet hör till det privatlivsskydd som tryggas i grundlagen. I artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna jämställs 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.

I ett ärende som gällde *en häktad persons rätt till oövervakade besök av sin sambo* konstaterades det att man ska ta ställning till den olägenhet som oövervakade besök eventuellt kan medföra för ordningen och verksamheten i fängelset då man fattar beslut om att bevilja rätt till oövervakade besök. Enligt den praxis som iakttagits inom laglighetskontrollen har man emellertid godtagit att det varit svårare att bedöma behovet av övervakade besök när det gällt en obekant fånge som nyss anlänt till fängelset än när det gällt en fånge som personalen redan hunnit arbeta med. Detta betyder dock inte att man som villkor för oövervakade besök kunde ställa krav på någon regelmässig ”introduktionstid” i fängelset. Man ska för varje sökandes del och med anledning av varje enskild ansökan fatta ett individuellt beslut om rätten till oövervakade besök, utgående från den aktuella situationen och med beaktande av syftet med bestämmelserna om oövervakade besök (1602/4/08).

Då man fattar beslut om att bevilja parterna i ett *registrerat parförhållande* rätt till oövervakade besök, ska de aspekter som gäller familjelivsskyddet beaktas på samma sätt som för äkta makars del (757/4/08). Familjelivsskyddet aktualiserades också i ett beslut där JO konstaterade att fångvårdsmyndigheterna ska sträva efter att stöda och främja de frihetsberövades *kontakter till sina anhöriga* (824/4/08*). Som ett villkor för oövervakade besök kan man inte enligt lagen uppställa ett krav på att fången och besökaren ska ha en *gemensam adress* som antecknats i befolkningsdatasystemet (987/4/08). Vidare konstaterades det att privat- och familjelivsskyddet också ska beaktas då man ställer upp villkor som gäller rörelsebegränsningar för en fånge som försätts i *frihet på prov* (2807/4/08*).

När det gäller patienter som är intagna för *psykiatrisk sjukhusvård* betraktas övervakningen av umgänget mellan en patient och dennes anhöriga som en sådan begränsning av patientens kontakter som avses i mentalvårdslagen (3605/4/08*).

SKYDDET FÖR FÖRTROLIGA MEDDELANDEN

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

Ofta framträder gränserna för meddelandehemligheten i samband med förundersökningsmyndigheternas brottsutredningar och i frågor som gäller rätten till förtrolig kommunikation för personer som är intagna i slutna anstalter. För fångars del är skyddet för förtrolig kommunikation i många fall också av betydelse när det gäller tillgodoseendet av rätten till en rättvis rättegång.

Skyddet för förtroliga meddelanden i fängelset

Fängelselagen innehåller ovillkorliga föreskrifter om att en fånge ska få föra förtroliga *telefonsamtal med sin advokat* eller något annat rättegångsbiträde. Ifall det krävs att en fånges telefonsamtal övervakas ska övervakningen skötas så att vakten, efter att ha säkerställt vem som är mottagare av samtalet, avlägsnar sig från utrymmet så att han eller hon inte hör eller har möjlighet att åhöra samtalet. Vid behov kan övervakningen i en sådan situation skötas t.ex. genom att fången hålls under observation genom ett fönster (1509/4/09).

JO gav en vakt vid ett fängelse en anmärkning på grund av att denne hade öppnat *ett brev som ett ombud sänt till en fånge,* trots att brevet inte skulle ha fått granskas eller läsas. Vakten hade brutit mot detta förbud genom att öppna brevet (4025/4/09). En anmärkning tilldelades också en vakt som hade öppnat ett brev som Brottspåföljdsverket hade sänt till en häktad. I detta fall var det nämligen fråga om en sådan postförsändelse från en tillsynsmyndighet som enligt lagen inte får granskas (2571/4/10).

I ett annat fall hade man i fängelset kategoriskt läst en fånges brev enbart med hänvisning till *fångens kriminella bakgrund.* Enligt JO var det svårt att omfatta uppfattningen om att lagstiftningen skulle anses berättiga till regelmässig läsning av en fånges brev endast på grund av att fången gjort sig skyldig till en viss typ av brott (1552/4/09).

Det är inte tillåtet att granska eller läsa korrespondensen mellan en fånge och en myndighet som utövar tillsyn över fängelsets eller dess personals verksamhet eller ett organ som utövar tillsyn över de mänskliga rättigheterna och hos vilket fången med stöd av internationella avtal har rätt att anföra besvär eller klagomål. Till dessa myndigheter hör emellertid inte *polis- och åklagarmyndigheterna eller domstolarna.*

Enligt JO kan man dock inte helt entydigt konstatera att det är motiverat att skyddet för förtrolig kommunikation inte omfattar polis- och åklagarmyndigheterna eller domstolsväsendet, som också utgör en del av det nationella rättsskyddssystem som utövar tillsyn över fängelsernas och fängelsepersonalens verksamhet och som fångarna kan vända sig till. JO gjorde en framställning till JM om att ministeriet ska pröva huruvida fängelselagen för närvarande erbjuder ett tillräckligt gott skydd för korrespondensen mellan fångarna och rättsskipnings-, åklagar- och polismyndigheterna eller huruvida det finns skäl att ändra fängelselagen till denna del (3349/4/08*).

En fångvårdschef hade handlat lagstridigt och på ett sätt som kränkte brevhemligheten för en advokat då fångvårdschefen hade *vägrat frambefordra advokatens brev till en fånge* utan att brevet öppnades i fångens närvaro, trots att det inte fanns någon anledning att misstänka att brevet innehöll sådana ämnen eller föremål som var förbjudna i fängelset (3010/4/08*).

Kränkningar av skyddet för förtroliga meddelanden

I ett fall uppmärksammades en störning i *Itella Ab:s* postutdelning. BJO ansåg i detta fall att skyddet för förtroliga meddelanden hade äventyrats då en persons post inte hade kommit fram korrekt, trots att reklamationer hade gjorts och trots att Itella hade ordnat särskild spårning av posten. En störning i postutdelningen innebär nämligen alltid en potentiell kränkning av brevhemligheten (2808/4/09).

På isoleringsavdelningen vid ett sjukhus var det inte tillåtet att använda sin egen mobiltelefon, utan samtalen skulle ringas med sjukhusets mobiltelefon. Patienterna hade rätt till två tiominuters telefonsamtal per dag. Denna praxis innebar en begränsning av patienternas kontakter, trots att det enligt mentalvårdslagen inte genom allmänna avdelnings- eller sjukhusspecifika regler är tillåtet att begränsa patienternas kontakter eller deras rätt att inneha egendom. Begränsningarna ska fastställas individuellt, enligt de förutsättningar som anges i mentalvårdslagen och enligt det förfarande som föreskrivs i lag. Sjukhuset ska också se till att telefonsamtalen inte kan åhöras av andra patienter (2415/4/08).

PRIVATLIVSSKYDDET OCH SKYDDET FÖR PERSONUPPGIFTER

När det gäller att ta ställning till *behandlingen av personuppgifter i ett öppet datanät* ska offentlighetslagens sekretessbestämmelser beaktas. I samband med behandlingen och avgörandet av ansökningsärenden eller andra ärenden (såsom klagomålsärenden) som gäller en enskild tjänsteinnehavare eller en kund inom kommunalförvaltningen kan det yppas information som hänför sig till kundens eller klagandens privatliv. Sådan information kan t.ex. utgöras av uppgifter som gäller en persons hälsa, levnadssätt eller familjeliv och som enligt offentlighetslagen är sekretessbelagda (2885/4/09).

Personuppgifter används också vid *bedömningen av en persons arbetsförmåga.* Sådana personuppgifter som berör en persons arbetsförmåga ska dock alltid behandlas i så begränsad utsträckning som möjligt, så att kränkningen av arbetstagarens privatlivsskydd

blir så liten som möjligt. Syftet med ett förordnande om bedömning av hälsotillståndet hos en överinspektör vid miljöcentralen var framför allt att bedöma hur överinspektörens försämrade rörelseförmåga inverkade på förmågan att utföra arbetsuppgifterna.

Uppgifterna i det inledande stycket i avdelningschefens utlåtande, som innefattade en beskrivning av överinspektörens karriär sedan år 1983, dennes dåvarande och senare arbetsuppgifter, en bedömning av hur överinspektören klarat av arbetsuppgifterna samt information om överinspektörens sjuklediglheter, behövdes dock inte för bedömningen av överinspektörens arbetsförmåga vid den aktuella tidpunkten. Avdelningschefens allmänna karaktärisering av överinspektören som person var inte heller sådan information som var behövlig vid bedömningen (3778/4/08).

I ett ärende som gällde en allmän förevisning av bilar var det inte med tanke på verkställigheten nödvändigt att namnet på den bilägare som antecknats i *fordonsregistret* framgick av det registerutdrag som var fäst vid bilen. BJO konstaterade att den princip om ändamålsbundenhet som framgår av personuppgiftslagen och den proportionalitetsprincip som ingår i utsökningsbalken innebär att namnet borde ha strukits från kopian av registerutdraget (1158/4/09). I ett annat fall konstaterade BJO att en länsman hade kränkt klagandens privatlivsskydd då denne i samband med klagandens besvärsärende på eget initiativ hade tillställt förvaltningsdomstolen sekretessbelagda handlingar som inte hänförde sig till det ärende som var under behandling vid förvaltningsdomstolen (2783/4/08*).

Vidare framgick det att två av exekutionsverkets e-postmeddelanden hade hamnat i *en utomstående persons e-postlåda* på grund av e-postadressens felaktiga domännamn. Det ena e-postmeddelandet, som innehöll sekretessbelagda uppgifter, hade inte sänts via en skyddad e-postförbindelse. JO konstaterade att det med tanke på privatlivsskyddet är nödvändigt att man vid exekutionsverket sköter utsökningsgäldenärers ärenden med sådan noggrannhet som sekretessbestämmelserna kräver och på ett sådant sätt att sekretessbelagda uppgifter om ärendet inte röjs för utomstående (3356/4/08*).

Det konstaterades även att var och en har *rätt att fatta beslut om sitt eget utseende* och att ett piercingförbud som enligt en läroinrättnings ordningsföreskrifter gäller under de praktikperioder som hör till utbildningen ska kunna motiveras med beaktande av särdragen för varje enskild utbildning som hör till en viss utbildningslinje (2948/4/08*).

Integritetsskyddet inom hälso- och sjukvården och inom socialväsendet

I samband med de åtgärder som vidtas inom hälso- och sjukvården samt socialvården måste individens integritetsskydd beaktas. 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 personer i förhållande till patienten.

En *samkommun* hade på kuvertet till ett brev antecknat att brevet innehöll en epikris, vilket enligt JO röjde sekretessbelagd information om att brevets mottagare hade anlitat tjänster inom hälso- och sjukvården. Informationen om att en person fått vård vid en enhet inom hälso- och sjukvården är nämligen redan i sig sekretessbelagd (529/4/09). I ett annat fall konstaterades det att dokument som innehöll sekretessbelagda uppgifter om en persons hälsotillstånd inte skulle ha fått delges kommunens ledande tjänsteinnehavare eller medlemmarna i en nämnd, eftersom det inte hörde till deras uppgifter att behandla dokumenten (2096/4/09*).

I förarbetena till personuppgiftslagen och i dataombudsmannens anvisningar betonas betydelsen av ett skriftligt samtycke då det är fråga om behandling av känsliga personuppgifter. Enligt JO:s uppfattning måste samtycket dock inte alltid vara skriftligt. Om en klient inom socialvården inte har gett ett skriftligt *samtycke till att sekretessbelagda klientuppgifter* lämnas ut, ska myndigheten emellertid visa att den har ett sådant uttryckligt samtycke till utlämnande av uppgifterna som avses i lagen (2822/4/08*). Det är däremot inte godtagbart att ett samtycke till behandling av känsliga uppgifter är tvetydigt till sitt innehåll. I ett fall hade staden handlat i strid med personuppgiftslagen då den inte hade sett till att ett *uttryckligt och specificerat* samtycke hade begärts av klaganden (1635/4/08*).

Vid tillämpningen av förordningen om *journalhandlingar* ska man också ta hänsyn till privatlivsskyddet och till de aspekter som hänför sig till individens rättsskydd (805/4/08*). Enligt Europadomstolens avgörande i fallet *I. v. Finland* (2008) ska en registerförare inom social- och hälsovården samla in och följa upp logguppgifterna för att kunna övervaka användningen av sina elektroniska kundregister, även om någon detaljerad lagstiftning om saken inte ännu trätt i kraft (2360/3/10).

I ett fall hade en *hälsovårdscentralläkare* lämnat information om en annan patients hälsotillstånd synlig på datorskärmen då läkaren lämnade patientrummet. Läkarens förfarande äventyrade därmed sekretessen i fråga om dessa patientjournaluppgifter (1553/4/09*).

I ett annat fall borde man vid en hälsovårdscentral ha insett att det faktum att *dörren till patientrummet stod öppen då* en opioidberoende patient *tilldelades mediciner* kunde kränka patientens integritetsskydd och äventyra sekretessen i fråga om de uppgifter som berörde patientens hälsotillstånd (3975/4/08*).

Intressebevakning

När det gäller att trygga *intressena för en huvudman* som är föremål för intressebevakning ska man också dra försorg om huvudmannens integritetsskydd. Å andra sidan är det även förenligt med huvudmannens intresse att man respekterar hans eller hennes självbestämmanderätt, som huvudmannen kan utöva t.ex. genom att bemyndiga någon att skaffa uppgifter som gäller honom eller henne (2586/4/08).

JO gjorde en framställning till JM om att ministeriet ska bedöma huruvida det finns skäl att precisera *de sekretessbestämmelser som gäller intressebevakare,* så att både den ovillkorliga sekretesspliktens exakta innehåll och sådana eventuella omständigheter som lindrar sekretessen – t.ex. faktorer med karaktären av skaderekvisit – skulle framgå så tydligt som möjligt av lagens sekretessbestämmelser och inte bara av bestämmelsernas motiveringar. Samtidigt kunde man även bedöma vilken betydelse man ska ge det faktum att huvudmannen inte kan uttrycka sin ståndpunkt gällande utlämnandet av information (1903/4/09*).

3.3.7 RELIGIONS- OCH SAMVETSFRIHETEN 11 §

Till religionsfriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion. En begränsning som berör de yttre krav som en religion ställer kan i vissa fall också innebära en kränkning av 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.

3.3.8 YTTRANDEFRIHETEN OCH OFFENTLIGHETEN 12 §

YTTRANDEFRIHETEN

Till yttrandefriheten hör utöver rätten att ge uttryck åt och förmedla information, åsikter och andra meddelanden också rätten att ta emot sådan information utan att någon i förväg ställer upp hinder för det. De yttrandefrihetsbestämmelser som ingår i grundlagen och i de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna är nästan identiska till sitt innehåll. Det centrala syftet med yttrandefrihetsbestämmelserna är att trygga en fri opinionsbildning, öppen offentlig debatt, fri utveckling och pluralism för massmediernas del samt möjligheterna till offentlig kritik av maktutövningen, vilket hör till grunderna för ett demokratiskt samhälle. Det hör uttryckligen till det allmännas skyldigheter att främja yttrandefriheten.

I ett gymnasium hade man på datorskärmarna meddelat att arbetsstationernas användning övervakades och att den datoransvarige kunde följa bilden på datorskärmen i realtid. BJO ansåg att detta förfarande var tvivelaktigt med tanke på kravet på sanningsenlig rådgivning och sådan god förvaltning där man strävar efter att garantera tillitsskyddet, eftersom det i medde-

landet uppgavs att man uppsåtligen kränkte studerandenas yttrandefrihet och bröt mot lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation. *Övervakningen av datanätverket i en skola ska grunda sig på lag* och god informationshanteringssed och informationen på datorskärmarna ska vara sanningsenlig (640/4/09*).

I häktningslagen och dess förarbeten ställs det krav på att de häktade tillräckligt ofta ska ges tillträde till fängelsebiblioteket eller möjlighet att använda allmänna bibliotekstjänster. Med beaktande av yttrandefriheten ska denna möjlighet inte begränsas så att den bara gäller sådana häktade eller fångar som studerar. Den paragraf som gäller bibliotekstjänster innehåller nämligen inget bemyndigande som skulle berättiga till individuell prövning enbart på basis av eventuella studier. Med tanke på tillgodoseendet av yttrandefriheten ska *alla häktade och fångar ha rätt att tillgodogöra sig information* (2400/4/08*).

Det konstaterades även att det *fotograferingsförbud* som Ateneums konstmuseum hade fastställt *för utställningslokalernas del* kunde kritiseras med tanke på att begränsningar av yttrandefriheten ska grunda sig på lag. Eftersom fotografering på ett konstmuseum emellertid inte hör till kärnområdet för yttrandefriheten och man i övrigt kunde lägga fram godtagbara grunder för fotograferingsförbudet, föranledde ärendet inte för museets del några andra åtgärder från BJO:s sida än att han delgav museet sin uppfattning. Dessutom gjorde BJO en framställning till undervisningsministeriet (UVM) om att ministeriet ska bedöma huruvida detta ärende ger anledning till lagstiftningsåtgärder (2998/4/08*).

Vidare konstaterades det att en *polisman* som ansvarade för en förundersökning inte efter förundersökningen kunde frigöra sig från sin tjänsteställning och fritt kommentera förundersökningen i egenskap av ”medborgare” – även om också en polisman har yttrandefrihet. Under den tid förundersökningen pågår kan det nämligen t.o.m. vara omöjligt att skilja åt dessa roller, eftersom också alla sådana uttalanden som är avsedda som allmänna kommentarer lätt kopplas samman med det ärende som är under utredning (1690/4/10).

OFFENTLIGHETEN

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 angående 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.

Dröjsmål vid behandlingen av en informationsbegäran

I många av de klagomål som gällt handlingars offentlighet har också behandlingstiden för en begäran om information aktualiserats. 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.

JO gav *JM* (3584/4/08*) och *Brottspåföljdsverkets centralförvaltningsenhet* (2626/4/09*) en anmärkning på grund av dröjsmål vid behandlingen av en dokumentbegäran. JM hade handlat i strid med lag då klagandens dokumentbegäran hade bemötts först ca fem månader efter att den inkommit till ministeriet. Vid Brottspåföljdsverkets centralförvaltningsenhet hade det förekommit dröjsmål i två fall. I det första fallet hade de begärda dokumenten lämnats ut först ca fem månader efter att dokumentbegäran framställdes. I det andra fallet hade man först efter att samma dokumentbegäran framställts tre gånger överfört ären-

det till den behöriga myndigheten, dvs. ca tre månader efter att den första begäran framställdes. Den första begäran hade även bemötts med ett brev där det konstaterades att man hade slutit sig till att den som framställt begäran inte längre behövde de begärda dokumenten.

En myndighet handlar felaktigt om den inte lämnar ut de begärda dokumenten inom den föreskrivna tiden utan först senare, t.ex. i samband med ett beslut eller något annat avgörande i ärendet. Ifall det av en dokumentbegäran inte entydigt framgår vilka dokument begäran gäller ska myndigheten med beaktande av bestämmelsen i 13 § 1 mom. i offentlighetslagen uppmana den som framställt begäran att specificera sin begäran samt vid behov biträda denne vid specificeringen av de dokument han eller hon önskar ta del av (1738/4/08). En begäran om kontroll av logguppgifter ska likaså bemötas inom den tid som anvisas för detta i offentlighetslagen (4058/4/08*).

Dröjsmål vid bemötandet av en informationsbegäran förekom även vid *IM:s polisavdelning* (2916/4/09), vid *social- och hälsovårdsavdelningen vid Länsstyrelsen i Södra Finlands län* (432/4/09), i *S:t Michels stad* (114/4/09), vid *Institutet för hälsa och välfärd* (3509/4/09*) samt i *Riihimäki fängelse* (3349/4/08*).

Övriga problem i samband med behandlingen av en informationsbegäran

Offentlighetsprincipen iakttogs inte i de fem fall där vissa *tingsrätter* oriktigt hade ansett att ändringssökandens dokumentbegäran var så ospecificerad att den inte kunde bifallas. Ändringssökanden hade begärt kopior av alla de beslut gällande utsökningsbesvär där tingsrätterna under perioden 1.1.2008–31.7.2009 hade bifallit ändringssökandens yrkanden antingen delvis eller i sin helhet. Bl.a. Justitieförvaltningens datateknikcentral hade ansett att de begärda handlingarna kunde ha individualiserats med hjälp av en Tuomasförfrågan. Klaganden borde också ha fått ett materiellt svar med anledning av sin dokumentbegäran. Såvida tingsrätterna hade ansett att det fanns behov av ett sekretessförordnande för en del av det begärda materialet, borde klaganden också ha upplysts om sin rätt att få ett överklagbart domstolsavgörande med anledning av sin dokumentbegäran. I det aktuella fallen hade ärendet inte alls framskridit till denna fas (3065, 3085, 3148, 3223 och 3411/4/09*).

När det gällde *jobbsökartjänsten Valtiolle.fi* hindrades ett effektivt tillgodoseende av offentlighetsprincipen av att det krävdes identifiering med hjälp av bankkoder eller ett särskilt certifieringskort för att få tillgång till en tom ansökningsblankett, dvs. för att få information om en offentlig handling, även om ingen ansökan gjordes. Det konstaterades att offentlighetsprincipen ur kundernas synvinkel skulle främjas av att blanketten skulle finnas på en webbsida som är tillgänglig för alla, dvs. utan krav på identifiering. Därigenom skulle också kundernas möjligheter att få information om offentliga handlingar förbättras (3661* och 3999/4/08*).

I ett annat ärende konstaterades det att *fiskeriinspektören vid en arbets- och näringscentral* hade handlat felaktigt då denne hade vägrat lämna ut den information klagandena begärt och inte hade uppgett någon orsak till sin vägran. Fiskeriinspektören hade inte heller frågat klagandena huruvida de önskade att ärendet skulle överföras till arbets- och näringscentralen för avgörande. Även om det inte är möjligt att lämna ut information ur en handling på grund av att myndigheten inte förfogar över den begärda handlingen, ska myndigheten med iakttagande av offentlighetslagens principer ge den som begärt informationen handledning och på begäran också ett överklagbart beslut om saken (3180/4/08).

Vid en *polisinrättning* borde man likaså ha träffat ett avgörande med anledning av en informationsbegäran, dvs. ha lämnat ut de dokument som innehöll den begärda informationen eller ha fattat ett avslagsbeslut försett med besvärsanvisningar, eller ha överfört dokumentbegäran till någon annan myndighet. I det aktuella fallet hade undersökningsledaren istället, först då denne blivit kontaktad av JO:s kansli med anledning av klagomålet, svarat klaganden att förundersökningsmaterialet inte kunde lämnas ut på grund av att förundersökningen inte ännu hade slutförts. Svaret innefattade inte heller några anvisningar om ändringssökande (1987/4/09*).

En *informationsbegäran* som grundar sig på en partsställning kan enligt BJO inte avslås på någon annan grund än med stöd av offentlighetslagen eller någon annan lag. Vid prövningen av en dokumentbegäran kan myndigheten inte heller på andra grunder än de som anges i offentlighetslagen bedöma huruvida bruket av ett rättsmedel i ärendet skulle leda till ett positivt resultat för den som begärt informationen (1540/4/09*).

Vidare konstaterades det att ansökningsförfarandet delvis var otydligt och svårfattligt när det gällde ansökningar om forskningstillstånd vid *Krigsarkivet* (367/4/09*). Det konstaterades även att en myndighet inte kan avslå en dokumentbegäran genom att hänvisa till de dokument som lämnats ut tidigare (2515/4/08).

I ett annat fall hade förvaltningsdomstolen förpliktat en polisinrättning att lämna ut en handling till klaganden på basis av dennes partsställning. Eftersom handlingen inte längre kunde hittas vid polisinrättningen hade polisinrättningen brutit *mot god informationshanteringssed* och mot partens grundlagsenliga rätt till information (2783/4/08*). *Centralkriminalpolisen* (CKP) hade å sin sida först bemött en dokumentbegäran genom att svara att det inte fanns några sådana dokument som klaganden begärt. Dokumenten hittades först efter att klaganden framställt en ny begäran. Med anledning av detta uppmärksammade BJO CKP på vikten av att iaktta god informationshanteringssed (2823/4/10).

Felaktigt förfarande förekom också i det fall där en tjänsteman vid *Skyddspolisen* hade sänt en person som ansökt om en tjänst en bristfällig kopia av utnämningsmemorandumet i ärendet (2955/4/09*).

Enligt JO är det oklart huruvida man enbart på basis av de omständigheter som utgjort grund för förordnandet av en intressebevakare allmänt kan begränsa en myndig *huvudmans rätt att bemyndiga någon att erhålla uppgifter om honom eller henne av intressebevakaren.* I samband med de allmänna intressebevakarnas verksamhet är det å andra sidan inte heller helt uteslutet att man från fall till fall fäster avseende vid ett sådant bemyndigande som huvudmannen gett (2586/4/08).

När det gäller en *huvudman som är under intressebevakning* ansåg JO att dennes *lagstadgade rätt till information* inte kan begränsas med stöd av intressebevakningens allmänna grundtanke, dvs. avsikten att skydda huvudmannen. Till de primära utgångspunkterna för intressebevakningen hör nämligen också att huvudmannens självbestämmanderätt och människovärde ska respekteras. Huvudmannens rätt till information har inte heller förbundits med hans eller hennes förmåga att förstå den begärda informationens betydelse. Vid behandlingen av en informationsbegäran borde man i varje enskilt fall välja det tillvägagångssätt genom vilket huvudmannens faktiska möjligheter att få information bäst kan tryggas. Huvudmannens informationsbegäran ska i första hand bifallas på det sätt han eller hon begärt. En avvikelse från detta kan komma i fråga först ifall det finns särskilda omständigheter som i praktiken gör det svårt att bifalla begäran (4208/4/08*).

Myndigheternas informationsförmedling

Oikeustoimittajat ry bad JO i tre fall undersöka huruvida vissa tingsrätter hade handlat lagenligt då de inte i samband med rättegångar som förklarats sekretessbelagda hade utarbetat en sådan *offentlig redogörelse* för ärendet som avses i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar, trots att en journalist begärt det.

Domstolen ska på ett sådant sätt som främjar offentligheten för det första bedöma när ett ärende ”har väckt stort allmänt intresse”. Graden av det allmänna intresset kan endast bedömas i ljuset av de omständigheter som domstolen har kännedom om vid den aktuella tidpunkten. Lagens ordalydelse ger vid handen att domstolen borde kunna konstatera att det finns ett stort allmänt intresse för det ärende den behandlar utan att frågan behöver utredas i någon större omfattning. För det andra ska domstolen enligt lagen bedöma om ärendet är samhälleligt betydelsefullt. Det allmänna intresse som riktar sig mot ärendet kan redan i sig vara ett tecken på att ärendet också är samhälleligt betydelsefullt. Å andra sidan kan och ska domstolen också i sådana fall där ärendet inte har väckt allmänt intresse göra en separat bedömning av ärendets samhälleliga betydelse.

I ljuset av de omständigheter som kommit fram i de aktuella fallen hade tingsrätterna inte någon skyldighet att utarbeta en offentlig redogörelse för de ärenden det var fråga om, vilka gällde sexualbrott mot barn. Med tanke på principen om rättegångens offentlighet skulle det emellertid ha varit motiverat att domstolen skulle ha utarbetat en offentlig redogörelse för dessa ärenden (3947/4/08*).

I ett annat fall hade polisen *i sitt pressmeddelande* onödigt detaljerat beskrivit det konkreta förloppet av en våldtäkt. Det fanns inte utredningstekniska skäl till detta och pressmeddelandet kunde inte heller motiveras med en strävan efter att förhindra motsvarande gärningar i framtiden eller med ett försök att hitta eventuella övriga offer (3835/2/09*).

3.3.9 MÖTES- OCH FÖRENINGSFRIHETEN 13 §

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna preciserades bestämmelserna om mötes- och föreningsfriheten. I grundlagen intogs också uttryckliga bestämmelser om rätten att ordna demonstrationer samt föreskrifter om den fackliga föreningsfriheten. I samband med föreningsfriheten nämns även rätten att inte höra till föreningar, dvs. den s.k. negativa föreningsfriheten.

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

3.3.10 RÖSTRÄTTEN OCH RÄTTEN TILL INFLYTANDE 14 §

De politiska rättigheterna, dvs. rösträtten och rätten till inflytande, har allt tydligare 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 grundlagen. Vid statliga val har t.ex. endast finska medborgare rösträtt. Därutöver har det allmänna ålagts en skyldighet att främja individens möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Klagomål som gäller röstningsförfarandet anförs vanligtvis sådana år då det ordnas kommunalval eller statliga val.

I ett fall hade klaganden förlorat sin rösträtt i Finlands *Europaparlamentsval* år 2009 på grund av att de spanska myndigheterna hade meddelat att klaganden skulle bruka sin rösträtt i Spanien. Detta hade skett trots att klaganden redan år 2004 hade flyttat från Spanien tillbaka till Finland och hade gjort en migrationsanmälan till magistraten. Klaganden hade utan problem lyckats rösta i de andra val som ordnats i Finland, men i Europaparlamentsvalet kunde klaganden inte bruka den rösträtt som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Det faktum att klaganden förvägrades rösträtt i Finland grundade sig enligt BJO på ett direktiv som är förpliktande för Finland och på medlemsstaternas tolkning och gemensamt överenskomna praxis i anslutning till direktivet. Föreskrifter om detta har även inkluderats i 26 § 5 mom. i vallagen. Genom denna bestämmelse strävar man efter att förhindra att en person vid samma val kan rösta och ställa upp som kandidat i fler än en medlemsstat. BJO uppmanade JM och Befolkningsregistercentralen att i god tid före Europaparlamentsvalet år 2014 se till att EU-medborgarna får tillbörlig och tillräcklig information om grunderna för och bruket av sin rösträtt samt om förfarandet i samband med valet i Finland (2018/4/09*).

I ett annat fall framgick det att en *fånge* inte hade getts tillfälle att rösta trots att denne hade informerat fängelset om sin önskan att rösta i *Europaparlamentsvalet.* JO uppmärksammade fängelset på skyldigheten att främja rätten till inflytande. Fångvårdsmyndigheterna hade inte tillräckligt noggrant fullföljt sina skyldigheter att tillgodose och främja de grundläggande fri- och rättigheterna då de konstaterade att de inte be-

traktat fångens påstående om att denne inte fått rösta som ”tillräckligt trovärdigt”. Fängelsets tillvägagångssätt i samband med röstningen ska vara sådana att det inte i efterhand förekommer någon ovisshet om huruvida en fånge har fått utöva den rösträtt som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna eller inte (2033/4/09).

Lahtis stadsstyrelse hade å sin sida försummat sin skyldighet att främja *kommuninvånarnas rätt till inflytande* då staden hade handlat lagstridigt vid behandlingen av ett kommuninvånarinitiativ. Det kommuninvånarinitiativ som gällde framkomligheten för synskadade personer hade inte behandlats på det sätt som föreskrivs i kommunallagen. Initiativtagaren hade inte informerats om de åtgärder som vidtagits med anledning av initiativet och ärendet hade inte heller beretts på ett tillbörligt sätt.

Stadens social- och hälsovårdsväsende hade gett ett utlåtande angående initiativet, men saken hade inte förts till behandling eller beredning inom den tekniska sektorn eller miljösektorn, utan man hade nöjt sig med att hänvisa till tekniska nämndens svar i ett annat ärende. Ärendets behandling stred också mot förvaltningslagen, eftersom förfrågningarna angående ärendets behandling inte hade besvarats på ett tillbörligt sätt och ärendets behandling vid stadens olika myndigheter obefogat hade fördröjts. Stadsstyrelsen hade inte heller i sitt protokoll besvarat en tydlig och specificerad fråga. Dessutom förblev det oklart hur ärendet hade avgjorts, eftersom man i protokollet hade nöjt sig med att bara hänvisa till de olika utlåtanden som refererats i föredragningen (39/4/09*).

3.3.11 EGENDOMSSKYDDET 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 besluten om verkställighet av utsökning och de beslut som utmätningsmännen fattar i samband med utsökningen kan överklagas hos tingsrätten. Också planläggnings- och expropriationsärenden kan i regel överklagas hos domstolen.

JO har i sin beslutspraxis gällande *intressebevakning* betonat att intressebevakaren ska iaktta noggrannhet vid sin prövning samt att huvudmannen och intressebevakaren ska samarbeta i synnerhet när det gäller att fatta beslut om huvudmannens bohag, eftersom det då är fråga om föremål som är av stor personlig betydelse för huvudmannen och hanteringen av huvudmannens bohag inte kräver tillstånd av magistraten. Oberoende av om huvudmannens åsikt ges en avgörande betydelse vid bedömningen av olika åtgärder eller inte, kan intressebevakaren inte underlåta att fråga huvudmannen, då denne förstår sakens betydelse, vilken egendom han eller hon vill spara t.ex. i samband med en flyttning (3026/4/08*).

I ett fall uppmärksammades en biträdande polischef på grunderna för ett beslut *om interimistiskt omhändertagande av skjutvapen* och på att beslutet ska förses med tydliga motiveringar, samt även på de övriga krav som förvaltningslagen ställer. Polischefen uppmärksammades även på att det inte, vare sig med stöd av avtal eller annars, är tillåtet att inofficiellt förvara vapen vid polisinrättningen. BJO delgav IM och Polisstyrelsen sina iakttagelser angående de otydliga föreskrifterna om saken (709/4/09*).

I ett annat fall hade polisen försummat att se till att *en beslagtagen bil som förvarades hos polisen* inte utsattes för skaderisker. Bilen hade i och för sig förvarats på en lämplig plats, dvs. på ett omgärdat, låst och bevakat depåområde. Det faktum att bilen blev föremål för ett brott kunde således inte tillräknas polisen. Däremot hade polisen försummat att genast vidta åtgärder för att skydda bilen mot ytterligare skador efter att polisinrättningen fått kännedom om att bilens fönster hade slagits sönder. Regnet hade således kommit åt att blöta ner bilen och förstört den invändigt (2637/4/08).

Ett annat ärende som uppmärksammades under verksamhetsåret gällde ett fall där åklagaren hade fattat beslut om att *egendom som varit beslagtagen* skulle returneras till ägaren. Kriminalkommissarien tilldelades en anmärkning för att denne inte, trots åklagarens anvisningar, hade vidtagit åtgärder för att returnera egendomen till dess ägare. Kriminalkommissarien hade utan rättsligt godtagbar grund hållit egendomen i polisens förvar i flera veckor, tills den utmättes (2479/4/08*).

3.3.12 KULTURELLA RÄTTIGHETER 16 §

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

När det gäller universitetsstudier har man beaktat de skyldigheter som ålagts det allmänna i 16 § i grundlagen bl.a. genom att föreskriva om avgiftsfrihet för deltagande i urvalsprov och undervisning samt avläggande av examina. Eftersom *avgiftsfriheten inte omfattar tentböcker* finns det däremot enligt BJO inte rättsliga grunder för att urvalsprovslitteraturen ska vara avgiftsfri eller för att alla avgiftsfritt ska ha tillgång till denna litteratur (1468/4/10).

I ett annat fall konstaterade BJO att den drogförebyggande verksamhet som ordnades vid *den avgiftsfria grundskolans högstadium* och som innefattade resor och utflykter antingen skulle ordnas under någon annan tid än den som hörde till skolans läroplan eller tydligt inkluderas i högstadiets skolarbete (1697/4/09*).

3.3.13 RÄTTEN TILL EGET SPRÅK OCH EGEN KULTUR 17 §

I grundlagen tryggas förutom finskans och svenskans jämlika ställning som landets nationalspråk även samernas, romernas och andra befolkningsgruppers språkliga och kulturella rättigheter. I självstyrelselagen för Åland finns 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, näringsfriheten och rätten till utbildning 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 samhälleliga behov på enahanda grunder till att gälla ”det allmänna” över lag, inte enbart staten. I och med den pågående strukturomvandlingen och privatiseringsutvecklingen har denna utvidgning en avsevärd betydelse.

NATIONALSPRÅKEN

E-postsystemet vid en tingsrätt hade fungerat så att endast ett engelskspråkigt felmeddelande hade skickats i sådana situationer där e-post hade sänts till en adress som tagits ur bruk, vilket stod i strid med de språkliga rättigheterna och den rådgivnings- och serviceprincip som hör till god förvaltning (537/4/10*).

Rekommendationerna om god revisionssed, som konkretiserar revisorernas lagstadgade skyldighet att iaktta god revisionssed, finns inte att tillgå på svenska. Det är fråga om en kränkning av revisorernas språkliga jämlikhet då revisorer med svenska som modersmål inte har möjlighet att på sitt eget modersmål göra sig förtrogna med de rekommendationer som de facto definierar innehållet i en förpliktelse som ålagts dem i lag (930/2/10*).

I ett fall uppmärksammade JO en *yngre konstapel* på att man bör iaktta noggrannhet vid ärendenas behandling, eftersom denne av misstag hade sänt ett finskspråkigt ordningsbotsföreläggande till en bilist som hade svenska som modersmål (1437/4/10). *IM:s polisavdelning* hade å sin sida försummat att se till att de språkliga rättigheterna för trafikanter med svenska som modersmål även i praktiken tillgodosågs i samband med den automatiska trafikövervakningen. Polisavdelningen hade nämligen godkänt ibruktagandet av ett trafikövervakningssystem som fungerade bristfälligt och där de dokument som skrevs ut delvis stred mot språklagen (2523/4/08*).

Då polisen uppmanar en folksamling att skingras och meddelar vilka konsekvenser som följer ifall uppmaningen inte iakttas är det fråga om information som är av stor betydelse för personerna i folksamlingen. På ett tvåspråkigt område ska polisen därför självmant ge information på båda språken när polisen t.ex. ger en allmän skingringsuppmaning och redogör för grunderna för uppmaningen. Vilket språk som används vid den fortsatta kommunikationen med en enskild person beror på vilket språk personen i fråga själv använder eller uppger att han eller hon vill använda (3795/4/08*).

I ett annat fall konstaterades det att finskspråkiga kommuninvånares språkliga rättigheter inte i alla avseenden tillgodosågs vid *informationsförmedlingen i en kommun,* då kommunen i sin informationstidning hade publicerat sådan information som var av stor betydelse för kommuninvånarna enbart på svenska (1795/4/09*).

Vidare konstaterades det att *Försvarsutbildningsföreningen* endast hade en finskspråkig namnskylt vid kansliets ytterdörr, trots att föreningen också har ett svenskspråkigt namn. Försvarsutbildningsföreningen upplystes om att det är viktigt att tvåspråkiga aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter även utåt visar att de bedriver verksamhet på båda nationalspråken (1922/3/10).

En arbets- och näringsbyrå hade å sin sida försummat att trygga kundens rätt att uträtta ärenden och få betjäning på sitt eget modersmål, då en svenskspråkig kund delvis hade blivit betjänad på finska. Byrån borde från första början ha betjänat kunden på dennes eget modersmål och inte ha förutsatt att kunden uttryckligen skulle åberopa sina språkliga rättigheter. Kundens arbetskraftspolitiska utlåtande borde dessutom ha avfattats enbart på svenska (2117/4/09*). Förfarandet vid en arbets- och näringsbyrå stred likaså mot språklagen i det fall där en kund inte hade hänvisats till en svenskspråkig tjänsteman för att uträtta sitt ärende trots att en sådan fanns tillgänglig (2645/4/10*).

JO har i sina tidigare beslut (2575/4/06 och 63/4/07) konstaterat att frånvaromeddelanden ska avfattas på både finska och svenska i sådana fall där en tjänsteman som arbetar vid en tvåspråkig myndighet utnyttjar möjligheten att sända *automatiska frånvaromeddelanden.* Detta krävs för att de språkliga rättigheterna ska tillgodoses på ett jämlikt sätt. Denna utgångspunkt ska också tillämpas vid tvåspråkiga statliga inrättningar, såsom Statens ekonomiska forskningscentral, oavsett om inrättningen i fråga utövar offentlig makt och oberoende av om dess personal är anställd i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande eller vilka språkkunskaper en enskild tjänsteman eller arbetstagare har. En tvåspråkig myndighet ska se till att frånvaromeddelandena utarbetas på två språk ifall den anställde inte själv klarar av det och även se till att betjäning erbjuds på svenska (2809/4/08*).

Vid en tvåspråkig fängelseavdelning hade man å sin sida handlat i strid med språklagen då de blanketter som fångarna kunde använda för att inleda ärenden gällande oövervakade besök endast fanns tillgängliga på finska. Fängelset hade vidtagit åtgärder för att korrigera situationen först efter att ha mottagit JO:s utredningsbegäran. Dessutom hade fängelset meddelat finskspråkiga beslut med anledning av svenskspråkiga ansökningar (3088/2/08*).

Tvåspråkiga myndigheter ska vid sin informationsförmedling i princip sträva efter att samma information samtidigt förmedlas på båda nationalspråken. I annat fall urvattnas de grundläggande språkliga rättigheterna och den språkliga jämlikheten (3284/4/08).

Med tanke på de språkliga rättigheterna var det inte godtagbart att klaganden i ett fall hade delgetts en *handling som innehöll blandspråk,* samt en särskild bilaga med förklaringar till de uttryck som skrivits på

fel språk. Parterna ska nämligen ges korrekta och enhetliga handlingar på sitt eget modersmål, antingen på finska eller på svenska (3301/4/08*).

Med tanke på att finska och svenska är Finlands nationalspråk är det inte heller godtagbart att en myndighet eller dess verksamhetsenhet ges *endast en engelskspråkig benämning* och att denna benämning som sådan används vid förmedlingen av information till allmänheten. Ett sådant förfarande är inte ägnat att skydda landets språkliga kulturarv eller att främja användningen av båda nationalspråken. Detta förfarande uppfyller inte heller kravet på att myndigheten i sin verksamhet självmant ska visa allmänheten att den använder det språk som fastställs enligt myndighetens tjänsteområde, eller kravet på att tjänsteområdets språk ska användas vid förmedlingen av information till allmänheten (4032/4/08*).

När en myndighet vidtar *åtgärder oberoende av någons vilja,* ska beslutshandlingarna och de övriga handlingar som är av betydelse i ärendet översättas till ett språk som den berörda personen förstår (1763/4/09).

Eftersom *utkomststödet* är avsett att trygga den rätt till oundgänglig omsorg som enligt grundlagen tillkommer var och en, ska man för utkomststödsklienternas del särskilt säkerställa att de som ansöker om utkomststöd tillräckligt väl förstår vilka rättigheter och skyldigheter som föreskrivs för dem i lagen. När det gäller myndighetens informationsskyldighet och ärendenas begriplighet är det inte heller av sekundär betydelse på vilket sätt myndigheten ser till att klienternas språkliga rättigheter tillgodoses (708/4/09).

3.3.14 NÄRINGSFRIHETEN OCH RÄTTEN TILL ARBETE 18 §

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

3.3.15 RÄTTEN TILL SOCIAL TRYGGHET 19 §

I 19 § i grundlagen tryggas de grundläggande sociala rättigheterna. Enligt denna paragraf 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

Under verksamhetsåret avgjordes ett stort antal ärenden som gällde *behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd.* I dessa avgöranden konstaterades det att utkomststödet är en central penningförmån som tryggar den rätt till oundgänglig försörjning och omsorg som garanteras i grundlagen. Kommunen ska se till att ärendena behandlas utan dröjsmål, på det sätt som lagen om utkomststöd kräver. Varken det faktum att personalen är otillräcklig eller den anhopning av ärenden som detta medför utgör en godtagbar orsak till att behandlingen av utkomststödsansökningar fördröjs. Enligt lagen ska utkomststödsansökningar behandlas inom sju vardagar. I de fall som föranlett kritik har dröjsmålen räckt från ett par dagar till över tio dagar.

Under verksamhetsåret uppmärksammades särskilt *Tammerfors stads* långvariga problem med dröjsmål i samband med behandlingen av utkomststödsansök-

ningar. JO hade redan 10.6.2008 i sitt beslut som berörde Tammerfors stadsstyrelse (se JO:s berättelse för år 2008, s. 158) på ett allmänt plan tagit ställning till stadsstyrelsens förfarande vid behandlingen av utkomststödsärenden och gett staden en anmärkning på grund av detta.

Av de beslut som BJO fattade under verksamhetsåret framgår det att Västra och Inre Finlands Regionförvaltningsverk följer upp situationen och prövar huruvida det finns skäl att inleda vitesförfarande i ärendet. Om staden inte snabbt lyckas åtgärda situationen så att den blir förenlig med den gällande lagstiftningen kommer BJO att bedöma vilka åtgärder det lagstridiga förfarandet vid behandlingen av utkomststödsansökningar kommer att föranleda (bl.a. 1643, 1850 och 2072/4/09). Enligt nyare information har situationen vid behandlingen av utkomststödsansökningar förbättrats i Tammerfors.

Det konstaterades även att kommunerna ska anvisa tillräckliga resurser för skötseln av sina lagstadgade uppgifter, vid behov genom att öka personalresurserna eller inrikta dem så att individens rätt till oundgänglig försörjning och omsorg även tillgodoses i praktiken, t.ex. under sommaren och semesterperioderna (1089/4/09).

Då barnskyddslagen stiftades gavs barnets grundläggande rätt till skydd företräde framom familjens privatlivsskydd (935/4/10).

RÄTTEN TILL GRUNDLÄGGANDE FÖRSÖRJNING

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

RÄTTEN TILL TILLRÄCKLIGA SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSTJÄNSTER

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

Rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster

I det fall där man *inte vid jourmottagningen hade utfört en röntgenundersökning av ett barn* som skadat sin högra hand i en olycka tillgodosågs inte barnets rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster eller till hälso- och sjukvård av god kvalitet (486/4/09*). Vården hade inte heller ordnats i överensstämmelse med de grundläggande fri- och rättigheterna eller mentalvårdslagen i det fall där man på grund av bristen på vårdplatser på den barn- och ungdomspsykiatriska avdelningen blev tvungen att placera en *minderårig* som var i behov av psykiatrisk sjukhusvård på en vuxenavdelning (1778/4/09*).

En hälsovårdscentral hade å sin sida försummat att uppfylla sina lagstadgade skyldigheter då den inte hade gett klagandens *barn en tid för eftergranskning efter en öroninflammation* och inte heller hade ordnat eftergranskning hos någon annan serviceproducent, trots att hälsovårdscentralen var medveten om att den inte själv kunde tillhandahålla denna tjänst (3772/4/08*).

I ett annat fall hade *en remiss gällande ett barn* upprättats och sänts till platsen för fortsatt vård först fyra veckor efter att behovet av remissen hade fastställts. På grund av försummelsen av den lagstadgade skyldigheten att upprätta och vidarebefordra remissen utan dröjsmål tillgodosågs inte barnets rätt till sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som tryggas i grundlagen eller till sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som avses i patientlagen (3804/4/09*).

Rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tillgodosågs inte heller i det fall där en hälsovårdscentralläkare hade försummat att iaktta särskild noggrannhet och försiktighet vid ordineringen av ett läkemedel som kunde missbrukas och inte hade gett patienten *tillräcklig information om läkemedlets användning* (1553/4/09*). Till hälso- och sjukvård av god kvalitet hör inte heller att en opioidberoende patient blir tvungen att vänta i över en månad på att få en läkartid för *justering av läkemedelsdosen* (3975/4/08*).

I ett annat fall borde en hälsovårdscentralläkare tidigare än vad som var fallet ha gett en utredning om behovet av de antibiotikakurer läkaren vid tre olika tillfällen hade ordinerat en patient. Dessutom skulle behandlingen av patientens astma ha krävt PEF-uppföljning under en längre tid än vad som var fallet (2827/4/09).

Patientens rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tillgodosågs inte heller då en jourhavande hälsovårdscentralläkare vid ett hembesök hade fastställt *patientens diagnos* på basis av bristfällig förhandsinformation. Vård av god kvalitet förutsätter att den läkare som gör ett hembesök åtminstone ska känna till patientens sjukdomshistoria från den senaste tiden och till denna del göra sig förtrogen med patientjournaluppgifterna (4027/4/09*). Patientens rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster och vård av god kvalitet försummades även i det fall där en patient inte hade ordinerats preventiv antibiotikabehandling före sin tåoperation och man inte hade gjort en mer omfattande operation, varvid det skulle ha funnits bättre möjligheter för patientens tå att rätas ut (4092/4/09*).

Vid ögonkliniken fanns en allmän anvisning enligt vilken näthinneavlossningsoperationer inte utfördes under jourtid. *Denna anvisning var lagstridig* eftersom den innebar att näthinneavlossningsoperationerna uteslöts från den specialiserade sjukvården och anvisningen därmed inte tryggade rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster (4116/4/08*). Genom det system där universitetssjukhusen tillhandahåller sådan *dygnetruntjour för ögonsjukdomar* som även innefattar behövliga jouroperationer kan man trygga näthinneavlossningspatienternas rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster och till omedelbar vård i sådana fall då de är i brådskande behov av sjukvård (1706/2/10*).

En anestesiläkare borde *i samband med en förlossning* ha påbörjat anestesin först då den opererande läkaren konstaterat att den behövliga personalen fanns på plats, eftersom det faktum att modern är nedsövd en längre tid innan barnet föds inverkar på barnets välmående efter förlossningen. Genom att inleda anestesin senare skulle man sannolikt ha kunnat undvika överföringen av anestesiläkemedel till barnet och därmed delvis förhindra att barnet var i så dåligt skick efter förlossningen. I detta sammanhang konstaterades det även att rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster i samband med förlossningar tryggas genom att beredskap för akuta kejsarsnitt upprätthålls dygnet runt (3482/4/08).

På basis av lagstiftningen kan det vara oklart och tvetydigt när det är fråga om sådana läkarintyg och läkarutlåtanden som inte hör samman med patientens vård och för vilka det är möjligt att ta ut en avgift. *Betalningssystemet inom hälso- och sjukvården* ska emellertid vara tydligt och lättfattligt. Avgifterna ska även fastställas så att tjänsterna inte är utom räckhåll för de personer som är i behov av dem. I detta sammanhang är det nämligen också fråga om att trygga jämlikheten. Av dessa orsaker ansåg JO att det är nödvändigt att i lagen på ett uttömmande och exakt sätt definiera de hälso- och sjukvårdstjänster för vilka en avgift kan tas ut (1739/4/09*).

När det gäller *hälso- och sjukvården i fängelserna* ska fångarna ges samma möjligheter som den övriga befolkningen att främja sin hälsa, förebygga sjukdomar och att få del av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. Brottspåföljdsverkets hälso- och sjukvårdsenhets riktlinjer gällande behandlingen av erektionsstörningar innebar att erektionsläkemedel avgiftsfritt kunde beställas och delas ut inom ramen för hälso- och sjukvården endast i sådana särskilda sjukdomsfall där man (i det civila) med stöd av ett utlåtande av en specialistläkare även kunde få FPA-ersättning för erektionsläkemedlet. I dessa riktlinjer beaktades inte fångarnas rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet tillräckligt väl i sådana situationer där en fånge hade ett medicinskt behov av att få behandling för sin erektionsstörning (4091/4/08 och 3510/4/09). I ett annat fall tillgodosågs inte klagandens jämlika möjligheter att främja sin hälsa, förebygga sjukdomar eller att få

del av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster i fängelset. Klaganden hade nämligen inte fått tillräcklig smärtmedicinering eftersom fängelsets överläkare hade ansett att det på grund av patientens tidigare drogmissbruk inte fanns grunder för en kontinuerlig användning av ett visst läkemedel (847/4/09).

Tillgodoseende av vårdgarantin

Flera av de ärenden som avgjordes under verksamhetsåret visade att vården inte i alla avseenden överensstämde med vårdgarantilagstiftningen.

I ett ärende som gällde *Studenternas hälsovårdsstiftelse* (SHVS) konstaterade JO att SHVS inte hade iakttagit vårdgarantiförpliktelserna när det gällde tillgången till tandvård. SHVS:s ställning som anordnare av hälso- och sjukvård för studerande grundar sig på folkhälsolagen och på de avtal som SHVS ingått med kommunerna. Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) har godkänt avtalen. Med stöd av dessa avtal har den skyldighet att ordna hälso- och sjukvård för studerande som föreskrivs i folkhälsolagen överförts på SHVS. En tjänsteproducent som på basis av ett avtal med kommunen och med stöd av folkhälsolagen sköter sådana uppgifter som hör till grundtryggheten inom hälso- och sjukvården ska tillhandahålla sådana tjänster som i kvantitativt och kvalitativt avseende motsvarar den nivå som lagen kräver. SHVS är således skyldig att följa lagstiftningen gällande de tjänster som avses i folkhälsolagen, också vårdgarantibestämmelserna. De förpliktelser som föreskrivs i lagen kan inte åsidosättas genom avtal, om det inte i lagen uttryckligen ges en möjlighet till detta (1619/4/09*).

Rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster *tillgodosågs inte* heller inom den tid som vårdgarantilagstiftningen föreskriver i följande fall:

- En patient blev i ett fall tvungen att vänta på en starroperation i över sex månader (4653/4/09* och 631/4/10*) och i ett annat fall i drygt tio månader (4422/4/09*).
- En patient hade efter en tandläkarundersökning ställts i kö för vård först fem månader efter att vårdbehovet hade bedömts (3964/4/08*).
- En patient hade i september 2009 meddelats att kön till tandvård var ett halvt år lång och att patienten skulle få en undersökningstid senast i mars 2010 (3656/4/09*).
- En patient blev tvungen att vänta på att få tandvård i ca åtta månader (1851/4/09*).
- En patient blev tvungen att vänta i ca nio och en halv månad på sådana fortsatta barnpsykiatriska undersökningar som i april 2008 konstaterats vara behövliga och på att vården skulle inledas. Den psykiatriska vård barnet behövde hade i strid med vårdgarantibestämmelserna inletts först ett drygt år efter att remissen till barnpsykiatriska polikliniken hade upprättats (3356/4/09*).
- En patient hade fått vänta på en axeloperation i drygt åtta månader efter att vårdbehovet hade bedömts, trots att patienten enligt de medicinska sakkunnigutlåtandena borde ha blivit opererad i brådskande ordning (774/4/09*).
- En kommun kunde inte alltid erbjuda kommuninvånarna möjligheter att kontakta hälsovårdscentralen eller erbjuda dem läkarmottagningstider (2976/4/09*).
- En hälsovårdscentral kunde inte i samband med bedömningen av vårdbehovet uppge när patienten skulle få vård (855/4/09).
- En samkommun för grundtryggheten kunde inte erbjuda invånarna i sina medlemskommuner möjligheter att omedelbart kontakta hälsovårdscentralen eller erbjuda dem läkarmottagningstider (1110* och 1127/4/09*).

Brister i dokumenteringen

Inom barnskyddet främjar *noggrant utarbetade och förvarade klienthandlingar* planeringen, genomförandet och uppföljningen av barnets vård och omsorg. Tillräckliga, tillbörliga och felfria anteckningar stärker barnets rättsskydd och främjar uppkomsten av en förtroendefull relation mellan myndigheten och familjen. De klienthandlingar som gäller barn är av särskild betydelse när det gäller att bedöma behovet av barnskyddsåtgärder samt sådana tjänster och stödåtgärder som hör samman med barnskyddet. Anteckningarna i barnskyddshandlingarna är också av betydelse när det gäller att planera och tillhandahålla stöd och andra tjänster för föräldrarna. Myndigheternas klient-

handlingar och de anteckningar som gjorts i dem utgör grunden för sådana myndighetsavgöranden som berör enskilda individer samt för de beslut som avses i 6 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Med hjälp av anteckningarna i klienthandlingarna kan man dessutom genom en efterhandsbedömning säkerställa att myndigheterna har handlat på ett tillbörligt sätt (1527/4/09).

BJO betonade också *patientjournalanteckningarnas* betydelse såväl med tanke på patientens rättsskydd och rätt till information som med tanke på hälso- och sjukvårdspersonalens rättsskydd i ett fall där det på grund av att tillbörliga patientjournalanteckningar saknades inte var möjligt att i efterhand bedöma hur man hade handlat i ett ärende. På grund av avsaknaden av patientjournalanteckningar kunde man inte klarlägga parternas motstridiga uppfattningar om händelseförloppet, diskussionerna angående saken eller de anvisningar som getts i ärendet (2239/4/08).

I ett annat fall hade en neurokirurgisk enhet och barnklinik likaså *försummat att göra tillbörliga patientjournalanteckningar,* då det inte av berättelsen angående en operation framgick varför patientens hjärntumör endast hade avlägsnats i ringa utsträckning, trots att det skulle ha funnits möjligheter att göra en större operation (41/4/09).

Av ett klagomål framgick det att en *korrigering av patientjournalanteckningarna* inte hade utförts korrekt i det fall där det inte senare var möjligt att läsa både den ursprungliga och den korrigerade anteckningen (2827/4/09). I ett annat fall fanns det inte i de journalhandlingar som gällde en patients medicinska rehabilitering anteckningar om att rehabiliteringsplanen hade upprättats på det sätt som föreskrivs i lagen, dvs. i samförstånd med patienten (2697/4/09).

Vidare hade man vid en hälsovårdscentral försummat att göra patientjournalanteckningar angående en sådan bedömning av vårdbehovet som gjorts per telefon (1851/4/09*). Tillbörliga anteckningar om bedömningen av patientens vårdbehov och om den information som getts till patienten saknades också i ett annat fall (774/4/09*).

Bristfälliga patientjournalanteckningar aktualiserades också i ärendena 3481*, 3964*, 3975* och 4116/4/08* samt 3804*, 4027* och 4072/4/09*.

RÄTTEN TILL EN BOSTAD

Enligt 19 § 4 mom. i grundlagen ska det allmänna främja vars och ens rätt till en bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Denna bestämmelse tryggar dock inte en subjektiv rätt till en bostad och den ställer inte heller några uttryckliga kvalitativa krav på boendestandarden. Bestämmelsen kan emellertid vara av betydelse vid tolkningen av de andra bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna samt den övriga lagstiftningen.

3.3.16 ANSVARET 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. Denna bestämmelse omfattar två element. För det första konstateras det att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. För det andra föreskrivs det att det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö samt möjligheter att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Bestämmelsen om ansvaret för naturen, miljön och kulturarvet, 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 uppmärksammats i flera klagomål. Möjligheten att påverka beslut i frågor som gäller den egna livs-

miljön aktualiseras ofta i anslutning till rättsskyddet, som också 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 överklagbara beslut eller rätten att anföra besvär över beslut som berör miljöfrågor.

I ett fall hade en byggnadsinspektör handlat felaktigt då det inte i samband med en ansökan om bygglov hade lagts fram tillbörlig utredning om *hörandet av grannarna* och byggnadsinspektören inte därefter hade säkerställt att grannarna hade blivit hörda. Byggnadsinspektören borde ha bett sökanden komplettera sin ansökan med en utredning om hörandet av grannarna och, ifall den behövliga kompletteringen inte skulle ha lämnats in, själv ha hört grannarna (3631/4/08*).

Eftersom den regionala miljöcentralen på ansökan eller med samtycke av markägaren kan grunda ett *privat naturskyddsområde,* konstaterades det att miljöcentralen också kan föreslå att ett privat naturskyddsområde ska grundas och begära markägarens samtycke till det eller föreslå för markägaren att denne själv ska ansöka om att ett naturskyddsområde ska grundas (1938/4/08*).

3.3.17 RÄTTSSKYDDET 21 §

Med rättsskyddet avses i detta sammanhang närmast de processuella grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna, 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 grundlagen 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 dock en bestämmelse om god förvaltning.

Kravet på god förvaltning kan härledas både från grundlagen 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 procedurbestämmelser och föreskrifter om grunderna för god förvaltning uppfylls grundlagens krav på att de kvalitativa kriterierna för god förvaltning ska regleras på lagnivå. I fängelselagen finns också föreskrifter om flera frågor som hör till tillämpningsområdet för 21 § i grundlagen.

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 grundlagens bestämmelser samt på de internationella normerna angående de mänskliga rättigheterna.

I Finland hör det till tjänstemännens allmänna skyldigheter att iaktta principerna om god förvaltning, till den del principerna framgår av de "bestämmelser eller föreskrifter som ska 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 tillsyn omfattar dessutom också sådana offentliga uppgifter som sköts av organ vars anställda inte arbetar under tjänsteansvar.

Nedan behandlas vissa av de delområden i samband med rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning som ofta aktualiseras i JO:s verksamhet. På grund av det stora antalet avgöranden omfattar redogörelsen inte alla ärenden där de rättigheter som tryggats i 21 §

i grundlagen uppmärksammades under verksamhetsåret (det finns ca 300 sådana avgöranden). 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. I detta sammanhang ska både det sätt på vilket rådgivningsverksamheten har ordnats hos myndigheterna och rådgivningens innehåll uppmärksammas. 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.

Det krav på adekvat service och rådgivning utgående från kundernas behov som hör samman med serviceprincipen förutsätter att myndigheterna använder ett klart och begripligt språk vid den kommunikation och handledning som riktas till allmänheten. Detta krav gäller också verksamhetsenheternas skyltar. Kravet uppfylldes inte i det fall där bara engelska *(Stroke Unit)* hade använts vid skyltningen (4032/4/08*).

Rådgivnings- och serviceskyldigheten uppfylldes inte heller i det fall där sjukhuset inte hade informerat en patient om att denne hade förvägrats en betalningsförbindelse eller om den telefontid gällande patientens fortsatta vård som hade reserverats för patienten hos sjukhusets läkare (3049/4/08). I ett annat fall konstaterades det att klaganden ännu i efterhand borde ha getts en skriftlig utredning om sjukhusets praxis vid upprättandet av remisser, trots att en sjukskötare per telefon hade gett information om grunderna för jourverksamheten (3906/4/08). Vidare borde man ha ordnat verksamheten inom ett sjukvårdsdistrikt så att sjukvårdsdistriktet skulle ha klarat av att sköta alla sina uppgifter också under semesterperioden. Eftersom det var fråga om uppgifter som berörde individens rättsskydd (framläggning av dokument gällande ett utnämningsbeslut) fick saken särskild uppmärksamhet (3214/4/08).

En häradsskrivare hade å sin sida inte tillräckligt väl utrett eller beaktat sådana väsentliga omständigheter som inverkade på ärendenas behandlingstid då denne hade gjort *uppskattningar av behandlingstiderna.* I ett fall var den slutliga behandlingstiden fyrfaldig i förhållande till vad häradsskrivaren uppskattat. Häradsskrivaren kunde ha korrigerat sitt fel genom att ge klaganden en ny uppskattning av behandlingstiden efter att den ursprungliga uppskattningen visat sig vara felaktig (4832/4/09*).

I ett annat fall konstaterades det att magistraten ska informera den som är föremål för intressebevakning om de vedertagna tillvägagångssätten i samband med hörandet. Den som är föremål för intressebevakning ska informeras om att han eller hon – ifall magistraten har omfattat en sådan praxis – har möjlighet att begära att en närstående ska bistå honom eller henne vid det hörande som gäller intressebevakningen (2171/4/08*).

Vidare konstaterades det att en arbets- och näringscentral och arbets- och näringsbyrå i ett fall borde ha informerat klaganden om att målgruppen för en viss utbildning hade ändrats och ha erbjudit denne en alternativ utbildning (140/4/09*). I ett annat fall fastslogs det att den rådgivningsskyldighet som avses i förvaltningslagen skulle ha tillgodosetts bättre om arbetskraftsbyrån hade anvisat klaganden att kontakta sin pensionsanstalt i de frågor som gällde arbetslöshetspension (187/4/08).

Kravet på tydligt språkbruk gäller också sådana situationer där en representant för en myndighet avtalar om arbetsvillkoren med en ny arbetstagare. För en ny arbetstagare är det viktigt att känna till vilka arbetsuppgifter han eller hon anställs för och vilken lön som betalas för arbetet. I ett fall hade en sommarvikarie vid

ett universitetssjukhus trott sig bli anställd som hjälpskötarvikarie. Vikariens studier var emellertid inte tillräckliga för denna uppgift, utan personen i fråga hade anställts som praktikant (2573/4/08).

I ett annat fall hade klaganden på grund av den besvärliga kundbetjäningssituationen vid en arbets- och näringsbyrå blivit tvungen att vänta på att få uträtta sina ärenden i över fem timmar (2840/4/10). Förfarandet vid en arbets- och näringsbyrå stod i strid med den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen också i det fall där en kund inte hade hänvisats till en svenskkunnig tjänsteman för att uträtta sitt ärende trots att en sådan fanns tillgänglig (2645/4/10*).

En av FPA:s byråer hade å sin sida gett en kund bristfällig rådgivning i ett ärende som gällde läkemedelsersättning (24/4/10). I ett annat fall borde en samkommun ha informerat klaganden om att dennes dokumentbegäran hade tagits till behandling som en sådan anmärkning som avses i patientlagen (2383/4/08). Vidare hade enheten för handikapparbete i en kommun försummat att utreda för en kund hur en förändring i den tillfälliga vården av kundens dotter inverkade på klientavgifterna (2005/4/09).

Det konstaterades även att anvisningarna för ifyllande av flyttningsanmälningsblanketter hör samman med den rådgivning som ges om hur ärenden gällande ändring av adressuppgifter inleds. På flyttningsanmälningsblanketten ska det därför finnas tillräcklig information om vilken betydelse det de facto har att man uppger en separat postadress och hemadress och huruvida det eventuellt krävs några ytterligare åtgärder för att posten ska sändas till den anmälda postadressen. Enligt befolkningsdatalagstiftningen är det nämligen möjligt att anmäla en separat postadress till befolkningsdatasystemet utan att någon särskild motivering behöver ges. Därför kan man ur kundens synvinkel utgå från att en person som uttryckligen vill uppge en annan adress än sin hemadress som sin postadress har gjort ett medvetet val som t.ex. kan grunda sig på att personen i fråga vill säkerställa postgången, eller på någon annan särskild orsak (3438/4/08*).

Rådgivning angående möjligheterna att inleda och söka ändring i ärenden

I ett fall konstaterades det att frågan om klagandens rätt att importera en bil skattefritt inte kunde anses vara så klar att det inte med stöd av förvaltningslagens bestämmelse om rådgivningsskyldigheten skulle ha varit motiverat att informera klaganden om möjligheten att få ett förhandsavgörande om saken (1745/4/08).

Besvarandet av skrivelser

Kraven på god förvaltning innebär att sakliga brev som riktats till en myndighet ska besvaras på ett tillbörligt sätt och utan obefogat dröjsmål. I förvaltningslagen har det i och för sig inte föreskrivits någon särskild tidsfrist inom vilken ärendena ska behandlas för att de ska anses ha blivit behandlade utan dröjsmål. Då myndigheterna tillhandahåller service och bemöter ansökningar, förfrågningar och brev ska de ta hänsyn till vilket slags ärende det i varje enskilt fall är fråga om och vilken betydelse ärendet har för socialvårdsklienten. Situationen kan även påverkas av ifall det är fråga om tillgodoseende av en s.k. subjektiv rättighet eller brådskande service (4523/4/09).

I ett fall hade ett exekutionsverk inte besvarat en e-postförfrågning trots att man av e-postmeddelandet kunde sluta sig till att avsändaren förväntade sig ett svar och frågan gällde ett ärende som i tiden hade behandlats vid exekutionsverket (3799/4/09). I ett annat fall hade klaganden per e-post bett stadens beställarchef för tjänster för småbarnsfostran ge information om personaldimensioneringen inom förskoleundervisningen. Klagandens frågor borde ha besvarats eftersom frågorna var tydliga och sakliga samt berörde ett ämne som hörde till tjänstemannens dåvarande ansvarsområde (2837/4/09). En överläkare hade å sin sida försummat att uppfylla sin lagstadgade skyldighet då överläkaren inte hade agerat med anledning av de kontaktuppmaningar som klaganden hade sänt per e-post (2976/4/09*).

I ett annat fall hade den dokumentbegäran klaganden sänt till en brandstation inte bemötts. Dokumentbegäran hade bemötts först efter att JO:s kansli kontaktat

brandstationen (4778/4/09). Vidare konstaterades det att en grundtrygghetschef borde ha besvarat brev som gällde stadens praxis vid anordnandet av färdtjänst (1056/4/09).

I ett fall hade det tagit nästan ett år innan en sådan *anmärkning som avses i patientlagen* hade bemötts. På grund av oaktsamhet hade klagandens anmärkning behandlats först efter att en utredningsbegäran sänts från JO:s kansli (724/4/09). En överinspektör vid arbets- och näringsministeriet (ANM) hade å sin sida *besvarat klagandens brev* först knappt två år efter att överinspektören hade meddelat BJO att ärendet var under behandling vid ministeriet (3262/4/08).

I ett annat fall hade en polisman låtit bli att besvara klagandens brev som innehöll kritik mot det ordningsbotsföreläggande som polismannen hade sänt till klaganden. Det faktum att JO:s utredningsbegäran gällande ärendet hade inkommit till polisinrättningen vid samma tidpunkt utgjorde inte en godtagbar orsak till underlåtelsen att besvara brevet (2523/4/08*).

RÄTTEN ATT FÅ SIN SAK BEHANDLAD OCH RÄTTEN TILL EFFEKTIVA RÄTTSMEDEL

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet. När det är fråga om en persons rättigheter och skyldigheter ska ärendet uttryckligen behandlas av en domstol eller något annat oavhängigt 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 grundlagen ska rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång tryggas genom lag. Dessutom kräver artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna samt artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen att det ska finnas 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 orsakas av en rättskränkning kompenseras på något sätt. I fråga om rättegångsförfarandet lämnar artikel 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna rum för prövning när det gäller det sätt på vilket kompensation ska ges.

JO kan inte ingripa i domstolars avgöranden och därmed inte heller påverka kompensationen. Däremot kan JO göra framställningar om att myndigheterna ska bedöma hurdan kompensation parterna kunde ges. En sådan immateriell skada som orsakats av ett obefogat dröjsmål under straffprocessen kan i vissa fall också ersättas i samband med rättegångsförfarandet (se HD 2005:73 och 2006:11). När det gäller rättsmedel mot dröjsmål vid rättegången vid tingsrätten har rättegångsbalken utökats med ett nytt 19 kap. som innehåller föreskrifter om när ett ärende kan förklaras brådskande. Samtidigt stiftades lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. Denna lag innehåller föreskrifter om partens rätt till gottgörelse av statens medel då rättegången fördröjs i ett tvistemål, ansökningsärende eller brottmål som behandlas vid en allmän domstol.

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

I ett fall hade klaganden skriftligen gjort en framställning till utrikesministeriet (UM) om att klagandens *avstängning från tjänsteutövningen omedelbart skulle tas till behandling* och om att avstängningen inte längre skulle fortgå. UM hade handlat lagstridigt då ministeriet inte utan dröjsmål hade avgjort frågan om avstängningen eller fattat ett nytt överklagbart förvaltningsbeslut i ärendet (3894/4/09*).

Klagandens rätt att få sitt ärende behandlat tillgodosågs inte heller i det fall där en *fängelseläkare* hade vägrat ge patienten en kopia av den rehabiliteringsplan som utarbetats vid en vårdinrättning och istället uppmanat patienten att begära en kopia från den nämnda vårdinrättningen. Klagandens begäran borde emellertid ha behandlats antingen som en sådan begäran om rätt till insyn som avses i personuppgiftslagen eller som en sådan informationsbegäran som avses i offentlighetslagen (4601/4/09). I ett annat fall hade fängelsets biträdande direktör vägrat upplysa en fånge om huruvida dennes brev hade kvarhållits då fången förhörde sig om saken. Också i den utredning som tillställts JO med anledning av klagomålet förblev det oklart om fångens brev hade innehållits och av vilken orsak det i så fall skett. En kategorisk vägran att informera om saken ledde till att fången gick miste om sin möjlighet att begära omprövning och anföra besvär över kvarhållningsbeslutet (1552/4/09).

I det fall där en klient både direkt och via sitt ombud hade yrkat på ökat umgänge med sitt barn men detta yrkande inte hade bifallits, hade man inom socialväsendet de facto begränsat kontakterna mellan barnet och barnets mor på det sätt som avses i barnskyddslagen. Inom socialväsendet borde man därför i detta fall ha fattat ett beslut om *begränsning av kontakterna* (767/4/09).

I ett annat fall hade klaganden inte fått något skriftligt, motiverat och överklagbart beslut med anledning av sin ansökan om att *omhändertagandet av ett barn skulle upphöra* (4082/4/09*). Vidare hade de kommunala myndigheterna i ett fall vägrat lämna ut de dokument klaganden begärt. Dokumenten hade ett nära samband med klagandens barn men hade troligtvis lagrats bland faderns journalhandlingar. I detta fall var det fråga om klientens grundlagsenliga rätt att få ett överklagbart beslut i ärendet. Beslutet med anledning av denna dokumentbegäran hade fördröjts med över ett år, vilket var lagstridigt och dessutom oskäligt gentemot klaganden (638/4/10).

Vidare konstaterades det att en person som hade ansökt om färdtjänst i enlighet med lagen om service och stöd på grund av handikapp inte hade fått ett motiverat beslut om sin rätt till lagstadgad färdtjänst. Om t.ex. kravet på gravt handikapp inte uppfylldes för sökandens del borde man ha fattat ett motiverat avslagsbeslut i ärendet. Därefter kunde ärendet i andra hand ha behandlats som en sådan ansökan om stöd för transporter som avses i socialvårdslagen (981/4/09).

Samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt borde å sin sida ha gett föräldrarna till en patient ett skriftligt beslut om sin *vägran att bevilja förhandstillstånd* (för att söka vård i en annan EES-stat på sjukvårdsdistriktets bekostnad), inklusive besvärsanvisningar (41/4/09).

I ett annat fall borde man i enlighet med *mentalvårdslagen* ha fattat *ett överklagbart beslut* om övervakningen av umgänget mellan en patient och dennes anhöriga, ifall man inte kommit överens om övervakningen med patienten (3605/4/08*). Patienterna vid statens mentalsjukhus ska också underrättas om att de har rätt att få överklagbara beslut om begränsningar av kontakterna eller omhändertagande av egendom ifall de inte godkänner den praxis som iakttas på avdelningen (2415/4/08).

Vidare konstaterades det att ordföranden och föredraganden vid en kommunal nämnd inte för nämndens del skulle ha fått fatta beslut om huruvida en begäran om omprövning av ett beslut som fattats av en tjänsteinnehavare som var underställd nämnden skulle lämnas utan prövning (3536/4/08). Förfarandet vid behandlingen av en omprövningsbegäran var inte heller lagenligt då kommundirektören inte hade fört ärendet till det behöriga kommunala organet för avgörande utan först hade bemött begäran med ett administrativt brev (649/4/09).

I det fall där bildningsnämnden i en kommun utan att iaktta någon ansökningstid hade beslutat välja en obehörig sökande kunde nämnden inte motivera sitt beslut med en bestämmelse i kommunens förvaltningsstadga som stod i strid med 4 § 3 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare och därmed också med 107 § i grundlagen. Vidare konstaterades det att besvärsförbud borde ha meddelats i ärendet då bemötandet av den förfrågan som riktats till nämnden de facto också innefattade ett beslut om att ansökan avslogs (1409/4/09).

I ett annat fall borde man ha fattat ett skriftligt och motiverat beslut om att ett temporärt omhändertagande av skjutvapen skulle förlängas. Detta beslut borde, inklusive besvärsanvisningar, ha delgetts tillståndshavaren. Biträdande polischefen hade emellertid bara gjort en anteckning om förlängningen i det ursprungliga beslutet om omhändertagande och informerat tillståndshavaren om saken per telefon (3716/4/09*).

RÄTTEN ATT FÅ SIN SAK BEHANDLAD UTAN DRÖJSMÅL

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

Inom laglighetskontrollen aktualiseras ständigt frågor som gäller behandlingstiderna. JO har ofta i handledande syfte uppmärksammat myndigheterna på principen om att ärendena ska behandlas utan dröjsmål också när det inte i ett konkret fall varit fråga om ett förfarande som kunnat 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. Av de ca 300 åtgärdsavgöranden som gällde rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning var det i 110 fall fråga om ogrundade dröjsmål vid rättegången.

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

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 skäliga behandlingstiderna. Ett dröjsmål kan å andra sidan också uppkomma till följd av att ett ärende i något avseende blivit bristfälligt eller felaktigt behandlat. I dessa 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 de kommunala myndigheterna inom olika sektorer. De avgöranden som berör behandlingstiderna för utkomstskyddsärenden refereras i det avsnitt som gäller socialvården på s. 244.

Kommunala myndigheter

Enligt Ålands lagstiftning gäller Finlands lag om utkomststöd i sin ursprungliga form från år 1997 på Åland. Den tidsfrist på sju dagar som därefter föreskrivits för behandlingen av utkomststödsansökningar gäller således inte på Åland. I Ålands förvaltningslag föreskrivs det dock att ärendena ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. En åländsk kommun ansågs ha handlat lagstridigt då behandlingen av två utkomststödsansökningar hade räckt fem respektive sex månader (3537/4/09).

I ett fall konstaterades det att man vid en enhet för handikapparbete utan dröjsmål borde ha fattat beslut om att klientens tillfälliga vårdplats skulle förändras,

dock senast innan bytet av vårdplats de facto genomfördes (2005/4/09). I ett annat fall hade ett beslut om begränsning av kontakterna för ett barn som var placerat i vård utom hemmet fördröjts oskäligt, då ärendets behandling hade räckt över tre månader (2562/4/09*).

Behandlingstiden för ett medborgarinitiativ (ca 11 månader) hade å sin sida påverkats av att initiativet först hade sänts till fel enhet hos staden. I samband med det inledande skedet av ärendets behandling bör man emellertid så snabbt som möjligt utreda huruvida ärendet t.ex. hör till ett visst kommunalt organs ansvarsområde (1923/4/09).

I ett annat fall hade det uppkommit ett dröjsmål när det gällde att föra ett omprövningsärende till stadsstyrelsen för behandling. Dröjsmålet berodde på ett misstag som skett vid ärendets förberedelse, vilket hade lett till att ärendets behandling hade räckt ett år och 11 månader (136/4/08).

Vidare hade det förekommit ett dröjsmål på över fyra månader i ett fall där det vara fråga om att bemöta en sådan anmärkning som avses i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (1275/4/09). Det konstaterades även att en behandlingstid på över fyra månader inom stadens social- och hälsovårdsväsende var alltför lång när det gällde att behandla en ansökan om sådan färdtjänst som avses i socialvårdslagen (613/4/10). I ett annat fall hade förvaltningsdomstolen upphävt ett beslut om serviceboende enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp och återsänt ärendet för ny behandling. Ärendets nya behandling hade räckt över fyra månader, vilket med avseende på ärendets natur och individens rättsskydd var en alltför lång tid (1195/4/09).

Folkpensionsanstalten (FPA)

Inom ett av FPA:s försäkringsdistrikt hade behandlingen av en ansökan om utkomstskydd för arbetslösa räckt över två månader. Det dröjsmål som förekom i ärendet var delvis ogrundat. (5/4/10). Ett ogrundat dröjsmål förekom också i det fall där behandlingen av en ansökan om utkomstskydd för arbetslösa i ett försäkringsdistrikt hade räckt 43 dagar (596/4/109), liksom i de fall där behandlingen hade räckt 23 respektive 24 dagar (596/4/10).

Vidare konstaterades det att den totala behandlingstiden för en föräldrapenningsansökan i ett fall hade uppgått till tre månader och därmed avsevärt överskridit försäkringsdistriktets genomsnittliga behandlingstid på fyra veckor (1137/4/09*). I ett annat fall hade en FPA-byrå utan anledning inväntat besvärsnämndens avgörande innan den fattade beslut om de läkemedelsersättningsansökningar som hänförde sig till åren 2007–2008 (636/4/09).

Det konstaterades även att FPA:s utlandsenhet i ett fall hade begärt utredningar av en pensionsinrättning i Sverige först tre månader efter att klagandens pensionsansökan inkommit (2013/4/09). Vidare hade behandlingen av en ansökan om rätt till social trygghet i Finland räckt ca ett år i ett av FPA:s försäkringsdistrikt. Även om det krävdes tilläggsutredningar för att ärendet skulle kunna avgöras, bl.a. angående de perioder klaganden arbetat i Finland och angående klagandens förvärvsinkomster, ansågs försäkringsdistriktet ha försummat sin skyldighet att behandla ansökan utan ogrundat dröjsmål (3829/4/09).

I ett fall hade behandlingen av en ansökan om ersättning för läkemedelskostnader räckt över tre månader hos FPA, trots att den genomsnittliga behandlingstiden för sådana ansökningar vid den aktuella tidpunkten var 7,2 dagar (1641/4/09*). I ett annat fall hade ankomstdatumet för en ansökan om fortsatt sjukdagpenning antecknats felaktigt. Beslutet hade meddelats först två månader efter att ansökan inkommit (2113/4/09).

Vidare konstaterades det att en FPA-byrå inte hade bemött en begäran om kontroll av registeruppgifter utan ogrundat dröjsmål, då det hade tagit mer än 6 månader innan begäran bemöttes (259/4/09*).

Polisen

På basis av de iakttagelser som gjorts vid en inspektion utreddes förundersökningarnas längd vid en polisinrättning. Det visade sig förekomma mest problem

i samband med utredningen av ekonomiska brott. BJO betonade betydelsen av att förundersökningen utförs snabbt och uppmanade polisinrättningen att fortsättningsvis sträva efter att förkorta förundersökningstiderna (1846/2/09). Det konstaterades även att behandlingstiderna för skjutvapentillstånd emellanåt hade förlängts oskäligt mycket vid en polisinrättning (96/4/10). Eftersom behandlingstiderna för vapentillståndsansökningar också på andra håll hade förlängts avsevärt (t.ex. 2522/4/10), bad BJO Polisstyrelsen före utgången av året granska situationen på riksplanet och utreda vilka åtgärder som kunde vidtas för att trygga att tillståndsärendena kan behandlas inom en skälig tid (80/4/10).

Förundersökningen hade utan orsak fördröjts i ett fall där ärendets behandling hade räckt nästan två år och man utöver att inhämta preliminär utredning inte hade vidtagit några åtgärder i ärendet (3505/4/08). I ett annat fall, där det var fråga om ett ärende som gällde körrätt, borde man med beaktande av ärendets särdrag ha behandlat frågan om klagandens drogberoende snabbare, genom att uppmana klaganden att lämna in ett läkarutlåtande redan i samband med det temporära körförbud som påförts klaganden med anledning av misstänkt rattfylleri (1571/4/09*).

Vidare konstaterades det att förundersökningsprotokollet i ett ärende som gällde vållande av skada hade tillställts åklagaren först efter att åtalsrätten för detta brott hade preskriberats. För misshandelsbrottets del var åtalsrätten dock inte preskriberad (1797/4/08). I ett annat fall hade det bl.a. på grund av arbetssituationen dröjt ca ett år och en månad innan man hade fattat beslut om att någon förundersökning inte skulle utföras (2042/4/09). Förundersökningen i ett ärende som gällde påstådd misshandel i polisens förvaringslokal hade å sin sida räckt nästan fem år. På grund av att förundersökningen hade fördröjts hann åklagaren inte utföra åtalsprövningen innan åtalsrätten preskriberades (2864/4/08*).

Förundersökningens längd utgjorde ur den misstänktes synvinkel ett problem även i det fall där en förundersökning hade räckt nästan tre år vid polisinrättningen i Helsingfors. Dröjsmålet berodde i huvudsak på den besvärliga arbetssituationen vid enheten för ekonomiska brott och egendomsbrott (1041/4/10). I ett annat fall hade förundersökningen i ett omfattande ärende som gällde ekonomiska brott pågått ca tre år inom ett tulldistrikt och den fortgick fortfarande. Det konstaterades dock inte att det förekommit något ogrundat dröjsmål i ärendet, men det var uppenbart att förundersökningen hade fördröjts på grund av att man inväntade resultaten av den skattegranskning som inletts år 2007. Ur den misstänktes synvinkel saknade det emellertid betydelse vilken myndighets åtgärder som påverkade förundersökningens längd (2746/4/09).

Övriga myndigheter

Med anledning av ett klagomål konstaterades det att möjligheterna att ordna rehabilitering vid rätt tid hade äventyrats i det rehabiliteringsärende gällande klagandens dotter som inletts i juni 2008. Orsaken till detta var de långa behandlingstiderna vid besvärsnämnden för social trygghet och vid försäkringsdomstolen. De nuvarande behandlingstiderna innebär att möjligheterna att få rehabilitering vid rätt tid hotas redan i samband med behandlingen i första instans, dvs. vid besvärsnämnden för social trygghet. BJO betonade också vikten av att FPA och den offentliga sektorn bedriver samarbete i rehabiliteringsfrågor (3794/4/08). I ett annat fall hade behandlingen av ett besvärsärende som gällde utkomstskydd för arbetslösa räckt ca 33 månader vid försäkringsdomstolen (3836/4/08).

Vidare konstaterades det att Försäkringsdomstolen i ett fall hade postat sitt beslut först 2,5 månader efter att beslutet fattats. Dröjsmålet berodde bl.a. på att domstolssammansättningens granskande medlem flera gånger varit sjukledig och på att ärendets föredragande hade sagt upp sig från sitt arbete (1008/4/09).

Vid besvärsnämnden för arbetspensionsärenden hade behandlingen av ett besvärsärende som gällde en arbetspensionsanstalts ålderspensionsbeslut räckt över tio månader. Det positiva i sammanhanget var emellertid att besvärsnämnden för arbetspensionsärenden efter anhopningen av ärenden hade ökat sin personal. Den genomsnittliga behandlingstiden vid besvärsnämnden förkortades således betydligt under det följande året (3699/4/08). Vidare konstaterades det att Pensionsskyddscentralen i ett fall borde ha

överfört klagandens ansökan om arbetspension från Sverige till en *EU-blankett* och utan dröjsmål ha sänt blanketten till den svenska pensionsinrättningen. Blanketten borde ha skickats omedelbart efter att de behövliga uppgifterna inkommit, dvs. fem månader tidigare än vad som var fallet (1798/4/09).

Vid högsta förvaltningsdomstolen (HFD) hade behandlingen av besvär över ett beslut som gällde handlingars offentlighet i ett fall räckt ca 14 månader. Även om det inte i lag föreskrivits att ärenden som gäller handlingars offentlighet ska behandlas i brådskande ordning, ansåg JO att det är väsentligt att man fäster ännu större vikt vid att dessa ärenden behandlas snabbt (681/4/09). Vidare konstaterades det att behandlingen av klagandens dokumentbegäran i ett fall hade räckt en månad vid tingsrätten, vilket inte uppfyllde kravet på att ärendet skulle behandlas utan dröjsmål (3661/4/10).

Vid förvaltningsdomstolen hade ett ärende som gällde bilskattebesvär varit under behandling i fyra år, vilket inte heller var godtagbart. Trots att anhopningen av ärenden och resursproblemen utgjorde en förståelig orsak till att behandlingen hade fördröjts, har det allmänna en skyldighet att organisera rättsväsendet så att ärendena kan behandlas utan dröjsmål (1325/4/08).

Vid konsumenttvistnämnden hade behandlingen av ett ärende räckt över ett och ett halvt år. Eftersom behandlingstiderna vid nämnden redan var föremål för särskild uppföljning från JO:s sida, föranledde klagomålet inte några åtgärder trots att behandlingstiden var lång (1997/4/08). Vid en rättshjälpsbyrå hade det förekommit ett ogrundat dröjsmål i det fall där behandlingstiden för ett ärende som gällde avtalsavvittring var ca tre år (4547/4/09).

I anslutning till en anmälan om användning av skog hade behandlingen av ett sådant beslut som avses i naturskyddslagen om fastställelse av flygekorrens fortplantnings- och viloplatser och om användningen av skogen på området räckt alltför länge vid *miljöcentralen.* Efter att förvaltningsdomstolen återsänt ärendet för ny behandling hade behandlingen räckt nästan ett år (2127/4/08). I ett annat fall hade invånarna på ett område gjort en *anmälan till miljöcentralen* om begränsning av det buller som orsakades av sprängnings- och stenkrossningsverksamhet. Ärendets behandling hade fördröjts då det hade räckt nästan 16 månader innan ärendet inleddes (2502/4/08).

Behandlingstiden var enligt BJO oskäligt lång också i det fall där det hade tagit nästan tre månader innan Utbildningsstyrelsen (UBS) hade *återbetalat en examensavgift* (544/10*). I ett annat fall hade Statskontoret fattat beslut om fortsatt ersättning med stöd av olycksfallsförsäkringslagstiftningen först över två år och tre månader efter att betalningen av olycksfallspension hade upphört (784/4/09*).

Vid Tjänstemännens arbetslöshetskassa hade behandlingen av en dagpenningsansökan fördröjts vid årsskiftet 2009–2010 till följd av att antalet ansökningar ökat (690/4/10). Behandlingen av en dagpenningsansökan hade också fördröjts vid TEAM Industribranschernas arbetslöshetskassa (behandlingen hade räckt över åtta veckor), av orsaker som hörde samman med kassans fusion och det stora antalet ansökningar vid kassan (1061/4/10). Behandlingstiden var likaså alltför lång i det fall där en dagpenningsansökan hade varit under behandling en månad vid den allmänna arbetslöshetskassan YTK (1464 och 1701/4/09).

I ett annat fall borde YTK ha begärt *tilläggsutredning av klaganden tidigare* än vad som var fallet (1646/4/09). Behandlingstiden var alltför lång också i det fall där YTK hade börjat behandla klagandens dagpenningsansökan en månad efter att den inkommit (4323/4/09). Behandlingen av en dagpenningsansökan hade inte heller skett utan dröjsmål vid Arbetslöshetskassan för yrkesutövare inom försäljning och marknadsföring då behandlingstiden överskred två månader (1788/4/09).

För barnpsykiatriska avdelningen vid ett universitetssjukhus hade det i ett fall räckt drygt nio månader innan polisens begäran om handräckning i samband med utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av ett barn hade tillgodosetts, vilket var en oskäligt lång tid (1480/4/09).

Vidare konstaterades det att rättsmedicinska avdelningen vid Hjelt-institutet, som hör till Helsingfors universitet, inte hade handlat lagenligt då utarbetandet av dokument som hänförde sig till *en rättsmedicinsk utredning av dödsorsaken* hade räckt över ett halvt år

(1672/4/10). Länsstyrelsen hade inte heller handlat lagenligt i det fall där det hade räckt över tre månader att utarbeta dokument som hänförde sig till en rättsmedicinsk utredning av dödsorsaken (2055/4/09*).

BEHANDLINGENS OFFENTLIGHET

Ärenden som berör behandlingens offentlighet aktualiseras närmast i samband med domstolarnas muntliga förhandlingar. Den andra centrala frågan i anslutning till behandlingens offentlighet, nämligen tillgodoseendet av en dokumentbegäran eller en begäran om information, har behandlats ovan i det avsnitt som gäller 12 § i grundlagen.

Det faktum att *en brottmålsrättegång ordnades i Åbo fängelse* var otillfredsställande med tanke på kravet på att rättegången ska vara offentlig. Av de journalister som önskade närvara vid fängelserättegången krävdes att de på förhand anmälde sig och uppgav sitt namn och födelsedatum samt sina kontaktuppgifter. Detta förfarande innebar att andra än journalister inte gavs möjlighet att närvara vid den offentliga rättegången. Kravet på att födelsetiden och kontaktuppgifterna skulle uppges borde dessutom ha grundat sig på sådana tvingande skäl som närmast skulle ha hänfört sig till fängelsets eller rättegångens säkerhet. Sådana skäl fanns emellertid inte i detta fall. Det oreglerade förhandsanmälningsförfarandet var dessutom ägnat att skapa ovisshet om varför uppgifterna begärdes, vad som hände med uppgifterna och vem som behandlade dem. Det fanns också risker för att det skedde sådana fel i samband med förfarandet som obefogat kunde hindra en person från att närvara vid fängelserättegången, vilket i det aktuella fallet även hade inträffat för en journalists del (305/4/09*).

HÖRANDET 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 god 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 syneförrättningar som berör deras ärende. Också själva hörandet ska uppfylla de krav som ställs i lagen, bl.a. i det avseende att parterna ska ges en faktisk möjlighet 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 en svarande som bodde utomlands inte fått information om den rättegång där hans faderskap hade fastställts och där han förpliktats betala underhållsbidrag. Detta förfarande var lagstridigt (3053/4/08*).

I ett annat fall hade man vid en arbetskraftsbyrå antecknat ett felaktigt datum på en utredningsbegäran. Vid byrån hade man inte heller märkt att *klaganden hade bemött utredningsbegäran på elektronisk väg.* Därför hade arbetskraftskommissionen inte haft tillgång till klagandens svar då den behandlade klagandens ärende (2411/4/08).

Vidare konstaterades det, i ett ärende som gällde en ansökan om åtgärdstillstånd, att chefen för byggnadskontoret och den arkitekt som behandlat tillståndsärendet borde ha *hört* innehavarna av de *koloniträdgårdsparceller som var belägna mitt emot och bredvid* den parcell som var avsedd som byggplats (4257/4/08).

SKYLDIGHETEN ATT GE MOTIVERADE BESLUT

Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen är rätten att få motiverade beslut ett viktigt element i god förvaltning och i en rättvis rättegång. Också artikel 6 i 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 beslutsmotiveringarna är det inte tillräckligt att bara avgörandets resultat framgår av beslutet, utan parterna har också rätt att få veta hur och på vil-

ka 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 beslutsmotiveringarna.

Två av polisens *förundersökningsbeslut* hade motiverats bristfälligt då beslutens rättsliga grund inte framgick av dem, liksom inte heller de fakta som slutresultatet grundade sig på. I det ena beslutet hade polisens befogenheter dessutom ifrågasatts, eftersom det i beslutet konstaterades att polisen inte hade tillräcklig yrkesfärdighet för att undersöka påståendena om försummelser i samband med vården (3505/4/08). Inexakta grunder för ett beslut om att förundersökningen skulle avslutas förekom också i ett ärende (1954/4/09). I ett annat fall var motiveringen till ett beslut om att en förundersökning inte skulle utföras diskutabel, då man i beslutet hade hänvisat till åklagarens åsikt och motiveringen även i övrigt var otydlig (1955/4/09).

En biträdande polischef uppmärksammades å sin sida på grunderna för *ett beslut om temporärt omhändertagande av skjutvapen* och på vikten av att besluten motiveras tydligt, samt på de övriga krav som ställs i förvaltningslagen (709/4/09*).

Av ett avgörande som gällde en *ansökan om befrielse från fordonsskatt* framgick det inte alls att beslutet grundade sig på att skattelättnadsförfarandet betraktades som sekundärt i förhållande till det beslut som skulle fattas vid det egentliga beskattningsförfarandet. Med tanke på klagandens rättsskydd skulle det emellertid ha varit viktigt att man i motiveringen skulle ha beaktat yrkandet på skattefrihet, så att klaganden i samband med ändringssökandet tillräckligt väl kunde ha bedömt i vilken omfattning ändring behövde sökas (2913/4/08).

Vidare uppmärksammades Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) på det *jämförelsememorandum* som upprättas angående *personer som söker en tjänst,* där man hade underlåtit att redogöra för en del av klagandens chefserfarenhet (409/09). I ett annat fall konstaterades det att en myndighet som beviljar befrielse från de hyror som myndigheten tar ut för utrymmen och redskap som hyrs ut till en kund ska upprätta skriftlig dokumentation angående befrielsen och dess orsak i samband med sitt beslut (1906/4/08*).

I ett fängelse hade man å sin sida inte alls motiverat ett beslut om att en fånge förvägrades rätt till *oövervakade besök* (694/4/09). Flera beslut som gällde oövervakade beslut kritiserades även för att de endast hade motiverats med den formulering som används i lagen (bl.a. 1469/4/09* och 2299/4/08). I vissa beslut om avslag av *permissionsansökningar* hade man inte heller antecknat alla fakta som besluten grundat sig på, trots att t.ex. fängelsestraffens antal och brottens art var sådana grunder som uppenbart hade inverkat på varje avslagsbeslut (2108/4/09).

Vid behandlingen av ett klagomål som gällde *läsning av brev och avlyssning av telefonsamtal i fängelset* framgick det att man som motivering till besluten om läsning av brev i fånginformationssystemet endast hade antecknat paragrafens ordalydelse, enligt vilken grunden för läsningen av brev var att ”avvärja en fara som hotar anstaltsordningen”. Besluten om avlyssning av telefonsamtal hade inte motiverats alls. Sådana problem som hänför sig till informationssystemen kan emellertid inte utgöra en godtagbar orsak till att besluten registrerats bristfälligt (3349/4/08*).

En myndighet inom socialväsendet hade å sin sida i ett fall grundat sitt *utlåtande till staden* på sådana odokumenterade uppgifter som åtminstone inte på basis av den skriftliga utredningen i efterhand kunde verifieras på ett objektivt sätt (227/4/09). I ett annat fall hade ett *kompletterande avslagsbeslut gällande utkomststöd* inte motiverats alls (2273/4/10).

SKYLDIGHETEN ATT BEHANDLA ÄRENDENA KORREKT

Kravet på att ärendena ska behandlas korrekt innefattar en allmän omsorgsplikt. Myndigheterna ska omsorgsfullt utreda de ärenden som de behandlar samt iaktta gällande bestämmelser och föreskrifter. Detta vidsträckta sakområde omfattar många olika frågor

som berör både domstolsförfarandet och förvaltningsprocessen. Under verksamhetsåret hänförde sig ca 100 ärenden till detta allmänna sakområde, vilket motsvarar en tredjedel av de iakttagelser i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som berörde 21 § i grundlagen. I en del av de ärenden som aktualiseras inom detta sakområde är det fråga om enskilda fel som begåtts av oaktsamhet, medan det i andra fall närmast är fråga om gränsdragningar och bedömningar som gäller myndigheternas förfaranden och prövningsrätt i sakfrågor.

JO uppmärksammade för framtiden en beslutssammansättning vid hovrätten på att de avgöranden som gäller hörandet av vittnen ska nedtecknas. I ett fall hade nämligen *orsaken till att ett vittne inte hade hörts* varken antecknats i hovrättens protokoll eller i något annat av de dokument som utarbetats i ärendet (1513/4/09). I ett annat fall var det fråga om att en part i ett tvistemål hade åberopat en omständighet som enligt rättslitteraturen kunde vara av betydelse med tanke på avgörandet av det aktuella ärendet. *Motiveringen till tingsrättens dom* i ärendet var i viss mån problematisk, eftersom det inte framgick av domen varför denna omständighet enligt tingsrättens uppfattning inte hade inverkat på slutresultatet i ärendet (2738/4/08).

I ett fall hade det hovrättsråd som svarade för bandningen av hovrättens huvudförhandling handlat oaktsamt vid bandningen. Förhören med två personer hade delvis blivit obandade och dessutom hade bandningen fortgått en stund under den paus som hölls i huvudförhandlingen. Det sist nämnda misstaget ledde till att en part som begärt kopior av ljudupptagningarna gällande huvudförhandlingen kunde ta del av den diskussion som omfattades av domstolens förhandlingssekretess (945/4/08*).

Vid en tingsrätt hade man å sin sida i en brottmålsdom *felaktigt antecknat att domen hade vunnit laga kraft,* vilket ledde till att klaganden, som senare hade häktats som misstänkt för ett annat brott, hade frigetts från häktet en dag för sent (1079/2/09). I ett annat fall uppmärksammades en tingsdomare på vikten av att iaktta noggrannhet då kallelser upprättas. I tingsrättens *kallelse till huvudförhandlingen* i ett ärende som gällde ordningsböter fanns det nämligen ett felaktigt omnämnande av att ordningsböterna vid svarandens frånvaro skulle fastställas som sådana (1374/4/09).

Vidare framgick det i ett fall att en första *ansökan om skilsmässa hade förkommit vid tingsrätten.* Därmed hade tingsrätten inte registrerat att ansökningsärendet hade inletts den dag ansökan lämnades in. Till följd av detta hade ärendet inletts först ca ett halvt år senare, då klaganden lämnade in en ny skilsmässoansökan (2263/4/08). I ett annat fall delgav JO en *stämningsman* vid tingsrätten sin uppfattning om vikten av att man noggrant iakttar de tillvägagångssätt som ska tillämpas vid delgivningen. Stämningsmannen hade inte använt de primära delgivningssätten (delgivning mot mottagningsbevis eller delgivningsintyg) utan hade tillämpat ett förfarande som inte grundade sig på lag. Stämningsmannen hade sänt målsäganden, som skulle kallas till huvudförhandlingen, ett textmeddelande där denne uppmanades avhämta stämningen på polisstationen (966/4/09*).

Enligt den gällande lagen kan uppgifter som ingår i journalhandlingarna sändas från hälsovårdscentralen direkt till FPA endast ifall patienten har gett sitt skriftliga samtycke till detta (3256/4/09*). I ett annat ärende framgick det att klagandens *begäran om att få kontrollera sina personuppgifter* hade förkommit (1392/4/09).

Rättsmedicinska institutionen ska ha tydliga instruktioner angående förvaringen av avlidna som hämtats till institutionen men som inte registrerats i polisens datasystem för sådana avlidna som ska genomgå en rättsmedicinsk obduktion. Institutionen ska ordna sin verksamhet så att en avliden inte kan "glömmas kvar" i kylförvaringsutrymmet, utan så att förvaringstidernas längd och grunderna för förvaringen följs upp. Dessutom konstaterade man att det fanns skäl att precisera institutionens blankett för kroppsdonationstestamenten med avseende på den situation där en person avlider i sitt hem (1598/4/09*).

Vidare hade överläkaren vid en hälsovårdscentral överskridit sina befogenheter i samband med avstängningen av en tandläkare från tjänsteutövningen. *Överläkaren hade också gjort en brottsanmälan angående tandläkaren.* Åtalet mot tandläkaren förkastades emel-

lertid och det konstaterades att överläkaren inte hade utrett grunderna för brottsanmälan tillräckligt noggrant (1299/4/09).

Med tanke på offentlighetsprincipen och principen om god förvaltning var det problematiskt att det inom jobbsökartjänsten Valtiolle.fi krävdes identifiering med hjälp av bankkoder eller ett särskilt certifieringskort för att få tillgång till en tom ansökningsblankett, dvs. för att få ta del av en offentlig handling, även om ingen ansökan gjordes. Det var inte heller förenligt med god förvaltning att en person som inte ville använda bankkoder vid identifieringen blev tvungen att genomgå extra besvär för att kunna se eller få tillgång till blanketten (3661* och 3999/4/08).

Vid SATO hade behandlingen av bostadsansökningar dimensionerats så att alla ansökningar inte kunde behandlas inom ansökningarnas giltighetstid på en månad. Om inte bostadssökanden förnyade sin ansökan löpte dess giltighetstid ut. Uppmaningen om att sökanden skulle förnya sin ansökan med en månads mellanrum grundade sig inte på lag och den stred dessutom mot principen om god förvaltning (2299/4/09).

Vid en garnison hade klagandens olycksfallsanmälan inte behandlats i enlighet med kraven på god förvaltning då den inte hade sänts till Statskontoret inom den tid som föreskrevs i försvarsmaktens direktiv. Anmälan hade tillställts Statskontoret först då klaganden förhörde sig om saken, ungefär en månad efter att anmälan senast borde ha sänts (2095/4/09*).

Vidare konstaterades det att de klagomål en lektor anfört inte borde ha fått inverka på utarbetandet av dennes arbetsintyg (1878/4/09). I ett annat fall hade Konsumenttvistnämnden handlat felaktigt då den inte hade tagit ställning till ändringssökandens alla yrkanden (1997/4/08).

I ett fall hade utsökningsmyndigheterna i den ansökan om betalningsförbud som hade sänts till en aktör som betalade ut lön till den deltidsarbetande gäldenären uppgett beloppet av inkomsten från FPA felaktigt så att det motsvarade dagpenningens fulla belopp. Efter att felet rättats hade exekutionsverket dock inte omedelbart återbetalat den överbetalda del som enligt betalningsförbudet omfattades av utsökningen, utan exekutionsverket hade hunnit betala beloppet till borgenären (1167/4/09). I ett annat fall hade gäldenären tillsänts handlingar som innehöll motstridig information. Utmätningsmannen hade inte heller meddelat gäldenären att den betalningsuppmaning som skulle komma att skrivas ut med stöd av datasystemet var grundlös (2456/4/09).

Vidare framgick det att man i ett fall vid utmätningen av ett bankkonto inte hade iakttagit utsökningsbalkens föreskrifter om undantag från utmätning och lämnat det skyddade beloppet till gäldenärens förfogande (3252/4/09). I ett annat fall hade man vid exekutionsverket också antecknat rättegångskostnaderna som fordringar hos gäldenären, trots att utsökningsansökan endast gällde skadestånden i den dom som verkställigheten grundade sig på (3428/4/09).

På basis av ett klagomål konstaterades det att den ansökan om uppskov av verkställigheten av ett fängelsestraff som klaganden tillställt exekutionsverket inte alls hade tagits till behandling. Ansökan hade upptäckts först då de verkställighetshandlingar som exekutionsverket hade försett med ett intyg över hinder och returnerat till Brottspåföljdsverket hade sänts till fängelset för verkställighet (2530 och 2531/4/08). I ett annat fall hade Brottspåföljdsverket inte utan dröjsmål betalat det skadestånd som ådömts staten. Brottspåföljdsverkets tjänsteman hade inte heller besvarat borgenärens e-postmeddelanden angående skadeståndskravet. Då borgenären förde ärendet till indrivning genom utsökning hade det inträffat flera fel vid registreringen av utsökningsärendet samt vid indrivningen och redovisningen av fordringen (2857/4/09*).

Polisen hade i ett fall gripit en person i dennes hotellrum, varvid den gripnes tillhörigheter hade blivit kvar i hotellrummet. Polisen hade lovat hämta tillhörigheterna senare. Detta hade emellertid inte skett, utan polisen hade först till följd av klagomålet en månad senare hämtat tillhörigheterna hos den städare som tagit hand om dem. I denna situation var det omöjligt att bedöma om några av klagandens tillhörigheter hade försvunnit eller inte (2945/4/10).

Vidare konstaterades det att en avliden persons anhöriga utan dröjsmål ska informeras om dödsfallet. I ett fall hade polisen inte i samband med utredningen av dödsorsaken försökt utreda vilka som var den avlidnes anhöriga på något annat sätt än med hjälp av befolkningsregistret, trots att telefonnumren till de anhöriga fanns i den avlidnes plånbok och ett s.k. ICE-nummer fanns registrerat i den avlidnes mobiltelefon (1732/4/09*).

En äldre konstapel hade å sin sida handlat lagstridigt då denne hade påfört klaganden ett temporärt körförbud efter att ha tagit klaganden, som befann sig på en busshållplats, i förvar på grund av berusning. En polisman är nämligen inte behörig att direkt ingripa i en persons körrätt då det inte är fråga om en trafiksituation (1894/4/09). I ett annat ärende hade nedläggningen av ett straffyrkande inte registrerats tillräckligt tydligt och det förblev således oklart huruvida målsäganden hade anmält att denne avstod från straffyrkandet eller inte. I det ena fallet hade åtalsrätten dessutom preskriberats redan då anmälan gjordes och man borde således på denna grund omedelbart ha fattat beslut om att avsluta förundersökningen (2065/4/09*).

Vidare framgick det att målsäganden i ett fall borde ha informerats om att förundersökningen av ett misshandelsfall hade avbrutits (3819/4/09). I ett annat fall innehöll förundersökningsprotokollet en felaktig anteckning och saknade dessutom en del uppgifter (2001/4/09). Det var även problematiskt att man i en *polisinrättnings förvaringslokal* inte verkade föra bok över läkemedlen, så att man kunde ha fått närmare uppgifter om vilka läkemedel klaganden haft med sig och tilldelats i förvaringslokalen (3321/4/09).

Biträdande direktören för ett fängelse uppmärksammades å sin sida på skyldigheten att reda ut ärendena och iaktta noggrannhet vid ärendenas behandling. I detta fall var det fråga om att det inte längre förelåg någon sådan omständighet som utgjort grund för beslutet om ett *oövervakat besök.* Det hade funnits skäl att misstänka detta på basis av beredningen och saken kunde också observeras på basis av de dokument som gällde tidigare motsvarande beslut (2299/4/08). I ett annat fall hade en fånge flera gånger begärt ett skriftligt beslut om sin cellplacering. Det skulle ha varit förenligt med god förvaltning att vid behov ge en skriftlig motivering till beslutet, trots att det i detta fall var fråga om faktisk förvaltningsverksamhet (4244/4/08).

Om en *allmän intressebevakare* i något fall ifrågasätter äktheten av sin huvudmans bemyndigande gällande utlämnande av information, ska intressebevakaren omedelbart kontakta huvudmannen för att utreda saken (2586/4/08). Då det blir aktuellt att tömma en huvudmans lägenhet ska intressebevakaren fråga huvudmannen, eller i mån av möjlighet dennes närstående, vilket lösöre som ska sparas och huruvida det eventuellt finns egendom som tillhör någon annan i bostaden (3026/4/08*).

I ett fall hade den ledande socialarbetaren i en stad försummat sin skyldighet att behandla klagandens utkomststödsärende på ett tillbörligt sätt. Förvaltningsdomstolen hade i september 2005 för tredje gången återsänt ärendet för ny behandling. *Tjänsteinnehavaren hade emellertid avgjort ärendet i strid med förvaltningsdomstolens ståndpunkt.* Rättsskyddet och rättsordningen kräver dock att de kommunala myndigheterna iakttar förvaltningsdomstolens beslut och att ett beslut kan prövas på nytt endast genom ändringssökande eller återbrytande. Med tanke på ärendets natur och individens rättsskydd hade ärendets behandling dessutom räckt alltför länge (652/4/08).

I ett annat fall konstaterades det att tjänsteinnehavarna inom familjeservicen inte i sin utredning av ett barns förhållanden skulle ha fått ta ställning till frågan om vårdnadshavarskapet och förorda att modern ensam skulle utses till vårdnadshavare för barnet. Tingsrätten har nämligen rätt att på ett bindande sätt avgöra och avgränsa vilka frågor tingsrätten önskar att de som utarbetar en utredning av barnets förhållanden ska uttala sig om. I detta fall hade de som utarbetat utredningen också försummat att höra klaganden och att samarbeta med dem som utarbetat en motsvarande utredning i en annan stad. Detta förfarande innebar att de hade handlat partiskt och i strid med principerna om god förvaltning samt äventyrat klagandens rättsskydd i det tvistemål som gällde barnets boende och umgängesrätt (913/4/09).

Inom bildningsväsendet hade man å sin sida försummat att i samband med ett beslut som berörde vissa undervisningsarrangemang utreda riktigheten av alla fakta som gällde vårdnaden om ett barn, trots att det riktiga sakläget utan besvär kunde ha utretts med hjälp av uppgifterna i befolkningsdatasystemet. I beslutet hade man dessutom som den omyndiges vårdnadshavare antecknat personer som inte hade en sådan ställning. Dessa personer hade därmed enligt förvaltningslagen i praktiken också rätt att föra talan för den omyndiges del. Detta förfarande innebar att klaganden hade skäl att oroa sig för att sekretessbelagda uppgifter hade spritts till sådana personer som inte hade rätt att ta del av dem (3951/4/09*).

I ett annat fall hade social- och hälsovårdsväsendet i en kommun inte *ordnat sin dokumenthantering* så att man tillräckligt omsorgsfullt och noggrant kunde följa med hur de insända dokumenten rörde sig inom ämbetsverket och övervaka att t.ex. brev, förfrågningar, ansökningar och ändringsansökningar bemöttes utan ogrundat dröjsmål (1089/4/09). Inom socialväsendet ska man även se till att de anställda har behövlig kännedom om offentligheten för de dokument som behandlas där och om det förfarande som ska iakttas när det gäller att skydda dokumenten och datasystemen (4169/4/09*).

Vidare konstaterades det i ett fall att samdebiteringen av klientavgifter för hemvården för personer som levde i äktenskap och hade ett gemensamt hushåll borde ha framgått av den faktura kommunen skickat. Av fakturan borde det också ha framgått vilken mängd tjänster som tillhandahållits vardera serviceanvändaren under faktureringsmånaden och vilken avgift som tagits ut för tjänsterna (2314/4/09). I ett annat fall hade registreringen av uppgifter om bokningen av de verksamhetslokaler och redskap som en myndighet hyrt ut samt fastställandet av avgifterna skötts så bristfälligt att det i efterhand var svårt att få klarhet i de frågor som gällde uthyrningen och avgifterna. BJO ansåg att det var viktigt att Museiverket skulle effektivera sin interna kontroll så att uthyrningen av verksamhetslokaler och redskap samt fastställandet av avgifterna dokumenteras på ett tillbörligt sätt (1906/4/08*).

Det konstaterades även att en arbets- och näringsbyrå hade gjort en oriktig rättelse av ett beslut om rörlighetsunderstöd, utan att klaganden ombetts ge sitt samtycke till rättelsen. Arbets- och näringscentralens jurist hade också felaktigt meddelat klaganden att det inte behövdes något samtycke av klaganden för rättelse av beslutet om rörlighetsunderstöd (3122/4/08).

En arbetskraftsbyrå hade å sin sida inte iakttagit noggrannhet då den inte i sina register hade observerat den riktiga adressen till en *spärrmarkeringsklient* och sänt ett utbildningsbeslut och andra brev på denna adress (3185/4/08*). I ett annat fall hade grundtrygghetsverket i en samkommun handlat i strid med 54 § i förvaltningslagen då grundtrygghetsverket inte utan dröjsmål hade delgett klaganden det färdtjänstbeslut som gällde dennes son på den adress som nämndes i tjänsteinnehavarens beslut (589/4/09).

Vidare konstaterades det i ett fall att staden borde ha *informerat den person som lämnat in ett medborgarinitiativ* om de åtgärder som vidtagits med anledning av initiativet (1923/4/09). I det fall där staden hade överfört brev som gällde hyresbostäders skick till ett *privaträttsligt fastighetsaktiebolag* var det inte uttryckligen fråga om överföring av handlingar till en behörig myndighet. Trots detta skulle det dock ha varit förenligt med grunderna för god förvaltning att informera om överföringen av breven (666/4/08).

I ett annat fall hade man inte i samband med sänkningen av utkomststödets grunddel utarbetat en sådan plan som avses i 10 § i lagen om utkomststöd (328/4/10). Vidare fastslog man att det av punkten ”Ansökan” på utkomststödsblanketten ska framgå när utkomststödsansökan har inkommit eller inlämnats till socialverket. Därmed får utkomststödsklienten information om när hans eller hennes ansökan har inkommit till myndigheten och kan bedöma om myndigheten har behandlat ansökan inom den tidsfrist som föreskrivs i lagen om utkomststöd (1303/4/09).

Vid en lantmäteribyrå hade man inte i tid tillställt förrättningsingenjören parternas brev som var avsedda att behandlas vid ett förrättningssammanträde. Förrättningsingenjören hade först efter förrättningssammanträdet fått det brev som inkommit två dagar före

sammanträdet (159/4/09). I ett annat fall konstaterades det att förrättningsingenjören hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt då denne hade meddelat att *protokollet över det första inlösningsförrättningssammanträdet* skulle upprättas i sin slutliga form först efter att det andra förrättningssammanträdet hållits. Därefter skulle förrättningsingenjören sända klaganden en kopia av det slutliga protokollet. Eftersom förrättningen hade fortgått först ett år och fem månader efter det första sammanträdet, skulle det emellertid ha varit motiverat att tillställa klaganden en kopia av protokollet över det första sammanträdet redan före det fortsatta sammanträdet hölls (881/4/08).

Vidare var det förrättningsprotokoll som upprättats vid en inlösningsförrättning gällande tillandning bristfälligt. Av protokollet framgick nämligen inte de yrkanden och uttalanden som ägaren till den belastade lägenheten hade framfört med anledning av sin begäran om överföring av servitutsrätten. Dessutom hade förrättningsingenjörens beslut om överföring av servitutsrätten i vissa avseenden motiverats bristfälligt (3201/4/08).

Det konstaterades även att en arbets- och näringscentral borde ha bedömt *behovet av startpenningsutlåtanden* noggrannare än vad som var fallet då centralen ingick ett ramavtal med klagandens företag. Orsakerna till att de byråer som var underställda centralen inte hade skaffat några utlåtanden av klagandens företag var inte heller godtagbara (88/4/09). I ett annat fall hade en arbets- och näringsbyrå felaktigt gett ett arbetskraftspolitiskt utlåtande under den sista dagen av den tidsfrist som reserverats för klaganden för inlämnande av utredning i ärendet, trots att byrån inte fått någon utredning av klaganden (113/4/09).

I ett fall hade Byggnadsbranschens arbetslöshetskassa inte bett om ett samtycke av klaganden för rättelse av sitt tidigare beslut om beviljande av arbetslöshetsförmåner eller ansökt om undanröjande av beslutet innan kassan fattade ett avslagsbeslut i ärendet (128/4/08).

I ett annat fall var det brev en FPA-byrå sänt till klaganden delvis inexakt. Hos FPA förekom det också olika uppfattningar om registreringen av ansökningsdagen (278/4/09). När det gäller förmånsärenden konstaterades det att FPA särskilt ska uppmärksamma att ett dröjsmål vid behandlingen av en ansökan inte leder till att förmånen automatiskt dras in i samband med databehandlingen (2248/4/09). Inom ett av FPA:s försäkringsdistrikt hade man handlat felaktigt i det fall där ett avslagsbeslut hade meddelats i form av ett interimistiskt beslut. Dessutom hade ett beslut om rehabilitering motiverats felaktigt. FPA:s byrå hade inte heller gett klaganden tillbörlig rådgivning och utredning om ärendets behandling (2472/4/08).

ÖVRIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR GOD FÖRVALTNING

I ett fall hade en socialarbetare inte handlat i enlighet med den *princip om tillitsskydd* som hör till god förvaltning då eftermiddagsvården för ett barn hade avslutats utan förhandsanmälan. Kommunens grundtrygghetsavdelning uppmärksammades också på att man ska iaktta noggrannhet vid förmedlingen av information till socialserviceklienterna (2684/4/08*). I ett annat fall skulle det med tanke på tillitsskyddet ha varit motiverat att ge klaganden en ny uppmaning att flytta sitt fordon, som med avseende på flyttningsgrunderna skulle ha stämt överens med beslutet om flyttning av fordonet. Dessutom borde klaganden ha informerats om uppmaningen (1902/4/08). Vidare konstaterade man att det faktum att befolkningsuppgiftslagstiftningen gör det möjligt att anmäla olika adressuppgifter till befolkningsdatasystemet innebär att anmälaren med fog kan förvänta sig att de som erhåller adressuppgifterna handlar i enlighet med anmälan (3438/4/08*).

Enligt BJO är det s.k. *ne bis in idem* -förbudet inte bindande för JO. Därför kunde BJO på nytt pröva en klagan gällande ett utnämningsärende som länsstyrelsen redan hade undersökt och bedömt. I sak ansåg BJO emellertid att de åtgärder länsstyrelsen vidtagit i ärendet var tillräckliga (1364/4/09).

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 grundlagen, även om de inte uttryckligen har specificerats på samma sätt i grundlagens förteckning över de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagens straffprocessuella reglering är emellertid mer omfattande än konventionens, eftersom grundlagen 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. Dessutom har flera frågor som också berört de straffrättsliga rättsskyddsgarantierna granskats ovan i samband med andra grundlagsbestämmelser, såsom 7 och 10 § i grundlagen.

Grundtanken med det förfarande där parterna får ge en *utsaga om det material som upptagits vid förundersökningen* är att utreda huruvida det finns behov av ytterligare utredningar, samt att med tanke på åtalsprövningen och rättegången gestalta vad som är ostridigt eller stridigt i ärendet. Därför ska rätten att ge en utsaga förvägras endast ifall givandet av en utsaga skulle medföra ett ogrundat dröjsmål vid förundersökningen. Vid denna prövning ska man bl.a. beakta när åtalsrätten för det misstänkta brottet preskriberas. I detta sammanhang bör man även beakta att ärendets sammanlagda behandlingstid förkortas då en parts begäran om tilläggsutredning eller ett sådant uttalande som ger myndigheterna anledning till tilläggsutredningar erhålls innan ärendet överförs till åtalsprövning, istället för att dessa omständigheter uppdagas först efter att ett eventuellt åtal har väckts (75/4/09).

Det förfarande där polisen i efterhand hade gett *oriktiga utfästelser* om att en förhörsberättelse inte skulle utnyttjas i samband med en annan förundersökning kunde kritiseras med tanke på kraven på en rättvis rättegång, som förutsätter att förundersökningen i alla avseenden sker på ett lagligt och sakligt sätt (1343/4/09*). I ett annat fall hade förundersökningen fördröjts med över ett år på grund av att polisen inte hade fått det *läkarintyg som beställts från sjukhuset.* Polisinrättningens ledning anvisades att diskutera detta allmänt förekommande problem med sjukhusets ledning. När det gällde det fotografi som hade inkluderats i förundersökningsprotokollet borde man dessutom ha antecknat vem som hade tagit fotografiet, när det hade tagits och hur det hade hamnat hos polisen (2496/4/09).

Vidare framgick det att *en bevisprovokation genom köp och en täckoperation* hade hållits hemliga för den person som åtgärderna riktade sig mot samt för offentliga åklagaren och domstolen. Besluten gällande dessa åtgärder baserade sig således endast på förundersökningsmyndigheternas prövning. Detta väckte tvivel på huruvida den gällande lagstiftningen erbjuder tillräckliga rättsskyddsgarantier när det gäller att säkerställa att partens rätt till en rättvis rättegång i alla situationer tillgodoses vid brottmålsrättegången (571/2/08*).

Det *tillkännagivande* som utarbetats av en kriminalkommissarie betraktades i vissa avseenden som problematiskt med tanke på oskuldspresumtionen. I tillkännagivandet talades det nämligen om de bedrägerier som var under utredning på ett sådant sätt att man kunde uppfatta att det redan hade fastställts att brotten hade begåtts (3534/4/08). I ett annat fall hade man inte i klagandens *disciplinhandlingar* gjort en tillbörlig anteckning om åklagarens avgörande, enligt vilket klaganden kunde betraktas som oskyldig till den gärning som tidigare tillräknats klaganden och på basis av vilken denne påförts ett disciplinstraff. Denna situation, som var problematisk med tanke på oskuldspresumtionen, korrigerades sedermera genom Brottspåföljdsverkets åtgärder (170/2/08*).

Ett advokats besök hos en fånge hade i ett fall ordnats *under särskilt övervakade förhållanden,* då advokaten och fången hade placerats i ett rum där de skiljdes från varandra genom en plexiglasvägg och måste föra sitt samtal via telefon. Dessa omständigheter var ägnade att försämra fångens förutsättningar att anlita konfiden-

tiella advokattjänster, som utgör en av de grundläggande garantierna för en rättvis rättegång. Förfarandet var ogynnsamt också med tanke på privatlivsskyddet och skyddet för förtroliga meddelanden (4377/4/09).

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 grundlagen. I sista hand är det fråga om att all offentlig maktutövning i ett demokratiskt samhälle ska åtnjuta medborgarnas förtroende.

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

En *domare som fattar beslut om huruvida han eller hon är jävig* ska noggrant bedöma hur ett klagomål inverkar på jävsfrågan och förklara sig själv jävig endast om klagomålet bygger på en särskilt stark motsättning mellan domaren och klagandena. Med tanke på detta kunde en tingsfiskals tolkning betraktas som snäv och som ogynnsam när det gällde möjligheterna till en snabb rättegång. Om domaren emellertid ansåg att klagomålet de facto inverkade på prövningen av ärendet, dvs. att domaren inte klarade av att utföra en objektiv prövning av ärendet, var domaren jävig (948/4/09*).

I ett annat fall hade en kriminalöverkommissarie beslutat att ingen förundersökning skulle inledas med anledning av den brottsanmälan som berörde en polispatrulls förfarande, trots att endast åklagaren kan fatta ett sådant beslut. BJO uppmärksammade för framtiden kriminalöverkommissarien på detta (1176/4/10*).

Uthyrning av en myndighets lokaler som utförs som tjänsteuppdrag utgör sådan förvaltningsverksamhet där kraven på opartiskhet och objektivitet ska beaktas, trots att det avtal som ingås med kunden till sin natur är ett privaträttsligt avtal. Det är dock inte klart om jäv föreligger i den situation där en tjänsteman tar emot en bokning av en lokal av sin nära släkting och fastställer bokningen i enlighet med sådana enhetliga villkor som definierats på förhand. En sänkning eller efterskänkning av hyran är däremot ett sådant avgörande som berör intressena för den som bokat lokalen och som konkretiseras i den ekonomiska nytta som hyressänkningen medför. I en sådan situation kan det också bli aktuellt att bedöma saken utgående från de uttryckliga jävsbestämmelserna och inte bara utgående från det allmänna krav på opartiskhet som gäller inom förvaltningen (1906/4/08*).

I ett annat fall hade en *kommundirektör fungerat som föredragande* vid kommunstyrelsens sammanträde där kommunstyrelsen hade fattat beslut om ett utlåtande som skulle ges till BJO i ett ärende som gällde kommundirektörens förfarande. Kommundirektören borde inte ha deltagit i behandlingen av detta ärende (649/4/09).

Lagen om hållande av underrätts sammanträde annorstädes än å den ordinarie domstolsplatsen (141/1932) ger underrätten befogenheter att besluta att rättegången ska ordnas någon annanstans än i domstolens lokaler. Denna lag är emellertid föråldrad och står *i uppenbar konflikt med det grundlagsenliga kravet på att den dömande makten ska utövas av oberoende domstolar.* I lagen konstateras det nämligen att också justitieministern har befogenheter att förordna att målets behandling ska ske i fängelset om en åtalad eller någon bland de åtalade är fängslad (305/4/09*).

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 jordrättsdomare uppmärksammades på att domare förväntas uppträda korrekt. Då en person som skulle höras i samband med en vägförrättning för en enskild väg hade förhört sig om huruvida det var möjligt för honom att tala spanska om hans fru fungerade som tolk hade domaren nämligen svarat att ”vi inte vill vara med om någon spanskakurs” (4512/4/09).

Betydelsen av ett sakligt uppträdande accentueras också i samband med uppdraget som jourhavande vid nödcentralen. Detta krav förstärks av att den som ringer ett nödsamtal är beroende av hur jourhavanden bedömer situationen. Vid bedömningen av hur brådskande läget är ska jourhavanden därför avhålla sig från att förringa situationen, även om han eller hon skulle bedöma att läget är sådant att situationen inte kräver några omedelbara åtgärder (1799/4/09*).

Biträdande direktören vid ett fängelse hade å sin sida handlat felaktigt då denne hade kallat en fånge för en pellejöns. Biträdande direktören hade i och för sig strävat efter att påverka fångens beteende på ett godtagbart sätt, men den valda metoden var inte förenlig med det krav på gott uppträdande och gott språkbruk som gäller tjänstemän (480/4/10). I ett annat fall kritiserades en äldre konstapel för att denne hade kallat en misstänkt persons berättelse för ”skitprat” (4705/4/09).

3.3.18 RESPEKTEN FÖR DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA 22 §

I 22 § i grundlagen finns en förpliktelse enligt vilken det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Denna förpliktelse kan även kräva aktiva åtgärder för främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Denna allmänna förpliktelse omfattar alla bestämmelser som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

JO undersökte på eget initiativ huruvida *minderåriga i fängelset* hålls åtskilda från fullvuxna fångar samt hur barnets bästa bedöms i detta sammanhang. JO ansåg att placeringen av minderåriga i fängelserna inte för närvarande alltid stämmer överens med lagen eller med konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Bristen på ekonomiska resurser, personal eller lokaler utgör inte en godtagbar orsak till att barn inte hålls åtskilda från vuxna eller till att de endast i begränsad utsträckning eller inte alls har möjlighet att umgås med andra människor eller att delta i olika aktiviteter (879/2/08*).

Inom laglighetskontrollen har den vedertagna uppfattningen varit att en myndighet inte kan överskrida de skäliga behandlingstiderna med hänvisning till resursbrist. En korrekt inriktning och effektiv användning av de ekonomiska resurserna hör till de centrala metoder med vilka det allmänna ska se till att de skäliga behandlingstiderna inte överskrids. I det fall där två polismän var misstänkta för sexualbrott mot barn borde man omedelbart, eller i varje fall snabbare än vad som var fallet, ha avgjort vem som sist och slutligen skulle sköta förundersökningen. Det hade nämligen räckt över tre månader innan ärendet över huvud taget hade nått fram till den enhet som skulle undersöka ärendet. Efter att anmälan hade registrerats hade det räckt ca ett år och två månader innan förundersökningsprotokollet hade blivit klart. Med beaktande

av att inledandet av förundersökningen hade fördröjts och att det var fråga om ett allvarligt brott ansåg BJO att det skulle ha funnits skäl att särskilt satsa på att påskynda förundersökningen (1739/4/08).

CGR-föreningens rekommendationer om god revisionssed, som de facto är av väsentlig betydelse vid tolkningen av sådan god revisionssed som är bindande för revisorerna, har inte publicerats på svenska. Arbets- och näringsministeriets passivitet i ärendet konstaterades stå i strid med den skyldighet som ålagts det allmänna att självmant vidta åtgärder som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna. Ministeriet har nämligen inte vidtagit några åtgärder för att se till att de nämnda rekommendationerna skulle publiceras också på svenska, utan har redan under en längre tid låtit saken bero i väntan på de EU-standarder som kommer att godkännas inom en oviss framtid (930/2/10*).

Vidare konstaterades det i flera klagomålsavgöranden som gällde behandlingstiderna för utkomststödsansökningar att kommunen ska se till att utkomststödsärendena behandlas inom den tidsfrist som föreskrivs i lagen om utkomststöd. Dessutom har kommunen enligt den uttryckliga bestämmelsen i 22 § i grundlagen en allmän skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses (t.ex. 2785/4/09).

3.4 BRISTER OCH FÖRBÄTTRINGAR I FRÅGA OM RESPEKTEN FÖR DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA

På basis av sina observationer i samband med laglighetsövervakningen delger JO ofta myndigheterna sin uppfattning eller en framställning om hur myndigheterna i sin verksamhet kan främja eller förbättra tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Oftast har JO:s uppfattningar och framställningar påverkat myndigheternas verksamhet men alltid har inte åtgärderna från JO:s sida lett till önskade förbättringar.

JO:s berättelse för år 2009 innehöll för första gången, på förslag av grundlagsutskottet (GrUB 10/2009 rd) ett avsnitt med en redogörelse för sådana typiska eller långvariga brister som förekommit vid tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Avsnittet innehöll emellertid också exempel på sådana fall där JO:s åtgärder medfört förbättringar i myndigheternas verksamhet eller i lagstiftningen. Grundlagsutskottet har lagt fram önskemål om att ett sådant avsnitt ska bli en vedertagen del av JO:s berättelse (GrUB 13/2010 rd).

I det här sammanhanget bör man emellertid beakta att långt ifrån alla laglighetsproblem eller problem som berör de grundläggande fri- och rättigheterna eller mänskliga rättigheterna kommer till JO:s kännedom. Laglighetsövervakningen grundar sig till stora delar på de klagomål som inkommer från allmänheten. Dessutom får JO via sina inspektioner och via medierna information om missförhållanden i myndighetsverksamheten och om brister i lagstiftningen. Informationen om olika problem och möjligheterna att ingripa i dem kan aldrig vara heltäckande. Därför utgör förteckningarna med negativa och positiva exempel inte någon uttömmande framställning över vilka myndighetsåtgärder som visat sig vara lyckade och vilka som inte varit det.

Det faktum att vissa missförhållanden återkommer visar emellertid att myndigheterna inte alltid har reagerat tillräckligt kraftigt på de brister som uppmärksammats i samband med tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I princip borde ju en kränkning som påtalas i ett av JO:s beslut eller t.ex. i ett beslut av Europadomstolen inte längre upprepas. Det allmänna ansvarar för att åtgärder vidtas med anledning av de missförhållanden som uppdagas i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, så att motsvarande situationer kan förebyggas i framtiden.

De eventuella brister eller dröjsmål som förekommer när det gäller att åtgärda ett rättsläge kan bero på många olika faktorer. Det kan dock allmänt konstateras att JO:s ställningstaganden och framställningar hörsammas mycket väl. I de fall där så inte sker är det i allmän-

het fråga om antingen resursbrister eller brister i lagstiftningen. Också de dröjsmål som förekommer i samband med lagstiftningsåtgärderna verkar ofta bero på att resurserna för lagberedningen inte räcker till.

3.4.1 UTVECKLINGEN HAR INTE ALLTID VARIT TILLRÄCKLIGT GOD

INTERNATIONELLA AVTAL

I Finland har ratificeringen av de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna inte i alla avseenden framskridit tillräckligt snabbt. Här kan man nämna tilläggsprotokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT, som Finland undertecknat den 23 september 2003), ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolkens rättigheter från år 1989 och FN:s konvention om funktionshindrade personers rättigheter (som Finland undertecknat den 30 mars 2007). Ratificeringen av dessa konventioner har fördröjts, vilket kan föranleda problem när det gäller möjligheterna att till fullo tillgodose de mänskliga rättigheterna. Denna situation är dessutom otillfredsställande i internationellt perspektiv.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN OCH DEN SOCIALA TRYGGHETEN

Inom hälso- och sjukvården, äldreomsorgen och vården av utvecklingsstörda vidtas många åtgärder som de facto är tvångsåtgärder, dvs. åtgärder som inskränker de vårdbehövandes frihet, utan att åtgärderna regleras i lag eller ens uppfattas som tvångsåtgärder. JO har upprepade gånger uppmärksammat dessa åtgärder som är problematiska bl.a. med tanke på individens personliga frihet och integritet. För närvarande finns det t.ex. inte någon sådan lagstiftning som grundlagen kräver om befogenheterna att ingripa i äldre personers självbestämmanderätt. I praktiken blir de anställda således i samband med vården tvungna att vidta sådana åtgärder som de inte har bemyndigats till i lagstiftningen.

Av flera ärenden som avgjordes under verksamhetsåret framgick det att den tillgång till vård som vårdgarantilagstiftningen tillförsäkrar var och en inte ännu tillgodosågs till fullo (exempel på detta finns i avsnittet 3.3.15), även om det skett en positiv utveckling på denna punkt.

När det gäller hälso- och sjukvården inom försvarsmakten var det ett problem att lediga läkartjänster vid flera truppförband var obesatta. Följden av detta var att man ofta blev tvungen att köa för läkarbesök. Det är även problematiskt ifall man blir tvungen att anlita läkare som inte har tillräcklig kompetens.

I samband med hälso- och sjukvården i fängelserna har det likaså under en längre tid utgjort ett problem att man inte lyckats få ordinarie tjänsteinnehavare till alla läkartjänster. Det begränsade antalet läkartjänster innebär också att man inte kan erbjuda tillräckligt med läkarmottagningstider i fängelserna.

Vidare har det från år till år konstaterats dröjsmål vid behandlingen av utkomststödsansökningar i olika kommuner. Till följd av detta tillgodoses inte den grundlagsenliga rätten till oundgänglig försörjning och omsorg alltid på ett lagenligt sätt. De skillnader som förekommer mellan olika kommuner när det gäller kapaciteten att behandla utkomststödsansökningar leder också till att kommuninvånarna behandlas ojämlikt på basis av sin hemort.

De dröjsmål som förekommit vid besvärsnämnden för social trygghet har likaså utgjort ett problem under en längre tid. Justitiekanslern och justitieombudsmannen har sinsemellan avtalat om att dessa problem utreds vid justitiekanslersämbetet.

BEMÖTANDET AV FRIHETSBERÖVADE PERSONER

Under årens lopp har såväl JO som kommittén mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) riktat kritik mot att man i finska fängelser har inkvarterat fångar i s.k. baljceller, vilket anses vara kränkande för människovärdet. Renoveringen av cellerna har gång på gång skjutits

framåt och trots den positiva utveckling som skett på vissa håll var ännu 222 baljceller i bruk vid utgången av verksamhetsåret (338 vid utgången av året innan).

Vid de samtal som förts i samband med JO:s inspektioner av fängelser och i samband med prövningen av klagomål har det då och då framgått att vissa fångar blivit tvungna att tillbringa upp till 23 timmar per dygn i sin cell. Den dagliga möjligheten till en timmes utomhusvistelse har kunnat vara deras enda möjlighet till aktivitet utanför cellen. En sådan situation kan ha uppkommit på grund av fängelseavdelningens typ, fångens rädsla för andra fångar, fångens ovilja att delta i någon aktivitet eller fängelsets bristfälliga möjligheter att ordna aktiviteter för fångarna utanför cellen. Sådana förhållanden kan dock inte anses vara acceptabla. CPT anser t.ex. att fångarna borde tillbringa åtminstone åtta timmar per dygn utanför cellen.

JO har gjort över 20 framställningar om ändringar i den fängelselagstiftning som trädde i kraft år 2006. JM:s åtgärdspaket har emellertid fördröjts och därför har de observerade missförhållandena och oklarheterna inte eliminerats. I vissa fall har detta lett till att de lagstridiga förhållandena eller den lagstridiga praxisen har fortgått.

När det gäller att fatta beslut om fångvården utgör de bristfälliga motiveringarna till de beslut som fattas med stöd av fängelselagen ett ständigt problem. På grund av de bristfälliga beslutsmotiveringarna händer det ofta att fången får kännedom om de faktiska grunderna för beslutet först då han eller hon anför klagomål hos JO.

Vidare konstaterades det att granskningen av fångars brev inte uppmärksammas på ett tillbörligt sätt i fängelserna, trots att det finns strikta och noggranna lagbestämmelser om saken. Det uppdagas alltför ofta fall där man i fängelset har ingripit i brevväxlingen mellan en fånge och ett ombud eller en tillsynsmyndighet genom att öppna ett brev ”av misstag” eller ”av oaktsamhet”.

Den lagstadgade principen om att minderåriga i fängelset ska hållas åtskilda från vuxna fångar har inte heller alltid tillgodosetts. Utgångspunkten ska emellertid alltid vara att barnets säkerhet och skyddsbehov ska tryggas. Bristen på ekonomiska resurser, personal eller lokaler utgör inte en godtagbar grund för att minderåriga inte hålls åtskilda från vuxna.

Under flera års tid har JO under sina inspektioner av fängelserna också uppmärksammat fångarnas möjligheter att ta emot besök av sina barn, samt förhållandena i samband med besöken. Det beslut gällande besöksarrangemangen i ett fängelse som refererats i avsnittet gällande fångvården visar att förhållandena i alla fängelser inte ännu lämpar sig för besök av barn, särskilt inte när det är fråga om små barn.

Enligt de internationella standarderna för fångvården ska brottsmisstänkta hållas i förvar i häkten och inte hos polisen, eftersom förhållandena i polisens förvaringslokaler endast lämpar sig för kortvarig förvaring och vistelsen där är förknippad med risker för påtryckningar.

Både JO och CPT har redan i flera års tid påtalat att häktade i alltför stor utsträckning har hållits i förvar i polisens förvaringslokaler, men problemet verkar inte elimineras. Trots att huvudregeln i häktningslagen är att en person som häktats för ett brott ska hållas i förvar i ett fängelse som används som häkte har de häktade uppskattningsvis tillbringat en femtedel av häktningsdygnen i polisens förvaringslokaler. Det är domstolen som på framställning av polisen beslutar var den häktade ska hållas i förvar. Domstolen och polisen ansvarar således tillsammans för att förvaringen av häktade i polisens förvaringslokaler i enlighet med lagen betraktas som en undantagslösning samt för att lagens syfte respekteras och de häktade i regel hålls i förvar i häkten. I samband med sitt periodiska besök i Finland år 2008 betonade CPT att det inte var acceptabelt att man på över 16 års tid inte hade gjort några betydande framsteg i denna fråga.

DOMSTOLARNA

Dröjsmålen vid rättegången har under en längre tid utgjort ett problem i Finland, vilket har kommit fram såväl inom den nationella laglighetsövervakningen som i Europadomstolens beslutspraxis. Med tanke på dröjsmålen vid rättegången har rättegångsbalken utökats med ett nytt 19 kap. som innehåller bestämmelser om hur

ett ärende förklaras brådskande. Dessutom har det stiftats en lag om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. Dessa reformer är goda och viktiga, men de löser dock inte själva problemet – rättegångarna kan fortfarande pågå oskäligt länge.

Vidare gjorde BJO redan år 2006 en framställning till JM om att ministeriet skulle bedöma behovet av att på lagnivå noggrannare än i den gällande tingsrättsförordningen föreskriva om förutsättningarna för överföring av ärenden som tilldelats tingsdomarna, samt eventuellt också om grunderna för fördelningen av ärenden vid domstolen (JO:s berättelse för år 2006 s. 88–89). JM:s justitieförvaltningsavdelning meddelade år 2007 att avdelningen förenade sig med BJO:s ställningstaganden, men därefter har ärendet inte framskridit.

Europadomstolen meddelade den 5 oktober 2010 domen *DMD Group a.s. mot Slovakien*, där domstolen konstaterade en kränkning av artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna på grund av att lagstiftningen om den situation där underrättens chefsdomare överför ett ärende som tilldelats en domare var alltför inexakt. Europadomstolen ansåg att den lagstiftning som gäller överföringen av ett ärende ska vara synnerligen exakt utformad och att rättsskyddsgarantierna ska vara noggrant definierade i den situation där domstolens administrativa och rättsskipande verksamhet sammanfaller.

POLISEN OCH INRIKESFÖRVALTNINGEN

Under flera års tid har också husrannsakningar som utförts i privata bostäder uppmärksammats. Det uppdagas ständigt fall där en husrannsakan har utförts utan att den hos vilken husrannsakan företagits har getts tillfälle att vara närvarande eller kalla ett eget vittne till platsen. Det faktum att närvarorätten lämnas utan avseende kan vara av betydelse t.ex. för tillgodoseendet av rätten till en rättvis rättegång.

Husrannsakningarna har också ofta, i strid med den lagstadgade huvudregeln, genomförts utan stöd av ett skriftligt förordnande. Det har även uppdagats fall där polisen inte har betraktat sin åtgärd som en husrannsakan trots att polisen har gått in i en bostad eller någon annan byggnad i syfte att utreda ett brott. Ett annat problem utgörs av de bristfälliga rättsmedel som kan tillgripas av den hos vilken husrannsakan företas.

Vidare konstaterades det att olika tekniska system som är avsedda att underlätta och effektivera myndighetsverksamheten ofta tas i bruk utan att man säkerställt att systemen fungerar på ett sådant sätt att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses och de gällande lagarna iakttas. Som ett exempel på detta kan man nämna den automatiska trafikövervakningen. JO gav IM en anmärkning för att ministeriet hade godkänt att systemet togs i bruk trots att det inte fungerade på ett sådant sätt att svenskspråkiga personers grundläggande språkliga rättigheter tillgodosågs.

Verksamhetsförutsättningarna för den interna laglighetskontrollen inom förvaltningen uppmärksammas inte heller alltid tillräckligt väl. I och med reformen av polisens förvaltningsstruktur avskaffades länsstyrelsernas polisavdelningar och Polisstyrelsen fick i uppdrag att svara för den laglighetskontroll som polisavdelningarna dittills utfört. Polisstyrelsen har emellertid ett stort antal andra uppgifter som hänför sig till det ansvarsområde som också omfattar laglighetskontrollen, vilket avsevärt begränsar den arbetsinsats som kan avsättas för laglighetskontrollen.

Under årens lopp har det även förekommit dröjsmål i samband med sådana familjeåterföreningar som avses i utlänningslagen. Med anledning av detta har Migrationsverket vidtagit åtgärder som bl.a. innefattar en bättre allokering av resurserna, utvecklande av lagstiftningen och förebyggande av missförstånd i samband med familjeåterföreningsförfarandet. Det finns emellertid inte information om vilka verkningar dessa åtgärder haft.

ÖVERFÖRING AV OFFENTLIG MAKT TILL PRIVATA AKTÖRER

Det har blivit allt allmännare att privata aktörer anförtrotts uppgifter som innefattar utövning av offentlig makt, vilket också har medfört en ökning av problemen i sammanhanget. Enligt den princip om s.k. tjänstemannaförvaltning som framgår av 124 § i grundla-

gen 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. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast anförtros myndigheter.

I vissa fall har offentlig makt överförts till privata aktörer utan stöd av lag. Detta har skett t.ex. inom hälso- och sjukvården, där också andra än ordinarie läkare har upprättat sådana observationsremisser som avses i mentalvårdslagen och begärt handräckning. Vidare anlitas vid mentalsjukhusen privata väktare i sådana uppgifter som av allt att döma ligger utanför deras befogenheter. Dessutom konstaterade man att det kan förekomma problem när det gäller innebörden av tjänsteansvaret, tillsynen över verksamheten samt kompetenskraven även i de fall där överföringen av offentlig makt till privata aktörer har skett på ett behörigt sätt och med stöd av lag.

År 2009 konstaterade BJO t.ex. i ett av sina beslut att det var tvivelaktigt att ett privat väktarföretag anlitades för bevakningen av polisens förvaringslokaler. Detta förfarande fortgick emellertid vid polisinrättningen i Norra Karelen och därför utreddes saken på nytt under verksamhetsåret.

ÖVRIGA ÄRENDEN

BJO konstaterade redan år 2008 i ett av sina beslut att revisorer med finska som modersmål de facto gynnas framom svenskspråkiga revisorer när det gäller tolkningen av begreppet god revisionssed. CGR-föreningens rekommendationer om god revisionssed – som är av väsentlig betydelse vid tolkningen av detta begrepp – finns nämligen tillgängliga bara på finska. ANM har emellertid inte vidtagit några åtgärder med anledning av detta. Därför delgav BJO ministeriet sin uppfattning om att dess passivitet i ärendet inte var förenlig med den skyldighet som ålagts det allmänna i 22 § i grundlagen att självmant vidta åtgärder för att främja de grundläggande fri- och rättigheterna.

År 2005 uppmärksammade BJO i ett av sina beslut rättsskyddssystemet i samband med handelsregisteranteckningar. BJO gjorde år 2008 en framställning till ANM om att ministeriet skulle utreda rättsskyddssystemets funktion och påskynda en revidering av systemet. Med anledning av detta tillsatte ministeriet en arbetsgrupp som i april 2009 gav sitt förslag till proposition om ändring av handelsregisterlagens bestämmelser om ändringssökande. Beredningen av denna regeringsproposition pågår emellertid fortfarande vid ministeriet.

3.4.2 EXEMPEL PÅ EN GYNNSAM UTVECKLING

Under verksamhetsåret har justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen fattat ett stort antal beslut där myndigheterna har ombetts meddela vilka åtgärder de vidtagit med anledning av det ställningstagande eller den framställning som ingår i beslutet. Myndigheternas svar har presenterats i samband med de avgöranden som refereras i avsnitt 5 i berättelsen, där ärendena är indelade i olika kategorier. Alla svar hade emellertid inte inkommit då denna berättelse färdigställdes.

Sammanställningen nedan innehåller en del exempel på sådana fall där myndigheterna ombetts informera om sina åtgärder inom olika förvaltningsområden. I sammanställningen refereras först JO:s eller BJO:s ställningstagande eller framställning och därefter myndighetens svar. Syftet med denna sammanställning är att ge en allmän bild av vilken genomslagskraft JO:s verksamhet har och av de positiva förändringar som skett i fråga om rättsläget eller myndighetsverksamheten.

POLISEN

BJO riktade kritik mot att en utlänning som hållits i förvar inte hade tillåtits använda sin egen mobiltelefon i sin cell. Detta hade motiverats med den praxis som grundade sig på ordningsstadgan för polisens förvaringslokal i Åbo. Då utlänningen fråntogs mobiltelefonen borde man dessutom ha fattat ett skriftligt beslut om saken, försett med besvärsanvisningar. Poli-

sen hade likaså handlat felaktigt då också utlänningens biträde hade fråntagits sin mobiltelefon då denne hade besökt sin huvudman (567/4/09*).

Polisinrättningen i Egentliga Finland meddelade i maj 2010 att förvaringslokalens ordningsstadga hade ändrats, så att utlänningar som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen får använda telefon och även biträdenas rätt att använda mobiltelefon tryggas. Eventuella begränsningar av denna rätt ska fastställas i ett skriftligt beslut som är försett med besvärsanvisningar.

Till följd av de iakttagelser som gjordes i samband med oanmälda inspektioner av polisens förvaringslokaler i Norra Karelen bad BJO polisinrättningen meddela vilka åtgärder som vidtagits med anledning av vissa av de iakttagelser som föranledde kritik (3397, 3398 och 3399/2/10).

Polisinrättningen meddelade i februari 2011 att man skulle gå igenom bestämmelserna om ändringssökande i 17 kap. i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen tillsammans med väktarna och polisstationernas chefer. Man hade även utarbetat blanketter försedda med besvärsanvisningar. På basis av inspektionsberättelsen hade man dessutom gjort ändringar i förvaringslokalernas ordningsstadgor. Både ordningsstadgan och dagsprogrammet finns numera tillgängliga i förvaringslokalen. När det gäller Lieksa och Nurmes håller man på att inleda förhandlingar om planeringen av ett skyddat område för utomhusvistelse. Fastigheten i Lieksa, som delvis konstaterats vara i dåligt skick, ska dessutom renoveras före utgången av juni. Innan renoveringen blir klar flyttas personer som hålls anhållna i över ett dygn till polisens förvaringslokal i Nurmes.

BJO gjorde även en framställning om att polisinrättningen i Västra Nyland skulle bedöma vilken kompensation som kunde beviljas i det fall där en körkortsinnehavare hade påförts ett körförbud på en månad efter att ett s.k. drugwipe-test hade visat att föraren hade använt kokain och opiater. I kriminallaboratoriets utlåtande friades föraren emellertid från misstankarna och det konstaterades att testet hade gett ett felaktigt resultat (2754/4/10).

Polisinrättningen i Västra Nyland meddelade att den ekonomiska skada som orsakats i ärendet hade kompenserats.

I anslutning till detta delgav BJO Polisstyrelsen sin uppfattning om de eventuella felaktiga resultat som snabbdrogtesterna kan ge. BJO konstaterade bl.a. att snabbtesterna inte ger resultat som är 100 % säkra och att detta inte heller är syftet med dem. Snabbdrogtesterna utgör nämligen endast ett hjälpmedel. Det är synnerligen viktigt att man är medveten om snabbtesternas begränsningar, så att man inte ger dem alltför stor betydelse. Övriga iakttagelser som t.ex. gäller föraren själv och de fel denne gjort är också viktiga i sammanhanget. Dessa iakttagelser ska noggrant registreras och bedömas. Dessutom ska eventuella alternativa förklaringar till iakttagelserna också beaktas (3993/2/09).

Polisstyrelsen sände den 24 februari 2011 ett styrningsbrev till alla polisenheter, där man bl.a. betonade att det är viktigt att blanketten med iakttagelser angående föraren fylls i. Man betonade också att det inte finns skäl att påföra föraren ett temporärt körförbud endast med stöd av ett snabbdrogtest. I osäkra fall ska temporära körförbud inte heller annars utan vägande skäl meddelas innan resultatet av blodprovet blivit klart.

I ett annat ärende framgick det att polisen hade sålt klagandens vapen vid en auktion. Samtidigt hade polisen också sålt sådan utrustning som hörde till vapnen, t.ex. kikarsikten, för vilka det inte krävdes något innehavstillstånd. BJO gjorde en framställning om att polisinrättningen i Östra Nyland skulle erbjuda klaganden kompensation för det inträffade (3951/4/08).

Polisinrättningen meddelade att klaganden hade betalats 600 euro i ersättning för det inträffade. I fortsättningen kommer man dessutom att särskilt uppmärksamma vapentillståndshavarna på att de i ett så tidigt skede som möjligt ska avlägsna sådan utrustning från vapnet som inte är tillståndspliktig och som de inte önskar att ska auktioneras ut.

FÅNGVÅRDEN

I berättelsen för år 2009 finns en hänvisning till ett fall där BJO konstaterade att det med tanke på fångsäkerheten var ohållbart att nästan alla fängelser saknade hälso- och sjukvårdsjour under kvällar och veckoslut (133/4/08*).

Ett nytt anmälningssystem för undersökning av fångarnas hälsotillstånd togs i bruk den 1 juni 2010. Riksdagen godkände den 15 februari 2011 sådana ändringar i häktningslagen och fängelselagen som innebär att den granskning av fångens hälsotillstånd som krävs för observation samt för observation i isolering också kan utföras av någon annan yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården än en tjänsteman.

I förra årets berättelse nämndes även ett fall där BJO konstaterade att Brottspåföljdsverket inte hade vidtagit åtgärder med anledning av högsta domstolens (HD) avgörande HD:2008:110, trots att det hörde till Brottspåföljdsverkets ansvar att se till att det inte på nytt skedde sådana ogrundade frihetsberövanden som avsågs i högsta domstolens avgörande. BJO gjorde en framställning om att JM skulle vidta eventuella behövliga åtgärder för revidering av lagstiftningen på denna punkt (1138/2/08*).

Brottspåföljdsverket utfärdade 13.10.2010 föreskriften "Frigivning av fångar", där det betonas att frigivningen ska ske utan dröjsmål då villkoren för att en fånge ska friges är uppfyllda. Riksdagen godkände 15.2.2011 en ändring av fängelselagen, där det bestäms att den jourhavande tjänstemannen inom brottspåföljdsregionen utövar den beslutanderätt som tillkommer fängelsedirektören när det gäller att försätta en fånge i villkorlig frihet.

UTSÖKNING

I berättelsen för år 2009 refereras ett avgörande där BJO bad JM meddela vilka åtgärder de brister som konstaterats i fråga om behandlingen av utländska adresser inom utsökningsväsendets datasystem ULJAS föranlett (3028 och 3029/4/08).

Riksfogdeämbetet meddelade att man inom den riksomfattande ULJAS-utbildningen har gett handledning angående registreringen av gäldenärens utländska adress som postadress. Dessutom har man ordnat en omfattande utbildning angående användningen av datasystemet för alla häradsutmätningsmän.

I ett annat fall konstaterade BJO att det förekom problem i fråga om den tidpunkt vid vilken förhandsmeddelandet om utmätning skulle sändas, eftersom det var möjligt att gäldenären fick förhandsmeddelandet om utmätningsförrättningen först samma dag som förrättningen skulle hållas (312/4/09*).

Enligt de uppgifter som erhållits från Riksfogdeämbetet har tiden mellan förhandsmeddelandet och utmätningen förlängts från åtta till tio dagar.

FÖRSVARSMAKTEN OCH GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

I ett fall hade klaganden konstaterat att Karelska Brigadens order om att han skulle raka av sig skägget var lagstridig. Klaganden ansåg nämligen att försvarsmakten borde ha försett honom med de redskap som behövdes för att uppfylla ordern. Eftersom man i det allmänna tjänstgöringsreglementet ställer krav på både hårklippning och rakning av skägg och mustascher, konstaterade BJO att försvarsmakten borde göra det möjligt för beväringarna att uppfylla en sådan order utan att de orsakas tilläggskostnader av detta (629/4/08*).

Försvarsmakten vidtog de åtgärder som krävdes i beslutet då försvarsmaktens krigsekonomichef 1.4.2010 bestämde att en mängd engångstillbehör för rakning skulle beställas. Denna beställning, vars första parti levererades i juli 2010, motsvarar flera års behov av rakningstillbehör.

SOCIALVÅRDEN

BJO gav Helsingfors stads socialverk en anmärkning i ett fall där klagandens ansökan om ekonomiskt stöd för det barn som klaganden hade vårdnaden om och som bodde hos klaganden hade varit under behand-

ling i över 13 månader. BJO föreslog också att socialverket skulle bedöma möjligheten att gottgöra klaganden för den skada som orsakats av den långa väntetiden (4165/4/08*).

Socialverket meddelade att klaganden hade betalats gottgörelse till ett belopp som motsvarade dröjsmålsräntan.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

BJO riktade i ett fall kritik mot den fostran och omvårdnad som gavs barnen i ett skolhem, eftersom de begränsningar av barnens rörelsefrihet som hörde till vården inte hade fastställts i enlighet med barnskyddslagen (433/2/08).

Institutet för hälsa och välfärd (THL) och skolhemmet meddelade att vården vid den aktuella enheten hade setts över efter det ovan nämnda beslutet, så att barnens rörelsefrihet inte längre begränsades. THL hade också för avsikt att föreslå för SHM att lagen ska utökas med föreskrifter som möjliggör långvarigare begränsningar av rörelsefriheten än för närvarande.

JO konstaterade vidare att den kategoriska allmänna anvisningen vid HUCS ögonklinik, av vilken det framgick att näthinneavlossningsoperationer inte utfördes under jourtid, var lagstridig (4116/4/08*).

HNS meddelade den 14 september 2010 att man hade fattat beslut om att inleda jour i näthinnekirurgi vid HUCS ögonklinik den 17 september 2010.

Med anledning av det ovan nämnda ärendet beslutade JO på eget initiativ närmare utreda situationen i fråga om jouroperationer av näthinneavlossning inom hela landet. JO bad SHM lämna in en utredning om hur man tryggar näthinneavlossningspatienternas rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster och till sådan omedelbar vård som de enligt lagen om specialiserad sjukvård har rätt till då de är i brådskande behov av sjukvård (1706/2/10*).

Enligt den information JO erhållit vårdar man vid HUCS jour för glaskropps- och näthinnekirurgi patienter från hela landet som är i behov av jourvård och som sänds till jouren med stöd av en remiss. Jouren effektiverar också den elektiva verksamhet som sker under normaltid. De operationer som planerats in för måndagen behöver nämligen inte annulleras eftersom de akutfall som kommit in under veckoslutet redan har opererats. Antalet näthinneavlossningar har ökat under de senaste åren till följd av att befolkningen åldrats och starroperationerna blivit allmännare.

I ett annat fall framgick det att man i kylförvaringsutrymmena vid Helsingfors universitets rättsmedicinska institution i samband med en inspektion av utrymmena hade hittat en avliden som hade hämtats till institutionen över fyra månader tidigare. JO konstaterade att man vid rättsmedicinska institutionen måste följa med hur länge och på vilka grunder avlidna hålls i förvar i institutionens kylrum, så att de inte ska glömmas kvar där. Det är t.ex. oacceptabelt och otillräckligt att kylrummen granskas endast i samband med städningen. Förvaringstiderna måste regelbundet och systematiskt följas upp (1598/4/09*).

En förbättringsåtgärd är att Hjelt-institutet kontaktar polisen i sådana fall där förvaringstiden för en avliden som förts till rättsmedicinska avdelningen för förvaring överskrider 60 dygn. Institutet har avtalat om att rättsmedicinska avdelningen i fortsättningen ska diskutera ansvarsförhållandena och arbetsfördelningen med THL och polisen, så att något motsvarande inte inträffar på nytt. Likaså ska arbetsfördelningen i förhållande till institutionen för biomedicin utredas när det gäller sådana situationer där en person har gjort ett kroppsdonationstestamente.

JO konstaterade vidare att Helsingfors hälsovårdscentral hade handlat felaktigt då hälsovårdscentralen hade tagit ut en avgift för det B-läkarintyg som klaganden hade begärt för sådan rehabilitering som ordnades av FPA. JO bad hälsovårdscentralen meddela vilka åtgärder som vidtagits i ärendet (1739/4/09*).

Helsingfors hälsovårdscentral meddelade den 3 november 2010 att den avgift som tagits ut för B-läkarintyget hade returnerats till klaganden och att hälsovårdscentralen hade preciserat sin permanenta anvisning i fråga om B-läkarintygets avgiftsfrihet.

ARBETSKRAFTEN OCH UTKOMSTSKYDDET FÖR ARBETSLÖSA

BJO har på eget initiativ följt upp behandlingstiderna vid besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden. Den utredning nämnden gav i början av år 2010 visade att det redan under flera års tid hade inkommit fler ärenden till nämnden än vad nämnden avgjort. Till följd av detta fanns det ca 4 500 ärenden som väntade på att bli avgjorda vid nämnden (4032/2/09).

Nämnden meddelade i sin utredning att den har utvecklat sina arbetsprocesser och anställt tilläggspersonal. Till följd av detta lyckades nämnden under verksamhetsåret avgöra 600 ärenden mer än vad som inkommit under året och förkorta den genomsnittliga behandlingstiden för besvärsärendena, trots att antalet inkomna ärenden fortfarande höll sig på en mycket hög nivå.

ALLMÄNNA KOMMUNÄRENDEN

I Nyslotts stad hade det i ett fall inom personalförvaltningen förekommit en felaktig uppfattning om grunderna för beviljande av faderskapsledighet (4450/4/09).

Staden uppgav att den, efter att ha upptäckt det sakfel som inträffat vid beslutsfattandet angående faderskapsledighet, hade rättat felet på ett behörigt sätt. Staden hade också rättat de fel som inträffat vid lönebetalningen i samband med beviljandet av faderskapsledighet för andra tjänsteinnehavare och arbetstagare. BJO ansåg att det var synnerligen positivt att staden efter att ha upptäckt sitt fel hade rättat både det fel som gällde klaganden och de fel som berörde andra tjänsteinnehavare och arbetstagare.

Vidare konstaterade man att det faktureringsförfarande som grundade sig på ekonomidatasystemet för social- och hälsovårdstjänsterna samkommunen Kainuun maakunta inte var förenligt med de förvaltningsrättsliga principer som hör till grunderna för god förvaltning. Förfarandet överensstämde inte heller med principen om ett jämlikt bemötande av klienterna eller med principen om klientens tillitsskydd. Till följd av samkommunens lagstridiga förfarande hade klaganden blivit föremål för ogrundad indrivning av dagvårdsavgifter, vilket hade orsakat klaganden extra kostnader (1362/4/09).

Samkommunen meddelade att den hade åtgärdat sitt ekonomidatasystem så att den på basis av befolkningsuppgifterna samlar in aktuell information om alla kommuninvånare och även om dem som flyttat från orten. Samkommunen hade även sett till att JO:s beslut hade delgetts inkassobyrån, som ombads förlänga betalningstiden för de fakturor som var föremål för indrivning så att betalningstiden blev skälig. Samkommunen hade också betalat klaganden den begärda gottgörelsen.

UTBILDNINGSÄRENDEN

BJO gjorde en framställning om att undervisnings- och kulturministeriet (UKM) i egenskap av styrande och normgivande myndighet inom utbildningssektorn ska vidta lämpliga åtgärder för att förenhetliga specialisttandläkarutbildningen (3515/4/09*).

ANM och UKM har den 2 juli 2010 tillsatt en specialistläkararbetsgrupp för att bereda förenhetligandet av specialisttandläkarutbildningen.

Vidare framgick det att före detta Hauho kommun hos föräldrarna till de elever som fick undervisning vid Sibeliusinstitutet hade tagit ut en självriskandel utöver den lagstadgade terminsavgift som föräldrarna betalat till musikinstitutet. Enligt BJO grundade sig denna självriskandel inte på lag och därför ansåg BJO att föräldrarna skulle kompenseras för den oriktiga avgiften (1713/4/09*).

Tavastehus stad beslutade avsluta indrivningsåtgärderna och återbetala de avgifter som tagits ut i form av självriskandelar under de senaste tio åren.

I ett annat fall hade en läroinrättning i sin ordningsstadga förbjudit användningen av piercingsmycken under praktiktimmarna. Enligt BJO var detta förbud emellertid alltför allmängiltigt och kränkte därför studerandenas grundläggande fri- och rättigheter. BJO

bad UKM meddela vilka åtgärder hans beslut hade föranlett vid ministeriet, UBS och utbildningsinrättningarna (2948/2/08*).

UKM meddelade att UBS på uppdrag av ministeriet hade delgett yrkesutbildningsanordnarna beslutet om piercingförbudet. Ministeriet och UBS har preciserat sina anvisningar om piercing i det meddelande som UBS hade sänt till utbildningsanordnarna.

I meddelandet konstaterades det också att UBS i samband med sin utbildning och i sina anvisningar kommer att uppmärksamma de frågor som berördes i meddelandet. UBS har dessutom bett de läroinrättningar som gett en utredning i ärendet lämna in en noggrannare utredning om vilka åtgärder de vidtagit med anledning av BJO:s avgörande.

SPRÅKÄRENDEN

År 2009 konstaterade BJO i ett av sina beslut att IM hade brutit mot språklagen när det gällde utfärdandet av nödmeddelanden. Med anledning av BJO:s beslut tillsatte IM i januari 2010 en arbetsgrupp för att utreda förfarandet för utfärdande av myndighetsmeddelanden. Arbetsgruppen fick i uppdrag att utarbeta en utredning om myndighetsmeddelanden, som skulle innefatta en bedömning av de eventuella behoven av ändringar i lagstiftningen och anvisningarna (361/2/09*).

IM tillsatte i januari 2011 en arbetsgrupp för att bereda ett förslag till lag om myndighetsmeddelanden. I anslutning till detta projekt beaktas även BJO:s ovan nämnda beslut om de språkliga rättigheterna i samband med utfärdandet av nödmeddelanden.

Vid Tammerfors universitetssjukhus hade en enhet bara ett engelskspråkigt namn, Stroke Unit, utan någon motsvarighet på nationalspråken. Detta namn användes som sådant vid förmedlingen av information till allmänheten, t.ex. på olika skyltar. Enligt JO var detta namn dock inte förenligt med grundlagen, språklagen eller förvaltningslagen. JO bad samkommunen för Birkalands sjukvårdsdistrikt meddela vilka åtgärder ställningstagandet eventuellt föranlett (4032/4/08*).

Samkommunen meddelade att enhetens namn hade ändrats till aivoverenkiertohäiriöyksikkö, dvs. enheten för hjärngenomblödningsstörningar.

Vidare hade Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) ansett att frånvaromeddelandena inom dess e-postsystem kunde utarbetas enbart på finska, eftersom centralen inte utövar offentlig makt. Enligt BJO saknar emellertid denna omständighet betydelse eftersom VATT är en sådan statlig myndighet som enligt språklagen omfattas av lagens tillämpningsområde. JO bad VATT informera sina enheter om saken (2809/2/08*).

Med anledning av JO:s beslut delgav VATT sina enheter en anvisning om innehållet i de frånvaromeddelanden som sänds per e-post. Anvisningen innehåller bl.a. modeller för upprättande av frånvaromeddelanden på både finska och svenska.

Skogsforskningsinstitutet hade å sin sida med anledning av ett klagomål självmant utfärdat anvisningar för hela sin personal om att frånvaromeddelandena ska utarbetas på båda nationalspråken (3941/4/09).

JO konstaterade vidare att språklagen och förvaltningslagen hade kränkts i det fall där man bara hade använt sig av ett engelskspråkigt felmeddelande då e-post hade sänts till e-postadresserna för de tingsrätter som hade dragits in i samband med tingsrättsreformen (537/4/10*).

JM:s justitieförvaltningsavdelning meddelade att man sedan 6.10.2010 sänt felmeddelandena på tre språk, dvs. på finska, svenska och engelska.

BESKATTNINGEN

Av ett klagomål framgick det att man inte i det landskap där klaganden var bosatt, dvs. i Norra Savolax, kunde betala sina skatter utan tilläggskostnader. Trots att det i den förordning som grundar sig på lag entydigt föreskrevs att tullanstalten i Kuopio var betalningsplats hade tullen meddelat att det inte fanns någon tullanstalt i Kuopio (4353/4/09*).

Med anledning av klagomålet vidtog Östra tulldistriktet på eget initiativ åtgärder för att tillhandahålla sådan service som föreskrevs i lagen och förordningen om skatteuppbörd vid tullanstalten i Kuopio.

KOMMUNIKATION

I ett klagomål hade klaganden riktat kritik mot Fordonsförvaltningscentralens (AKE) förfarande vid besiktningen av en släpvagn samt mot att AKE inte hade bemött klagandens skadeståndsyrkanden på ett tillbörligt sätt. Klagandens e-postmeddelanden hade inte heller besvarats på det sätt som förvaltningslagens serviceprincip kräver (2752/4/09).

Trafiksäkerhetsverket Trafi, som fortsätter med den verksamhet AKE bedrivit, meddelade att man den 21 juni 2010 tagit i bruk ett nytt ärende- och dokumenthanteringssystem. De anställda har fått anvisningar och utbildning angående systemets användning. E-postförfrågningarna gällande besiktningar och fordonstekniska frågor styrs till en och samma e-postlåda som en viss servicegrupp ansvarar för.

Vidare gav JO ett besiktningsföretag en anmärkning för framtiden på grund av dess lagstridiga avgiftsbelagda telefonservice. JO gav också Trafi en anmärkning på grund av dess försummelse av tillsynsskyldigheten när det gällde företagets telefonservice (3467/4/08).

Trafi uppmanade företaget att vidta behövliga åtgärder för att dess rådgivning i besiktnings- och registreringsfrågor skulle bli avgiftsfri senast den 31 december 2010, vid äventyr att ämbetsverket kunde vidta sanktioner med stöd av 21 § i lagen om koncession för fordonsbesiktning och avtalet om registreringsverksamheten. Trafi meddelade senare att företaget lovat att dess telefonservice i besiktnings- och registreringsfrågor ska bli avgiftsfri senast den 1 april 2011.

ÖVRIGA ÄRENDEN

BJO delgav Befolkningsregistercentralen (BRC) sin uppfattning om behovet av precisering av de anvisningar som gäller anmälandet av postadressen (3438/4/08*).

BRC meddelade att anvisningarna gällande flyttningsanmälningar ska preciseras för postadressens del, så att kunderna redan i samband med flyttningsanmälan informeras om principerna för användning av en separat postadress. Denna fråga kommer också att uppmärksammas i samband med utvecklandet av internettjänsterna. För flyttningstelefonens del har anvisningar redan utfärdats.

När det gäller anvisningarna för ifyllning av blanketten om flyttningsanmälan ska information om användning av en separat postadress inkluderas i nästa upplaga. För att garantera en oavbruten postgång kommer man dessutom i ifyllningsanvisningarna fortsättningsvis att rekommendera att ett eftersändningsavtal ingås med Itella Abp. Man kommer även att informera om kostnaderna för denna service. Vid samtalen med de kunder som anlitar BRC:s informationsservice kommer man också att betona betydelsen av att en särskild postadress används.

Personer som under den tid de bott i ett annat EU-land har röstat i Europaparlamentsvalet i detta land, kan efter att ha flyttat till Finland inte bruka sin rösträtt här om de inte bett myndigheterna i det andra EU-landet avlägsna deras namn ur vallängden. I ett fall hade klaganden informerats om avsaknaden av rösträtt i Finland först då vallängden redan hade fastställts. BJO uppmanade JM och BRC att i god tid före Europaparlamentsvalet år 2014 se till att alla EU-medborgare får tillbörlig och tillräcklig information om grunderna för sin rösträtt, om utövningen av rösträtten samt om röstningsförfarandet i Finland (2018/4/09*).

BRC upplyste om vilka metoder som kan användas för förmedling av information angående dessa frågor. JM meddelade att ministeriet i god tid före följande Europaparlamentsval ska utreda möjligheterna att ändra vallagen.

Enligt BJO:s uppfattning tillgodosågs inte offentlighetsprincipen till fullo i samband med finansministeriets (FM) jobbsökartjänst Valtiolle.fi. Inlämnandet av en arbetsansökan via statens elektroniska jobbsökartjänst krävde nämligen att man loggade in i tjänsten med hjälp av bankkoder eller ett elektroniskt certifieringskort. Det var emellertid problematiskt att det krävdes

inloggning också för att man skulle få tillgång till en tom blankett. BJO ansåg att det med tanke på offentlighetsprincipen och den serviceprincip som hör till god förvaltning skulle ha varit önskvärt att en tom ansökningsblankett hade publicerats på en webbsida som var tillgänglig för alla, dvs. utan krav på identifiering. Enligt BJO kunde den aktuella praxisen åtminstone inte motiveras med dataskyddsskäl. BJO delgav dessutom ministeriet de synpunkter som dataombudsmannen hade uppmärksammat i sitt utlåtande till BJO (3661* och 3999/4/08*).

FM meddelade att saken hade åtgärdats för ansökningsblankettens del, genom att webbplatsen Valtiolle.fi hade uppdaterats med modeller av ansökningsblanketterna i form av pdf-bilagor som finns tillgängliga för alla. Ministeriet meddelade dessutom att man inlett en dialog med dataombudsmannen för att skapa klarhet i de frågor som uppmärksammats i utlåtandet.

3.5 DET SÄRSKILDA TEMAT FÖR ÅR 2010: DE SPRÅKLIGA RÄTTIGHETERNA OCH KRAVET PÅ ETT GOTT SPRÅKBRUK

3.5.1 INLEDNING

Det särskilda årliga temat för JO:s kansli utgjordes under år 2010 första gången av de språkliga rättigheterna och av kravet på ett gott språkbruk. Det årliga temat uppmärksammas i samband med alla inspektioner och det beaktas också i den övriga verksamheten, bl.a. vid bedömningen av vilka ärenden som tas till prövning på eget initiativ. Samma tema fortgår också under år 2011. Under åren 2008 och 2009 var offentligheten kanslients tema och under åren 2006 och 2007 var temat rådgivning och jämlikhet.

Bedömningen av språktemat grundar sig på 17 § i grundlagen, som innehåller föreskrifter om rätten till ett eget språk och en egen kultur, samt på 21 § i grundlagen, där det föreskrivs om rätten till god förvaltning. De språkliga rättigheternas innehåll preciseras framför allt i språklagen, medan det krav på gott språkbruk som hör till god förvaltning preciseras i 9 § i förvaltningslagen.

Under verksamhetsåret varierade tyngdpunkten vid granskningen av de språkliga rättigheterna beroende på om inspektionsobjektet var ett- eller tvåspråkigt. Ofta aktualiserades det svenska språkets ställning, men också det finska språket uppmärksammades t.ex. i samband med inspektioner av enspråkigt svenska kommuner och kommuner med svenska som majoritetsspråk samt när det var fråga om enspråkigt svenska myndigheter och andra offentliga sammanslutningar. Också det samiska språkets ställning uppmärksammades i samband med vissa inspektioner.

Med stöd av 26 § i förvaltningslagen, som gäller tolkning och översättning, utvidgades infallsvinkeln så att granskningen också omfattade andra språk än nationalspråken. Frågan om användningen av främmande språk kan aktualiseras t.ex. i samband med förundersökningen, rättegångsförfarandet och förvaltningsprocessen samt inom undervisningsväsendet och social- och hälsovården. Föreskrifter om saken finns i speciallagstiftningen gällande de olika sektorerna.

Angående temat utarbetades ett bakgrundsmemorandum där man sammanställde de frågor som skulle tas upp i samband med inspektionerna. Dessutom uppmärksammade man inom varje sakområde den eventuella speciallagstiftningen om de språkliga rättigheterna. Vanligen sändes frågorna på förhand till inspektionsobjektet och i samband med inspektionen gick man sedan tillsammans igenom svaren.

När det gällde kravet på ett gott språkbruk valde man ett sådant tillvägagångssätt där inspektionsobjektet på förhand ombads tillställa kansliet material för påseende, såsom broschyrer, blanketter, meddelanden och myndighetsanvisningar samt olika dokument som upprättats i samband med skötseln av enskilda ärenden (t.ex. kompletteringsuppmaningar och beslut). Ifall förhandsmaterialet inte föranledde några åtgärder framfördes detta kortfattat vid inspektionen utan att saken behandlades utöver detta. Alternativt samlades materialet in i samband med inspektionen, varvid man vid behov tog upp saken på nytt i efterhand.

3.5.2 DE SPRÅKLIGA RÄTTIGHETERNA

SKYLTAR, BROSCHYRER OCH ANNAN INFORMATION

Enligt språklagen ska det synas att en myndighet är tvåspråkig och myndigheten ska självmant i sin verksamhet visa att den är tvåspråkig, vilket betyder att bl.a. skyltar, informationstavlor, blanketter, broschyrer och annan information som riktas till kunderna ska finnas på båda språken. Hos vissa inspektionsobjekt förekom det fortfarande problem på denna punkt, trots att språklagen varit gällande sedan år 2004.

Under sina fängelseinspektioner uppmärksammade JO fångarnas möjligheter att få information om fängelset och om de anvisningar och föreskrifter som gäller dem, samt huruvida denna information och olika blanketter fanns tillgängliga på olika språk. I samband med inspektionerna av fängelser med tvåspråkiga avdelningar konstaterades det att en del viktiga dokument och blanketter inte fanns att tillgå på svenska i dessa fängelser.

JO delgav fängelserna sin uppfattning om att språklagen kräver att åtminstone fängelsets ordningsstadga och ankomsthandbok ska finnas tillgängliga på svenska. Också de olika blanketter och dokument som fångarna använder ska finnas tillgängliga på båda nationalspråken (2430 och 4010/3/10). JO undersökte sedermera på eget initiativ tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i de fängelser som har tvåspråkiga avdelningar (3459/2/10). Behandlingen av detta ärende har inte ännu slutförts.

I samband med inspektionerna av polisens förvaringslokaler uppmärksammades likaså tillgången till olika dokument och blanketter, främst på båda nationalspråken. Brister uppdagades åtminstone när det gällde dagordningen, även om svenskkunniga poliser hade stått till tjänst med tolkning. Färdigheterna att kommunicera med sådana frihetsberövade personer som talade främmande språk varierade avsevärt. I vissa förvaringslokaler hade man god beredskap för detta, bl.a. genom att dagordningen översattes till flera språk. Personalen använde sig också av dokument där olika viktiga frågor fanns översatta till olika språk ("Är du hungrig?", "Är du törstig?" osv.). Genom att visa upp dessa frågor för de frihetsberövade kunde man åtminstone i viss mån kommunicera med dem (2154, 2155, 3397 och 3398/3/10).

I samband med inspektionerna av försvarsmakten aktualiserades det samiska språkets ställning, framför allt vid Sodankylä jägarbrigad och Ivalo gränsjägarkompani (3563 och 3564/3/10). I vissa inryckningskontingenter fanns det samiskspråkiga beväringar, men ingen av dem hade krävt att få använda samiska under sin tjänstgöringstid. Man hade redan vid uppbådet gjort en förfrågning om saken. Vid jägarbrigaden fanns uppbådskallelserna och övriga handlingar tillgängliga också på samiska. Vid gränsjägarkompaniet fanns blanketterna däremot inte att tillgå på samiska, inte ens polisblanketterna. BJO beslutade undersöka denna fråga på eget initiativ (1068/2/11). behandlingen av detta ärende har inte ännu slutförts.

Vidare uppmärksammade man en offentligrättslig förening som anförtrotts en offentlig förvaltningsuppgift på de krav som språklagen ställer, eftersom det i samband med en inspektion framgick att alla föreningens broschyrer och blanketter inte ännu fanns tillgängliga på båda nationalspråken. Dessutom hade föreningen bara en finskspråkig namnskylt (1922/3/10).

TOLKNING OCH ÖVERSÄTTNING

Vid bedömningen av frågor som gällde tolkning och översättning uppmärksammade man bl.a. hur tolkningen i praktiken genomförts, hur tjänsterna skaffats, huruvida det förekommit problem i samband med anordnandet av tolkning och i hur stor omfattning översättningar av olika handlingar begärts av myndigheterna. Vid inspektionerna uppdagades det i allmänhet inte några problem i samband med dessa frågor, även om följande enskilda omständigheter uppmärksammades.

I samband med inspektionen av en tingsrätt informerades JO om de problem som förekom vid bedömningen av tolkarnas och översättarnas kompetens. Tingsrätten ansåg att det med tanke på rättegångsparternas rättsskydd skulle vara motiverat att upprätta en riksom-

fattande förteckning eller ett register över företag och personer som uppger sig ha sådan kompetens som krävs för juridisk tolkning. Tingsrätten hade i tiden gjort en framställning om saken till JM, men framställningen hade inte föranlett några åtgärder (2975/3/10).

Vid en inspektion som gällde åklagarväsendet delgavs BJO en uppfattning om att språklagen i viss mån innehåller oklara föreskrifter om i hur stor utsträckning rättegångsmaterialet ska översättas för svaranden (3765/3/10).

Tidigare hade det också förekommit problem när det gällde i vilken omfattning programmen för bedömning av miljökonsekvenserna och miljörapporterna skulle översättas. I samband med inspektionen av en närings-, trafik- och miljöcentral framgick det emellertid att JM:s rekommendation om saken (3/58/2007) hade åtgärdat situationen (1982/3/10).

Vidare konstaterade man att det vid en polisinrättning förekom svårigheter med att tillhandahålla översättningar tillräckligt snabbt (1335/3/10).

PERSONALENS SPRÅKKUNSKAP

I samband med inspektionerna fäste man även vikt vid hur väl inspektionsobjekten iakttar språklagstiftningen i sin personalpolitik. Man uppmärksammade bl.a. hur språkkunskaperna beaktas vid rekryteringen, hurdan språkutbildning personalen erbjuds, hur språkkunskaperna beaktas vid lönesättningen och huruvida arbetsuppgifterna fördelas i enlighet med tjänstemännens språkkunskaper.

En allmän iakttagelse var att språkkunskaperna beaktas vid rekryteringen av ny personal. Det konstaterades även att flera inspektionsobjekt erbjuder språkundervisning både i svenska och i engelska samt att språktillägg betalas på basis av tjänstekollektivavtalet. Vid en inspektion framgick det dessutom att inspektionsobjektet i samband med den introduktion som ordnas för nya arbetstagare även behandlar språklagen och de krav den ställer (1943/3/10).

Vid en inspektion av en tingsrätt med svenska som majoritetsspråk aktualiserades frågan om huruvida de gällande kraven på domarnas kunskaper i svenska är ändamålsenliga med tanke på att protokollspråket i över 80 % av alla ärenden som behandlas vid tingsrätten är finska. Under inspektionen uppgav man för JO att den reglering som gäller domarnas språkkunskapskrav har gjort det svårare för finskspråkiga personer att avancera i sin karriär. Fiskaler eller andra personer som har mindre arbetserfarenhet men som har svenska som modersmål har nämligen gått förbi betydligt mer erfarna sökande som inte har utmärkta kunskaper i svenska. Enligt tingsrätten är denna situation inte rimlig med tanke på situationen för erfarna finskspråkiga domare (3607/3/10). JO tog upp frågan i samband med sin inspektion av Vasa hovrätt (3608/3/10).

SPRÅKETS INVERKAN PÅ BEHANDLINGSTIDERNA

I samband med inspektionerna framgick det inte att språket skulle ha inverkat på behandlingstiderna. Däremot uppmärksammades den positiva utveckling som skett för behandlingstidernas del vid Vasa hovrätt.

År 2006 hade BJO i ett av sina beslut (1538/4/04) konstaterat att den språkliga jämlikheten inte till fullo hade tillgodosetts vid Vasa hovrätt där behandlingstiderna för svenskspråkiga ärenden redan under en längre tid hade överskridit behandlingstiderna för finskspråkiga ärenden och skillnaden inte kunde förklaras med ärendenas antal eller karaktär. År 2010 framgick det däremot i samband med inspektionen av Vasa hovrätt att de genomsnittliga behandlingstiderna för finsk- och svenskspråkiga ärenden efter år 2006 hade närmat sig varandra, så att den genomsnittliga behandlingstiden år 2009 var 5,7 månader för finskspråkiga ärenden och 5,9 månader för svenskspråkiga ärenden (3608/3/10).

Vid Helsingfors hovrätt var behandlingstiden för svenskspråkiga ärenden däremot betydligt kortare än den genomsnittliga behandlingstiden för alla ärenden (2974/3/10).

UTREDNING AV KLIENTENS SPRÅK

Då en myndighet självmant kontaktar en person ska myndigheten enligt språklagen utreda personens språk. Det är också möjligt för en person att låta registrera sitt kontaktspråk, antingen finska eller svenska, i befolkningsdatasystemet.

Beträffande denna fråga uppdagades inga problem i myndigheternas verksamhet. I samband med inspektionen av en tingsrätt framgick det emellertid att det kontaktspråk som registrerats i befolkningsdatasystemet inte alltid motsvarar personens faktiska språkkunskaper (2975/3/10).

ÖVRIGA IAKTTAGELSER

I fängelserna är språkfrågorna av betydelse framför allt för utländska fångar, men också när det gäller arbetarskyddet. Vid inspektionerna framgick det att man för sådana utländska fångars del som deltog i fängelsets arbetsverksamhet ännu innan arbetet inleddes beaktade arbetarskyddsaspekterna genom att säkerställa att fångarna förstod vilka maskiner de använde och hur maskinerna skulle användas. Fångarna tilläts inte använda maskinerna om man inte säkerställt att de skulle klara av det (2430/3/10).

Språkkunskapernas betydelse för säkerheten uppmärksammades också i samband med inspektionerna av försvarsförvaltningen. Vid en av de inspekterade garnisonerna hade det förekommit vissa språkproblem för utlandsfinländares del. En allvarlig incident hade inträffat då en beväring som inte talade finska inte i samband med en skjutövning hade förstått att i tid skydda sina öron med hörselskydd (4306/3/10).

Det konstaterades vidare att tillgången till svenskspråkig service inom polisen fortsättningsvis påverkas av att det är svårt att få tillräckligt med svenskspråkiga sökande till polisutbildningen. Av de 24 studieplatserna hade man under verksamhetsåret bara lyckats fylla nio (1335/3/10).

3.5.3 KRAVET PÅ GOTT SPRÅKBRUK

När det gäller kravet på gott språkbruk granskade man bl.a. om dokumenten hade avfattats på ett tydligt språk och var begripliga till sitt innehåll, om språkbruket var neutralt och om dokumenten, framför allt besluten, var överskådliga och tydliga samt om de bildade en konsekvent och lättbegriplig helhet.

I samband med inspektionerna av exekutionsverken riktade exekutionsverken kritik mot vissa blanketter, som bl.a. ansågs vara bristfälliga och svårbegripliga. BJO bad Riksfogdeämbetet meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits med anledning av de nämnda problemen (4037/3/10).

Riksfogdeämbetet meddelade att en del av de konstaterade felen och problemen redan hade rättats till i samband med det regelbundna underhållet och uppdateringen av utsökningsväsendets datasystem och dokumentutskriftsprogram, medan en del av de observerade felen kommer att rättas till under våren 2011. Riksfogdeämbetet meddelade även att BJO:s förteckning över de problempunkter som förekom i blanketterna hade tillställts ordförandena för de arbetsgrupper som svarar för utvecklandet av utsökningsväsendets datasystem och dokumentutskriftsprogram.

I samband med de övriga inspektionerna uppdagades inget sådant som skulle ha föranlett fortsatta åtgärder med tanke på kravet på gott språkbruk.

4 Hemliga metoder för inhämtande av information

År 2010 svarade BJO *Jussi Pajuoja* för övervakningen av hemliga metoder för inhämtande av information. Ansvariga föredragande var äldre JO-sekreterare *Juha Haapamäki* och JO-sekreterare *Mikko Eteläpää.*

4.1 TELETVÅNGSMEDEL, BEVISPROVOKATION GENOM KÖP OCH ANDRA HEMLIGA METODER FÖR INHÄMTANDE AV INFORMATION

Med hemligt inhämtande av information avses följande tvångsmedel som används i förundersökning av brott: teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge 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 hemligt inhämtande av information avslöjas.

Den gällande lagen känner inte till begreppet hemliga metoder för inhämtande av information. I den nya tvångsmedelslagen som inte ännu har trätt i kraft används begreppet emellertid och dessutom i en klart mera vidsträckt bemärkelse än tidigare. Hemliga metoder för inhämtande av information är enligt den nya lagen, utöver de metoder som räknas upp ovan, bl.a. användning av informationskällor och kontrollerade leveranser samt förtäckt inhämtande av information om teknisk observation av utrustning.

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

Teletvångsmedlen har, liksom teknisk observation, 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 objektet.

4.2 FÖRNYANDET AV TVÅNGSMEDELSLAGEN OCH POLISLAGEN

I oktober 2010 avlät regeringen propositionerna 222 och 224/2010 med förslag till totalrevidering av bl.a. tvångsmedelslagen och polislagen, inklusive bestämmelserna om hemligt inhämtande av information. Riksdagen godkände propositionerna i mars 2011, efter vissa ändringar som gjordes under utskottsbehandlingen. I skrivande stund är det inte bestämt när lagarna ska träda i kraft. Under utskottsbehandlingen underströks vikten av att det reserveras tillräckligt med tid för bl.a. utbildning. Vidare ansågs det viktigt att den nya lagstiftningen kan träda i kraft senast i början av 2014, samtidigt som totalrevideringen av datasystemen för polisärenden (VITJA-projektet).

Ett av reformens huvudsyften är att förtydliga regleringen av de hemliga metoderna för inhämtande av information, som på grund av flera separata lagändringar har blivit en svåröverskådlig helhet. Detta har inte lyckats i alla avseenden trots att regleringen på många sätt har preciserats och exempelvis ett antal grundlösa skillnader mellan tvångsmedelslagen och polislagen har eliminerats. Propositionerna tar upp många

sådana delvis svårlösta frågor som inte är lätta och enkla att besvara men som det är absolut nödvändigt att reglera.

Äldre JO-sekreterare Juha Haapamäki hördes som sakkunnig då propositionerna behandlades i grundlagsutskottet, lagutskottet och förvaltningsutskottet och JO-sekreterare Mikko Eteläpää hördes som sakkunnig då polislagen behandlades i grundlagsutskottet. I sina utlåtanden kritiserade de propositionerna i flera avseenden. I det följande återges vissa avsnitt i utlåtandena, som i sin helhet (på finska) kan läsas på JO:s webbsidor (4073, 4095, 4119 och 4191/5/10). På grund av den lagstiftningsteknik som reformen bygger på är problemen med bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i stort sett desamma i både tvångsmedelslagen och polislagen.

"Den föreslagna regleringen ger ingen särskilt tydlig helhetsbild av vilka hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information andra myndigheter än polisen kommer att använda, vilket delvis också beror på regleringstekniken. Regleringen utsträcks till nya metoder, samtidigt som de nya och gamla metoderna med varierande bestämmelser fördelas mellan olika myndigheter. Det är skäl att noggrant överväga vilka metoder – i synnerhet vilka helt nya metoder – som åtminstone i detta skede ska få användas av andra myndigheter än polismyndigheterna. Om flera olika myndigheter direkt börjar använda de nya metoderna blir det problematiskt att utveckla praxis under kontrollerade och enhetliga former. Dessutom konstaterar jag redan nu att t.ex. bostadsavlyssning borde få användas endast av polisen.

Bestämmelserna om observation och systematisk observation borde omprövas i sin helhet, om avsikten är att de ska tillämpas på det sätt som nämns i motiveringen. Ett problem är i synnerhet sådan teknisk observation som riktas mot hemfriden och dess förhållande till strafflagens bestämmelser om olovlig observation, samt över huvud taget vilken typ av observation man vill tillåta.

Av de nya metoderna är teknisk observation av utrustning en metod vars praktiska innebörd förblir oklar. Det är sålunda skäl att överväga om bestämmelserna om denna metod kan godkännas utan ändringar.

Bestämmelserna om täckoperationer har preciserats. Det är en principiellt mycket viktig fråga att en polisman kan ges möjlighet att i begränsad utsträckning delta i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet. Enligt min åsikt finns det inga oöverstigliga principiella hinder för en sådan reglering. Regleringen är emellertid problematisk i flera avseenden. Enligt min åsikt vore det motiverat att alltid låta en åklagare bedöma situationen i sådana fall då sådana befogenheter som avses i 29 § har använts. Dessutom understryker jag att domstolskontrollen av täckoperationer bör vara reell. Den får inte urvattnas t.ex. så att man försöker begränsa det material som läggs fram för domstolen. I synnerhet i polislagen föreslås att domstolskontrollen begränsas på ett sätt som jag inte anser vara motiverat. Jag konstaterar också att bestämmelserna om bevisningsförbud i rättegångsbalkens 17 kap. bör beaktas t.ex. i fråga om täckoperationer. Ett problem är vidare den otydliga gränsdragningen mellan täckoperationer och förtäckt inhämtande av information, som är ett slags "lättversion" av det först nämnda.

Det är mycket viktigt och också synnerligen svårt att reglera metoden styrd användning av informationskällor. Det är emellertid ett grundläggande problem att en privatperson som agerar som informationskälla för polisen ofta utsätter sitt liv eller sin hälsa för fara (vilket enligt förslaget inte skulle få ske). Polisen kan de facto inte heller kontrollera vad en informationskälla gör. Också från laglighetskontrollens synpunkt är denna metod ytterst problematisk. Ett annat problem är hur den ska kunna övervakas på ett heltäckande sätt ens internt inom polisen.

När det är fråga om hemliga tvångsmedel är det synnerligen viktigt att föremålet för åtgärderna åtminstone i efterhand får veta att tvångsmedel har använts. Bestämmelserna har med fog preciserats och objektet har fått bättre möjligheter att bli informerad om dem. I den gällande lagen finns det inte över huvud taget några bestämmelser om de svåra frågorna kring partsoffentligheten i samband med täckoperationer och bevisprovokation genom köp. De föreslagna bestämmelserna är sålunda synnerligen behövliga. När det gäller täckoperationer och bevisprovokation genom köp finns det mycket som tyder på att det föreslagna förfarandet

inte håller för en granskning i Europeiska människorättsdomstolen (Europadomstolen). Det är ett grundläggande problem att den misstänkte inte är medveten om och sålunda inte är part i det förfarande där det beslutas om sekretessbeläggandet".

I utlåtandet konstaterades dessutom att rapporteringen till JO kommer att öka avsevärt, både i kvantitativt och i kvalitativt hänseende. Mera om detta nedan.

Under utskottsbehandlingen gjordes flera ändringar framför allt i propositionen om tvångsmedelslagen (se LaUB 44/2010, FvUB 42/2010, GrUU 66/2010 och 67/2010). Det är beklagligt att tidtabellen för denna stora och viktiga lagreform var ytterst snäv.

De nya lagarna innebär stora ändringar i regleringen av hemliga metoder för inhämtande av information. En del av metoderna är helt nya, eller nya åtminstone i det avseendet att de nu regleras. Som exempel kan nämnas styrd användning av informationskällor och kontrollerade leveranser. Dessutom har definitionerna av och förutsättningarna för vissa hemliga tvångsmedel som redan nu är i användning ändrats i någon mån. I synnerhet bestämmelserna om täckoperationer är mera detaljerade än de nuvarande. Utgångspunkten är den att en polisman som deltar i en täckoperation inte får begå brott eller ta initiativ till brott. I vissa situationer kan en polisman som deltar i en täckoperation dock gå fri från straffansvar trots att han i sitt uppdrag har deltagit i en kriminell sammanslutnings verksamhet på ett sätt som uppfyller rekvisiten för ett brott.

En nyhet är också att Helsingfors tingsrätt får rätt att besluta om inledande av täckoperationer i vissa fall. Denna roll är emellertid avsevärt snävare än den som föreslogs t.ex. av förundersöknings- och tvångsmedelskommissionen som beredde reformen (JM:s kommittébetänkande 2009:2).

Bestämmelserna som gäller meddelande om att hemliga tvångsmedel har använts är mera detaljerade än de nuvarande. När man överväger att skjuta upp eller inte ge något meddelande om att hemliga tvångsmedel har använts, t.ex. för att skydda i täckoperationer deltagande polismäns liv eller hälsa, är det skäl att vid bedömningen beakta parternas rätt att vederbörligen försvara sig eller annars bevaka sin rätt vid en rättegång. Den nya lagstiftningen innehåller också betydligt mera omfattande och noggrannare bestämmelser om användning av s.k. överskottsinformation.

Utöver den omfattande totalrevidering som det här är fråga om kan det nämnas att det i juni 2010 trädde i kraft en lagändring som gör det möjligt att använda teleavlyssning i samband med förundersökning av brottet grovt ordnande av olaglig inresa. Samtidigt fick Gränsbevakningsväsendet rätt att använda teleavlyssning och teleövervakning vid undersökning av grovt ordnande av olaglig inresa och vissa former av människohandel i samband därmed. Gränsbevakningsväsendet får inte använda teleavlyssning eller teleövervakning i andra sammanhang. Gränsbevakningsväsendet använde inte dessa nya befogenheter under år 2010.

Dessutom trädde nya strafflagsbestämmelser om grovt jaktbrott och grovt döljande av olagligt byte i kraft i april 2011. Enligt bestämmelserna får teleövervakning och inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge användas också vid förundersökning av grovt döljande av olagligt byte. De nämnda tvångsmedlen skulle få användas också vid förundersökning av grovt jaktbrott.

4.3 TELETVÅNGSMEDEL

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

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

en mobilteleapparats läge. Med hjälp av teleövervakning inhämtas alltså inte information om innehållet i ett meddelande.

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

4.3.1 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV TELETVÅNGSMEDEL

Efter att teletvångsmedel år 1995 togs i bruk i omfattande utsträckning har övervakningen av teletvångsmedlen utgjort en av tyngdpunkterna inom JO:s arbete. Inrikesministeriet (IM) överlämnar årligen för polisens del en berättelse om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning till JO. Berättelsen innefattar också ett avsnitt om användning av teknisk observation i straffanstalterna. Tullstyrelsen överlämnar för sin del en egen utredning angående användningen av teletvångsmedel vid tullen. Detsamma 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. Rapportering till JO har dessutom hela tiden ökat i omfattning. Redan antalet tillstånd att använda teletvångsmedel är numera flera tusen årligen. I och med den nya lagstiftningen ökar området för övervakning ytterligare. JO:s övervakning ska emellertid 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. Polisinrättningarna och de riksomfattande polisiära 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 upp 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 eller inspektioner, har JO:s kansli under verksamhetsåret stått i kontakt med polisens högsta ledning och CKP.

4.3.2 TELETVÅNGSMEDLENS SÄRDRAG

Teletvångsmedel innebär hemlig ingrepp i kärnområden för flera mänskliga grundrättigheterna, 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 den personliga integriteten 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 teletvångsmedel har därmed betydligt mindre möjligheter

att reagera på användningen av dessa tvångsmedel än när det är fråga om ”normala” tvångsmedel, som de berörda personerna i praktiken får kännedom om omedelbart eller mycket snart.

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

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

4.3.3 BESLUT OM ANVÄNDNING AV TVÅNGSMEDEL

Av rättsskyddsskäl har det ansetts att det är viktigt att teleavlyssning endast får användas med domstolens tillstånd. Den nya lagstiftningen innebär ingen förändring i detta avseende. Detsamma gäller i huvudsak också teleövervakning. Teknisk avlyssning kan, beroende på var den sker, 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. Om det är fråga om bostadsavlyssning är ett offentligt ombud, vanligen en advokat eller ett allmänt rättsbiträde närvarande för att bevaka den persons intressen som tvångsmedlet riktar sig mot (givetvis utan dennes vetskap). Under behandlingen av propositionen med förslag till tvångsmedelslagen upprepade grundlagsutskottet sin tidigare uppfattning (GrUU 66/2010), dvs. att det är skäl att överväga att utsträcka systemet med ett offentligt ombud till beslutsfattande som gäller teleavlyssning. Detta vore en stor förändring jämfört med nuläget, eftersom antalet bostadsavlyssningsfall som mest varit endast 18 under ett år, medan antalet teleavlyssningstillstånd som beviljades polisen och tullen t.ex. år 2010 var över 2 000.

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, teleadresser eller teleterminaler åtgärden gäller.

Domstolskontrollens betydelse aktualiserades i högsta domstolens (HD) prejudikat HD 2007:7. I avgörandet konstateras 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 utredning som uppfyller villkoren för att teletvångsmedel ska få användas. Ansökan ska grunda sig på konkreta fakta, med stöd av vilka domstolen i varje enskilt fall kan själv 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 gällde teknisk avlyssning, men beslutsmotiveringen är också direkt tillämpliga på teleavlyssning och teleövervakning.

HD betonade domstolens roll för utredningen av grunderna för kravet i också i sitt avgörande HD 2008:54, där tingsrättens tillstånd till teknisk avlyssning upphävdes.

4.3.4 AVGÖRANDEN OM TELETVÅNGSMEDEL

Liksom under tidigare år inkom och avgjordes endast ett fåtal klagomål om teletvångsmedel. Av klagomålen har en del vanligtvis bestått av allmänt hållna misstankar där de klagande förmodade att deras telefonsamtal avlyssnades eller att de var föremål för observation av något slag. Det har årligen endast anförts ett par klagomål som gällt tvångsmedel som verkligen har använts. De fall som undersökts på eget initiativ spelar därför en stor roll i sammanhanget. I skrivande stund behandlar JO på eget initiativ flera ärenden som gäller teletvångsmedel.

BESLUTANDERÄTT OM NÖDPOSITIONERING

Klaganden kritiserade polisen för passivitet vid utredningen av hans dotters försvinnande. Det var bl.a. fråga om att lokalisera dotterns mobiltelefon. Polisen hade bett om nödpositionering vilket nödcentralen av någon outredd orsak inte genast hade gått med på. Den utredning som inkommit i ärendet föranledde i och för sig ingen kritik av polisens agerande.

BJO konstaterade emellertid att IM:s polisavdelning och räddningsavdelning hade motstridiga åsikter om vem som har beslutanderätten när det gäller nödpositionering. Polisavdelningen ansåg att i sådana fall då polisen har tagit emot en anmälan om en försvunnen person och anser att det finns förutsättningar för nödpositionering har den person på nödcentralen som utför åtgärden tekniskt inte längre någon prövningsrätt i ärendet. Räddningsavdelningen ansåg för sin del – i enlighet med sina anvisningar – att det i sista hand är nödcentralens jourhavande eller skiftmästare eller dennes ställföreträdare som överväger om det finns förutsättningar för nödpositionering.

Det bör vara möjligt att snabbt använda nödpositionering när det är fråga om sådan uppenbar nöd eller omedelbar fara som avses i lagen. Åtgärden får inte försenas t.ex. på grund av att myndigheterna har divergerande uppfattningar om vem som har beslutanderätt i ärendet. Det kan i sista hand vara fråga om det allmännas skyldighet att värna om medborgarnas liv och säkerhet.

BJO bad IM meddela om konstaterandet att polisavdelningen och räddningsavdelningen har olika uppfattningar om beslutanderätten när det gäller nödpositionering föranleder åtgärder och om det finns behov av att vidta lagstiftningsåtgärder i ärendet.

BJO Pajuojas beslut 9.4.2010,
dnr 2137/4/08, föredragande Mikko Eteläpää

IM:s enhet för juridiska frågor meddelade att det inte finns något oundgängligt behov av lagstiftningsåtgärder. Vid räddningsavdelningen bereddes emellertid en statsrådsförordning om nödcentralsverksamheten. Förordningen trädde i kraft 1.1.2011. Enligt förordningen är deltagande i nödpositionering som baserar sig på beslut av behörig myndighet en sådan stödtjänst som Nödcentralsverket tillhandahåller myndigheterna inom räddningsväsendet. Enligt enheten för juridiska frågor kommer förordningen att beaktas i anvisningarna till Nödcentralsverket och polisen.

ANSÖKAN OM ANVÄNDNING AV TELETVÅNGSMEDEL PÅ BASIS AV EN DIVERSEANMÄLAN

Av IM:s berättelse framgår att man vid CKP i samband med Polisstyrelsens laglighetsövervakning behandlat en situation där Helsingfors polisinrättning på basis av en s.k. diverseanmälan hade ansökt om tillstånd att använda teletvångsmedel i en situation där det fanns ”skäl att misstänka brott”. CKP vägrade tillåta använd-

ning av teletvångsmedel på basis av en diverseanmälan, eftersom den ansåg att ett sådant tillstånd skulle ha förutsatt en brottsanmälan. Polisstyrelsen ansåg att en ansökan om användning av teletvångsmedel inte kan baseras på en diverseanmälan och att om det är skäl att misstänka brott ska i ärendet registreras en brottsanmälan.

Förfarandet var vedertagen praxis vid Helsingfors polisinrättning i samband med undersökning av dödsorsak och det förekommer varje år tiotals motsvarande fall. Som motivering till att denna praxis uppkommit nämndes statistik som ger en felaktig bild av brottssituationen, den ökade arbetsmängden och utredarnas behov av arbetsro. Enligt den högsta polisledningen förefaller de två sist nämnda grunderna vara föga trovärdiga. Dessutom konstaterades att man vid bl.a. egentliga Finlands och Birkalands polisinrättningar, där det utförs nästan samma antal dödsorsaksundersökningar som i Helsingfors, iakttar anvisningarna utan några egentliga problem ens i statistiskt hänseende.

Den brottsstatistik med vilken Helsingfors polisinrättning motiverade sitt förfarande visar sig duga allt sämre som underlag för en jämförelse mellan Helsingfors och övriga polisinrättningar, också på riksplanet (IM:s polisavdelningens ställningstagande 25.8.2009 och Polisstyrelsens laglighetsövervakningens ställningstagande 17.1.2011).

Av rättsfallen kan nämnas högsta förvaltningsdomstolens (HFD) beslut 21.5.2010 dnr 3899/1/08 om partsoffentlighet i fråga om teleavlyssningsmaterial. HFD ansåg i sitt tidigare årsboksavgörande 2007:64 att teleavlyssningsmaterial som utelämnats ur ett förundersökningsprotokoll inte som sådant är en myndighetshandling som den misstänkte i ett brottmål har rätt att ta del av. Budskapet i detta beslut kan tillspetsas så att det i situationer av denna typ är fråga om en myndighetshandling först i det skedet då myndigheten själv så beslutar. I beslutet fästes inget avseende t.ex. vid bestämmelsen om förvaring av överskottsinformation i tvångsmedelslagens 5 a kap. 13 § och dess syfte. Överskottsinformation förvaras i syfte att säkerställa att den vid behov finns att tillgå och för att det t.ex. ska kunna kontrolleras att material som talar för att en person är oskyldig inte förstörs.

I det ovan nämnda fallet från år 2010 konstaterade HFD, till åtskillnad från fallet 2007, att upptagningarna var myndighetshandlingar och framhöll också att man inte kan låta enbart polisen eller åklagaren bestämma vilket material som är relevant i ett brottmål. HFD ansåg emellertid, efter att ha vägt olika faktorer mot varandra, att partsoffentligheten begränsades av andra personers integritetsskydd än den persons som ville ha materialet. Partsoffentligheten är sålunda inte en obegränsad rätt. Efter HFD:s nämnda avgöranden är rättsläget relativt oklart. En särskild fråga är dessutom varför rättsskyddet i fråga om partsoffentligheten har spjälkts upp på två domstolslinjer, dvs. de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna, då beslutanderätten kunde tänkas tillkomma den domstol som behandlar åtalsärendet. HFD hänvisade i sitt beslut från år 2010 till att det inom ramen för förvaltningsrättskipningen inte är möjligt att exakt bedöma vilken betydelse en enskild handling har i en brottmålsrättegång.

4.3.5 INSPEKTIONER

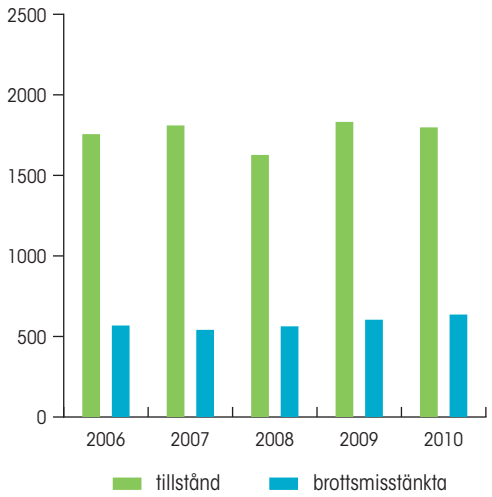
Teletvångsmedlen har under de senaste åren varit och kommer fortsättningsvis att vara ett tema för de inspektioner som riktar sig mot polisen och domstolar. Avsikten är att också tullen ska inspekteras. Vid inspektionerna gjordes i allmänhet stickprovsgranskningar av tele-tvångsmedelsbeslut och protokoll. Under inspektionerna diskuterades bl.a. grunden ”skäl att misstänka”, motivering av beslut samt grunderna för att skjuta upp meddelandet till den misstänkte om att teletvångsmedel använts respektive inte alls underrätta den misstänkte om saken. Under inspektionen av CKP diskuterades bl.a. SALPA-systemet. Mera om detta nedan.

4.3.6 ÖVERVAKNINGSUPPGIFTER

Nedan presenteras de viktigaste statistiska uppgifterna angående användningen av teletvångsmedel under år 2010 (som jämförelsematerial anges uppgifterna för år 2009 inom parentes). De uppgifter som JO har fått av IM om skyddspolisens insamling av hemlig information är sekretessbelagda och ingår sålunda inte i de siffror som publiceras. Det bör också observeras att

de spaningsinsatser som måste inrapporteras till JO bara utgör en del av den tekniska övervakningen, 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. Också dessa metoder har visserligen i någon mån behandlats under inspektionerna och t.ex. i IM:s och Gränsbevakningsväsendets berättelser.

Det är polisen som överlägset mest använder teletvångsmedel, men också tullen står för en avsevärd andel. Man måste visserligen komma ihåg att tullen använder hemliga metoder för inhämtande av information endast i tullbrottmål, huvudsakligen när det är fråga om grova narkotikabrott och grova skattebrott. Gränsbevakningsväsendet använder sig årligen av teknisk observation, men i ytterst liten utsträckning och ännu mindre försvarsmakten – också deras befogenheter är mycket begränsade i dessa avseenden.

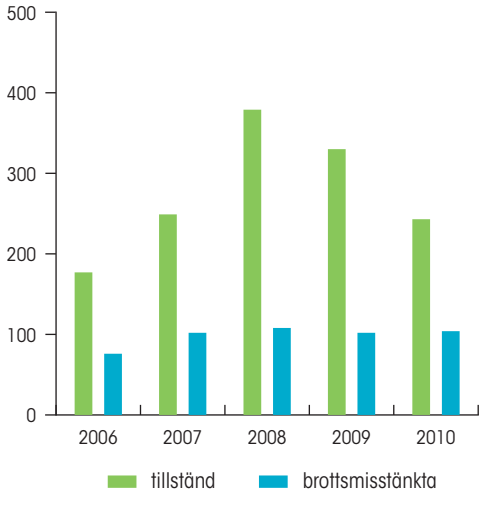


Polisens antal teleavlyssningstillstånd och brottmisstänkta 2006–2010

TELEAVLYSSNING ENLIGT TVÅNGSMEDELSLAGEN

I samband med teleavlyssning och teleövervakning utgörs det viktigaste nyckeltalet av antalet misstänkta som har varit föremål för dessa tvångsmedel. Det ökande antalet tillstånd som avser teleanslutningar, teleadresser och teleterminaler och det allt större antalet anslutningar som är föremål för tvångsmedel kan med fog anses tyda närmast på att utredningen av brott som är föremål för avlyssning blir allt svårare (de misstänkta har flera anslutningar, behovet av förlängda tillstånd) och å andra sidan på att det skett förändringar i verksamhetsmiljön, i synnerhet när det gäller kommunikationsteknologin och lagstiftningen.

Antalet misstänkte som var föremål för teleavlyssning från polisens sida i enlighet med tvångsmedelslagen var större än någonsin tidigare, dvs. 636 (604 året innan). Däremot minskade antalet tillstånd för teleavlyssning som domstolarna beviljade polisen en aning och var år 2010 sammanlagt 1798 (1832). Under verksamhetsåret användes sålunda teleavlyssning i en något mindre omfattning per misstänkt. Antalet teleavlyssningstillstånd, i relation till antalet brottsmisstänkta, uppgick till 2,8 tillstånd/misstänkt (3,0). Av totalanta-



Tullens antal teleavlyssningstillstånd och brottmisstänkta 2006–2010

let krav på teleavlyssning utgjorde omkring hälften krav som gällde förlängning av tidigare tillstånd, liksom under tidigare år. Antalet anslutningar och teleadresser som var föremål för teleavlyssning var i praktiken detsamma som föregående år, dvs. 2122 (2123).

Under de senaste åren har både antalet personer som varit föremål för teleavlyssning och antalet tillstånd för polisens vidkommande varit i ungefär samma storleksklass, även om det centrala nyckeltalet, dvs. antalet misstänkta, har ökat under de fyra senaste åren.

Inom tullen hölls teleavlyssningen på samma nivå som under de tre föregående åren, om man beaktar antalet misstänkta som utsattes för avlyssning. Under år 2010 var de 104 (102). Däremot minskade mängden teleavlyssningstillstånd som tullen fick avsevärt, antalet var 243 (330). Likaså minskade mängden anslutningar som var föremål för teleavlyssning och var 343 (381). Räknat per misstänkt har antalet anslutningar som var föremål för tvångsmedel minskat (2,3 tillstånd/misstänkt, jämfört med 3,2 året innan).

TELEÖVERVAKNING ENLIGT TVÅNGSMEDELSLAGEN

Antalet misstänkta som teleövervakades av polisen ökade jämfört med föregående år till 1 421 (1 287). Detsamma gällde antalet teleövervakningstillstånd som år 2010 uppgick till 1 819 (1 671). Sammanlagt 3 120 (2 535) anslutningar var föremål för teleövervakning. För teleövervakningens del var andelen förlängda tillstånd 9 % (14) av totalantalet. Teleövervakning utan samtidig teleavlyssning är alltså typiskt en engångsåtgärd, och skiljer sig i detta avseende från teleavlyssning.

Tullen använde under verksamhetsåret teleövervakning enligt tvångsmedelslagen i stort sett i samma utsträckning som året innan, vilket innebär att den ökning som skett under flera tidigare år inte längre fortsatte. Under verksamhetsåret var 288 (288) misstänkta föremål för teleövervakning. Under verksamhetsåret beviljade domstolarna tullen 538 teleövervakningstillstånd (610 året innan), som berörde 691 anslutningar (653 året innan).

Dessutom kan det nämnas att domstolarna med stöd av tvångsmedelslagen under året beviljade polisen 228 tillstånd för inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge, s.k. stolptillstånd (125 året innan). Gränsbevakningsväsendet beviljades också ett (2 året innan) sådant tillstånd.

FÖRDELNINGEN AV TELEAVLYSSNING OCH TELEÖVERVAKNING MELLAN OLIKA BROTTSTYPER

Polisen använde liksom under tidigare år teleavlyssning i enlighet med tvångsmedelslagen klart mest i samband med utredning av grova narkotikabrott. Dessas andel (70 %) av samtliga fall ökade något jämfört med föregående år. De näst största brottskategorierna där teleavlyssning användes var brott mot liv och försök till sådana brott (10 %) och grova skattebedrägerier (4 %). Liksom också tidigare för tullens vidkommande var de vanligaste brotten som låg till grund för teleavlyssning grova narkotikabrott som utgjorde 81 % och grova skattebedrägerier som utgjorde 19 % av fallen.

Sådan teleövervakning som utförs med stöd av tvångsmedelslagen används av polisen i samband med utredningen av flera olika typer av brott. De allmännaste brottstyperna var i likhet med året innan grova stölder (30 %) och grova narkotikabrott (18 %). Vid tullen var de vanligaste brottstyperna fortsättningsvis grova narkotikabrott (67 %) och grova skattebedrägerier (27 %).

TELEAVLYSSNING OCH TELEÖVERVAKNING ENLIGT POLISLAGEN

Med stöd av polislagen användes teleavlyssning av andra myndigheter än skyddspolisen under verksamhetsåret 21 gånger (9 året innan). I detta sammanhang är det fråga om polisens möjligheter att använda teleavlyssning i sådana fall där domstolen ansett det nödvändigt för att avvärja överhängande fara för liv eller hälsa.

Med stöd av polislagen användes teleövervakning i 102 fall (80 året innan). Oftast användes teleövervakning för förebyggande eller avslöjande av grova narkotikabrott (24 %) samt för avvärjande av fara för liv och hälsa (16 %). Det mest typiska fallet var tidigare år letande efter försvunna personer. Av någon orsak utgjorde de fallen år 2010 endast 2 % av samtliga fall medan motsvarande andel föregående år var 22 %.

TELEÖVERVAKNING ENLIGT TULLAGEN

År 2003 blev det möjligt för tullen att använda teleövervakning för att förebygga och avslöja tullbrott. Under verksamhetsåret beviljades 78 (50 året innan) tillstånd till sådan teleövervakning.Denna metod användes liksom föregående år i ca hälften av fallen för att förebygga eller uppdaga grova skattebedrägerier. I 42 % av fallen var grundbrottet grovt narkotikabrott.

TEKNISK AVLYSSNING OCH OPTISK ÖVERVAKNING

Polisen fick 139 tillstånd (79) av domstolen att använda teknisk avlyssning enligt tvångsmedelslagen. Användningen av teknisk avlyssning ökade sålunda tredje året i följd och dessutom mycket markant. Av tillstånden för teknisk avlyssning gällde 18 (7) tillstånd utrymmen för ordinarie boende (bostadsavlyssning). Denna metod användes sålunda relativt sparsamt, dock klart oftare än föregående år. I 18 (25) fall användes teknisk avlyssning i fängelser. Teknisk avlyssning med stöd av tvångsmedelslagen användes i första hand för uppdagande av grova narkotikabrott.

Teknisk avlyssning med stöd av polislagen användes i åtta fall (5 året innan). Det var i dessa fall fråga om förebyggande av grova narkotikabrott.

Polisen fick med stöd av tvångsmedelslagen 29 tillstånd (6) och med stöd av polislagen 24 (1) tillstånd att använda teknisk observation. Också användningen av denna metod har ökat relativt mycket, även om antalet fall fortfarande är rätt litet.

Teknisk avlyssning har fortfarande endast i begränsad utsträckning använts av andra än polisen. Tullen beviljades sex tillstånd till teknisk avlyssning med stöd av tvångsmedelslagen (7 året innan). I tre (5 året innan) av dessa fall användes den tekniska avlyssningen i straffanstalter. Gränsbevakningsväsendet meddelade för sin del att det inte använt teknisk avlyssning under år 2010. Föregående år användes metoden i två fall. Enligt försvarsministeriet användes inom försvarsmakten inte teknisk avlyssning enligt polislagen. Under hela 2000-talet har metoden använts endast i två fall.

FÖRKASTADE ANSÖKNINGAR

Domstolarna förkastade tre av polisens ansökningar som baserade sig på tvångsmedelslagen; och som gällde samtidig teleavlyssning och teleövervakning, likaså sju av polisens ansökningar om tillstånd för teleövervakning. Inte heller under verksamhetsåret avslogs en enda av tullens yrkanden på teletvångsmedel. Det sammanlagda antalet negativa beslut var sålunda detsamma som föregående år.

UNDERRÄTTELSE OM ANVÄNDNING AV TVÅNGSMEDEL

Enligt tvångsmedelslagen ska den misstänkte underrättas om användningen av teletvångsmedel senast efter ett år, om inte domstolen av viktiga skäl som har samband med utredningen beslutar att tidsfristen ska förlängas eller att den misstänkte inte alls ska underrättas om saken. Det är således möjligt att den som varit föremål för t.ex. teleavlyssning aldrig får kännedom om saken. Det är naturligtvis viktigt att hålla i synnerhet antalet sådana fall där föremålet aldrig får kännedom om tvångsmedlet så lågt som möjligt.

Under verksamhetsåret framgick det att de siffror som tidigare år anmälts till JO varit vilseledande låga. Exempelvis för år 2008 anmäldes det att meddelanden om teleavlyssning hade skjutits upp i tio fall och meddelanden om teleövervakning inte i ett enda fall samt att den som varit föremål för åtgärden inte över huvud taget hade underrättats i färre än tio fall. IM konstaterade då att nästan alla personer som varit föremål för teletvångsmedel i något skede informeras

om detta. Efter en begäran om noggrannare utredning meddelade IM att meddelanden om användning av tvångsmedel år 2008 hade skjutits upp i hela 79 fall och att objektet inte över huvud taget hade underrättats om saken i 35 fall. Siffrorna var sålunda flerfaldigt större än vad som anmälts, även om man beaktade att tillstånd att inte underrätta föremålet för åtgärden i någon mån söks också i sådana fall där den misstänkte är okänd. Detta förfarande strider i och för sig mot anvisningarna.

Orsaken till att siffrorna varit alltför låga i de tidigare berättelserna är att i de berättelser som överlämnats till JO hade statistikförts endast de beslut om att senarelägga eller helt låta bli att underrätta objektet, som haft samband med teletvångsmedel som genomförts uttryckligen det året. Eftersom tidsfristen för meddelandet är ett år har man inte hunnit statistikföra en stor del av fallen på året i fråga och givetvis inte heller på följande år, eftersom då statistikfördes endast det följande årets tvångsmedel. Givetvis ger endast en sådan statistik en korrekt bild, varav framgår domstolarnas samtliga beslut oberoende av vilket år tvångsmedlet har använts. Nu hade flertalet fall inte rapporterats.

Inte heller nu ger de rapporterade siffrorna en korrekt bild av antalet beslut som domstolarna årligen fattar utan de visar fortfarande endast antalet hittills fattade beslut om tvångsmedel som använts respektive år.

IM uppger att man tar i bruk ett nytt nyckeltal. JO kommer emellertid att fortsätta utreda frågor i anslutning till förfarandet att inte underrätta föremålet för åtgärden, både med polisen och med tullen. Polisens och tullens berättelser är inte över huvud taget jämförbara med varandra i dessa avseenden.

IM uppger att det år 2010 fattades beslut om att inte över huvud taget underrätta föremålet för åtgärden i 10 fall, men såsom ovan framgår är detta inte en slutgiltig siffra. Siffran gäller endast teletvångsmedel som användes under år 2010.

Det förefaller i och för sig som om antalet fall där polisen skjutit upp meddelandet eller inte över huvud taget underrättat objektet har varit relativt stabilt under de senaste åren. Åren 2006–2009 uppsköts meddelanden i 74–86 fall medan objektet inte över huvud taget underrättades i 35–55 fall. De sist nämnda fallen har minskat en aning men de är överraskande många. I detta skede är det inte känt hur många av fallen som gäller okända misstänkta, som naturligtvis inte kan underrättas. Sådana fall där objektet inte har kunnat underrättas – den misstänkte har avlidit, kan inte anträffas eller är okänd eller också är det fråga om teleövervakning av en målsägande – är enligt de senaste årens statistik 300–359.

Tullstyrelsen uppger att sena meddelanden gavs i sju fall av teleavlyssning och i 20 fall av teleövervakning. Tullstyrelsen uppger att den uppmärksammat saken och konstaterat att dessa siffror är alltför höga. Det är självklart att lagens tidsfrister ska iakttas. Enligt Tullstyrelsen har det under de senaste åren inte förekommit fall där objektet inte över huvud taget har underrättats.

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: de undersökningsledare som använt tvångsmedel gör uppskattningar av deras effekt. Enligt undersökningsledarna utgör teletvångsmedlen fortfarande en mycket betydelsefull metod för inhämtande av information, även om deras betydelse i allmänhet har minskat en aning under de senaste åren. Bedömningarna som gäller betydelsen måste dock ses som endast riktgivande, med tanke på de många osäkerhetsfaktorerna.

Hos polisen ansåg man att användningen av teleavlyssning enligt tvångsmedelslagen har antingen an avgörande eller en viktig betydelse i 68 % av fallen (54). Teleövervakning enligt tvångsmedelslagen ansågs hos polisen ha en avgörande och viktig betydelse i 67 % av fallen (53). Teleövervakning enligt polislagen ansågs ha samma betydelse som föregående år. Den var sålunda avgörande eller viktig i 56 % av fallen.

Hos tullen har man tidigare haft avsevärda årliga variationer i uppfattningen om effekten av teleavlyssning och teleövervakning i enlighet med tvångsmedelslagen. Teleavlyssningen betraktades som avgörande eller viktig i hela 83 % av fallen (75 % året innan). Teleövervakningen betraktades för sin del som avgörande eller viktig i 73 % av fallen (67 % året innan). Den teleövervakning som utförs med stöd av tullagen var däremot av avgörande eller viktig betydelse bara i 60 % av fallen (80 % året innan).

AVLYSSNINGSFÖRBUD OCH ÖVERSKOTTSINFORMATION

I lagen ingår förbud mot avlyssning av meddelanden och samtal mellan vissa personer. Hos polisen minskade fortfarande antalet fall av förbud mot teleavlyssning. Under året statistikfördes inalles 111 (147) sådana fall där avlyssningsförbudet gällde. Av dessa samtal fördes 81 mellan den misstänkte och ett rättegångsbiträde (99 året innan) samt 30 mellan den misstänkte och en nära anhörig (44 året innan). IM uppgav att sådana upptagningar som omfattats av avlyssningsförbud omedelbart har förstörts, så som lagen förutsätter. I IM:s berättelse för år 2010 nämns ingenting om användning av överskottsinformation.

Tullen hade 51 (62) protokoll på vilka det hade antecknats avlyssningsförbud. Av dem gällde 20 samtal med rättegångsbiträden (24 året innan) och 11 samtal med en nära anhörig (13 året innan). Enligt Tullstyrelsen har de upptagningar som omfattats av avlyssningsförbud förstörts. Vid tullen gjordes inga anteckningar om användning av överskottsinformation under verksamhetsåret, liksom inte heller åren innan.

4.3.7 UTVÄRDERING

Under år 2010 framkom inga särskilt oroväckande uppgifter om användningen eller övervakningen av teletvångsmedel, med undantag för den ovan nämnda oklarheten som gällde statistikföring av fall där meddelanden skjutits upp eller föremålet för åtgärden inte över huvud taget underrättats. JO beslöt under verksamhetsåret på eget initiativ utreda också några andra fall. När detta skrivs är det dock allt för tidigt att säga om dessa fall leder till åtgärder.

År 2010 användes både teleavlyssning och teleövervakning i större utsträckning än tidigare. Hos polisen har teleavlyssningen och teleövervakningen dock under de senaste åren hållit sig på en relativt stabil nivå, även om trenden pekat uppåt. Användningen av teknisk avlyssning har hos polisen klart ökat tre år i följd. Vi måste dock hålla i minnet att teknisk avlyssning är mycket ovanligare än teleavlyssning och särskilt teleövervakning. Ökningen är i varje fall relativt betydande. En orsak till detta torde vara polisinrättningarnas ökade beredskap.

Hos tullen har användningen av teleavlyssning åtminstone om man ser till antalet personer som den riktats mot, under flera år legat på en stabil nivå. Den växande trenden under tidigare år fortsatte för teleövervakningens vidkommande inte längre under år 2010. Tullen använder 15–20 % så mycket teletvångsmedel som polisen.

Inom Gränsbevakningsväsendet och försvaret har tekniska övervakningsmetoder använts i en mycket liten utsträckning. På det hel taget är dessa myndigheters befogenheter mycket begränsade, åtminstone än så länge, eftersom de inte får använda sig av exempelvis teleavlyssning eller teleövervakning. Gränsbevakningsväsendet fick visserligen 2010 rätt att använda teleavlyssning och teleövervakning närmast i samband med förundersökning av grovt ordnande av olaglig inresa – denna befogenhet har inte ännu använts. I och med den nya tvångsmedelslagen får tullen och Gränsbevakningsväsendet börja använda nya metoder för hemligt inhämtande av information. Dessutom hann riksdagen inte behandla en proposition med förslag till lag om brottsbekämpning inom försvarsmakten (226/2010), vilket innebar att propositionen förföll.

Övervakningen av teletvångsmedlen har utvecklats under de senaste åren. Myndigheterna anser att detta har lett till förbättrad kvalitet i verksamheten, vilket det inte är skäl att betvivla även om det är svårt att lägga fram några noggranna bedömningar. Ett särskilt viktigt framsteg inom den interna kontrollen var införandet i

slutet av år 2004 av SALPA, dvs. ärendehanteringssystemet för hemliga tvångsmedel och informationshämtningsmetoder. Eftersom alla teletvångsmedel införs i SALPA ger systemet numera tillförlitliga uppgifter. Tack vare detta system kan användningen av teletvångsmedel rentav övervakas i realtid. Över huvud taget har koncentrationen av funktionerna så att de sköts via CKP tillfört verksamheten och övervakningen kvalitet och systematik.

Under CKP:s inspektion och också i andra samband har det framkommit att SALPA inte i alla avseenden motsvarar användarnas behov. Också Polisstyrelsens egen laglighetsövervakning har konstaterat att ett allmänt problem med systemet är att det är långsamt och tidvis utsatt för funktionsstörningar. Revideringen av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen kommer att förutsätta att ärendehanteringssystemet förnyas och görs kompatibelt med de system som utvecklas av teleoperatörerna. SALPA:s framtid hänger samman med totalrevideringen av datasystemen för polisärenden (VITJA-projektet) som enligt planerna ska tas i bruk senast 2014. Det är emellertid problematiskt om arbetet med att utveckla SALPA i flera år kommer att ”ligga på is” och det är inte heller säkert att VITJA-projektet kan genomföras inom den planerade tidtabellen. Också från övervakningens synpunkt är det viktigt att ärendehanteringssystemen fungerar.

För närvarande är övervakningsstrukturerna för teletvångsmedlen i relativt gott skick. 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. IM uppger att nivån på övervakningen i någon mån varierar mellan polisinrättningarna. Detsamma gäller uppenbarligen övervakarnas sakkunskap.

Polisens högsta ledning har redan länge årligen utsträckt sina inspektioner till alla teletvångsmedel som används inom skyddspolisen. Vid inspektionerna har det inte framkommit några betydande felaktigheter. Trots att sifferuppgifterna är sekretessbelagda för skyddspolisens vidkommande kan det konstateras att skyddspolisen använder hemliga metoder för inhämtande av information i ungefär samma utsträckning som den gjort under de senaste åren.

4.3.8 AVSLUTNINGSVIS

Den nya tvångsmedelslagen och den nya polislagen kommer att leda till att omfattningen av den hemliga informationshämtning som står under JO:s särskilda övervakning kommer att öka avsevärt. Några av de nya metoderna är särskilt krävande från övervakningssynpunkt, t.ex. kontrollerade leveranser och styrd användning av informationskällor samt täckoperationer som innebär att polismän deltar i brottslig verksamhet. Också andra myndigheter än polismyndigheterna får avsevärda nya befogenheter.

JO:s särskilda övervakning går för närvarande i stor utsträckning ut på att övervaka myndigheternas interna övervakning och det är skäl att inte enbart förlita sig på den övervakning som sker via rapporteringen. Det är skäl att redan i lagstiftningsskedet säkerställa den grundläggande förutsättningen att bestämmelserna är tillräckligt noga avgränsade, heltäckande och så tydliga att polisen vet vad som är tillåtet. JO kan inte i efterhand avhjälpa brister i lagstiftningen.

Det är klart att JO i samråd med de myndigheter som använder hemliga metoder för inhämtande av information ska överväga de verkningar som den nya lagstiftningen får på rapporteringens innehåll, trots att lagreformen inte förändrar övervakningens och rättssäkerhetsarrangemangens grundläggande strukturer i fråga om teletvångsmedlen.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande GrUU 66/2010 att också den externa övervakningens arbetsmängd ökar i och med de nya hemliga tvångsmedlen och att det är skäl att allvarligt överväga nya övervakningsformer vid sidan av den nuvarande externa övervakningen. Efter grundlagsutskottets och lagutskottets ställningstaganden förutsatte riksdagen när den godkände lagarna att regeringen reder ut om det är skäl att utöver det nuvarande systemet för övervakning av hemliga tvångsmedel inrätta ett expertorgan för övervakning av förundersökningsmyndigheternas verksamhet och användningen av tvångsmedel. Dessutom förutsatte riksdagen att regeringen utreder och överväger om det är skäl att ge domstolarna befogenhet att fatta beslut i ärenden som gäller hemliga metoder för

inhämtande av information. Grundlagsutskottet tog i sitt utlåtande upp denna fråga i synnerhet i fråga om skyddande av täckoperationer, bevisprovokation genom köp och hemlig informationshämtning. Dessutom upprepade grundlagsutskottet sin tidigare uppfattning (GrUU 36/2002), dvs. att det är skäl att överväga alternativet att utsträcka systemet med offentligt ombud till beslutsfattande om teleavlyssning.

Trots att det var fråga om en omfattande totalrevidering ansågs det sålunda under riksdagsbehandlingen vara skäl att utreda delvis synnerligen principiella frågor. Detta tyder på att en valperiod är en allt för kort tid för beredning och genomförande av en så omfattande reform. I fråga om JO:s verksamhet skulle en ökning av den övriga externa övervakningen givetvis ha betydelse. Någon närmare bedömning av denna fråga kan emellertid inte göras förrän det finns mera konkret information än det som konstateras ovan om ett eventuellt nytt övervakningsorgan.

Det kan också konstateras att riksdagen redan 2002 förutsatte att regeringen utreder på vilket sätt polisens nya befogenheter har främjat säkerheten från individens och samhällets synpunkt. Resultatet av utredningen skulle refereras i berättelsen om regeringens åtgärder under år 2005. I den konstaterades emellertid endast att avsikten är att inverkan av de nya tvångsmedelsbefogenheterna och de grundrättighetsfrågor som ansluter sig till dem ska utredas i samband med totalrevideringen av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen. Under utskottsbehandlingen av totalrevideringen var man tvungen att konstatera att någon sådan utredning inte ingick i regeringens propositioner. Grundlagsutskottet ansåg det vara skäl att bedöma behovet av nya rättssäkerhets- och övervakningssystem och dessutom att utreda i synnerhet de hemliga tvångsmedlens betydelse för individens och samhällets säkerhet (GrUU 66/2010).

4.4 TÄCKOPERATIONER, BEVISPROVOKATION 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 förtäckta 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 objektet för täckoperationen som möjligt och därigenom erhålla information som det inte skulle vara möjligt att få genom sedvanlig polisverksamhet. Den beskrivning av täckoperationernas karaktär som ingår i de nya lagarna är i någon mån noggrannare än förr. I den nya lagen föreskrivs också om täckoperationer i datanät.

Polisen har rätt att använda täckoperationer om det är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda vissa allvarliga brott – i stort sett desamma som vid teleavlyssning – och om det finns grundad anledning att misstänka att den person som är föremål för åtgärden gör sig skyldig till ett sådant brott. Täckoperationer kan således användas både vid förundersökning och för att förebygga och avslöja brott. Beslutsproceduren vid täckoperationer är centraliserad. Beslut om täckoperationer fattas av chefen för CKP eller, när det gäller ärenden som hör till skyddspolisen, av skyddspolisens chef.

Det centraliserade systemet har ansetts nödvändigt för att skydda täckoperationerna och tillgodose rättsskyddet. För täckoperationerna används endast en liten grupp specialutbildade polismän. Enligt den nya lagen ska den polisman som beslutat om en täckoperation innan denna inleds låta Helsingfors tingsrätt avgöra om det finns förutsättningar för täckoperationen. Samma förfarande ska iakttas om avsikten är att i samband med en rättegång använda information som fåtts genom en täckoperation som i enlighet med polislagen företagits för att förhindra eller avslöja ett brott.

Bevisprovokation genom köp innebär att polisen genom köpeanbud eller köp försöker komma över t.ex. narkotikapartier eller föremål som varit föremål för brott. I de nya lagarna har definitionen av begreppet bevisprovokation genom köp preciserats bl.a. så att föremålet för denna metod kan vara också en tjänst. I samband med bevisprovokation genom köp är det också möjligt att använda vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar eller falska dokument, då det är nödvändigt för att förhindra att bevisprovokationen avslöjas.

En polisman har rätt att använda sig av bevisprovokation genom köp om det är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda häleribrott eller stölder eller brott för vilka det strängaste straffet är fängelse i minst två år, eller för att finna föremål, ämnen eller egendom som på grund av ett sådant brott olagligt innehas eller utbjuds till försäljning, eller för att återfå vinningen av ett sådant brott.

I de fastställda lagarna föreskrivs om förtäckt inhämtande av information som är en ny hemlig informationshämtningsmetod. Det är fråga om information som i kortvarig växelverkan riktas mot en viss person och som innebär att man för att hemlighålla en polismans uppdrag använder falska, vilseledande eller förtäckta uppgifter. Skillnaden jämfört med en täckoperation är att det är fråga om en kortvarig operation och att man under den inte skapar ett liknande förtroendeförhållande med objektet som när det är fråga om en täckoperation.

Förhindrande av att informationsinhämtningen avslöjas innebär att polisen får använda vilseledande eller förtäckta uppgifter, åstadkomma och använda vilseledande eller förtäckta 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 hemlig informationshämtning ska kunna skyddas på ett heltäckande sätt kan det nämligen förutsättas att skyddet är mycket långvarigt och att det inte är anknutet till enskilda polisoperationer.

Enligt de nya lagarna får endast polisen använda täckoperationer och bevisprovokation genom köp, polisen och tullen får skydda användning av hemliga tvångsmedel och använda förtäckt inhämtande av information, medan Gränsbevakningsväsendet i begränsad utsträckning får använda förtäckt inhämtande av information.

4.4.1 ÖVERVAKNING

Övervakningen av täckoperationer, bevisprovokation genom köp och åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas regleras endast genom bestämmelser om att den polisenhet som använt dessa metoder ska överlämna en utredning om verksamheten till IM. Ministeriet överlämnar för sin del en egen berättelse till JO. Enligt de nya lagarna ska IM och finansministeriet årligen ge en berättelse till JO om användningen och övervakningen av dessa metoder.

Det har inte anförts några klagomål angående täckoperationer eller bevisprovokation genom köp under den tid lagstiftningen angående dem varit gällande. Detta torde i stor utsträckning bero på att det sällan har uppdagats att dessa metoder använts (se dock de rättsfall som behandlas nedan). 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.

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 stad-

gas, förutom om täckoperationer och bevisprovokation genom köp, om andra 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.

4.4.2 UPPGIFTER OM ÖVERVAKNINGEN

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

Bestämmelserna om täckoperationer och bevisprovokation genom köp trädde i kraft i mars 2001. De egentliga operativa täckoperationerna inleddes år 2002. Då fattades bara ett fåtal beslut och antalet personer som misstänktes för brott till följd av denna verksamhet stannade under tio. Åren 2003 och 2004 ökade antalet täckoperationer klart, besluten var under 20, och antalet för brott misstänkta till följd av täckoperationerna var omkring 30. Sedermera har användningen av täckoperationer minskat något. År 2010 fattades endast några få nya beslut om täckoperationer och några beslut om förlängning av tidigare täckoperationer. Antalet sådana beslut var något färre än året innan. Täckoperationer används framför allt för att avslöja grova narkotikabrott.

År 2002 fattades drygt tio beslut om bevisprovokation genom köp, som gällde färre än 20 misstänkta. Under de följande åren minskade antalet bevisprovokationer. År 2010 fattades några nya beslut – färre än år 2009 – om bevisprovokation genom köp. Bevisprovokation genom köp har i huvudsak använts för uppdagande och utredning av grova narkotikabrott.

Täckoperationer och bevisprovokation genom köp används sålunda mycket sällan. Enligt polisen har dessa åtgärder tagits i användning som en sista utväg för att avslöja och utreda 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 användning av denna metod i större omfattning trädde i kraft våren 2008. Sedan dess har förberedelser inför verksamhet av det här slaget fortsatt, bl.a. genom inrättandet av ett nytt centraliserat ärendehanteringssystem. År 2010 användes vilseledande och förtäckta registeranteckningar och falska dokument i några fall.

4.4.3 BESLUT AV BEVISPROVOKATION GENOM KÖP

BESLUT I ETT PÅ EGET INITIATIV UNDERSÖKT FALL AV BEVISPROVOKATION GENOM KÖP

BJO Pajuoja tog ställning till frågor i anslutning till bevisprovokation genom köp efter att IM:s polisavdelning sänt JO vissa uppgifter om sådana bevisprovokationer som utförts åren 2002 och 2004. Av materialet framgick flera problem som gällde bevisprovokation och bestämmelserna om denna metod.

Bevisprovokationerna gick längre än lagens ordalydelse

Polismyndigheterna hade i stället för att endast komma med köpeanbud gjort egentliga köp. Förfarandet innebar en klar överskridning av lagens ordalydelse eftersom polislagen först år 2005 ändrades så att också köp blev möjliga. Statsåklagaren hade tidiga-

re beslutat att åtal inte skulle väckas i ett av ärendena. BJO ansåg att tjänsteansvar var uteslutet också i de övriga ärendena på grund av straffrättslig preskription. Vid bedömningen av ärendet beaktade BJO också den omständigheten att det var fråga om en vid händelsetidpunkten ny typ av verksamhet som inte var noggrant avgränsad i lag eller förordning. Det fanns inte heller detaljerade bestämmelser, anvisningar eller rättspraxis om förfarandet och det behandlades inte heller i den juridiska litteraturen. Frågan hade behandlats i en styrgrupp som tillsatts av IM. Varken styrgruppen eller polisens högsta ledning hade emellertid gett entydiga handlingsdirektiv.

Lagstiftningen om bevisprovokation genom köp är knapphändig och öppen för tolkning

Av det material som BJO tillställts om bevisprovokation genom köp framgick att verksamheten och regleringen av den är öppen för tolkning också i andra avseenden. Exempelvis undersökningssamarbete har uppenbara brister när det gäller situationer där det är fråga om bevisprovokation genom köp. En viktig orsak är att åklagaren inte i likhet med polisen har tystnadsrätt i fråga om taktiska och tekniska uppgifter som hänför sig till bevisprovokationer. Av materialet framgick att förundersökning inte alltid gjorts heller i sådana fall när det varit fråga om en för polisen känd person av vilken man genom bevisprovokation fått narkotika eller föremål som innehafts olagligt.

Den straffprocessuella legalitetsprincipen och den därtill hörande principen att alla brott måste utredas förefaller också i andra avseenden ha blivit ifrågasatt i samband med bevisprovokationer genom köp och täckoperationer. Förundersökningsmyndigheterna har ”hamnat i kläm” mellan å ena sidan principen om utredningstvång och skyldigheten att enligt lagen göra registreringar och å andra sidan intresset att hemlighålla bevisprovokationer och täckoperationer. Lagen ger inte något tydligt svar t.ex. på frågan om och i vilken utsträckning det är tillåtet att upprätta t.ex. falska förundersökningsprotokoll eller anmälningar i syfte att förhindra att hemliga metoder för inhämtande av information avslöjas.

Förhållandet mellan en stark sekretess och förutsättningarna för en rättvis rättegång

Riksdagens förvaltningsutskott ansåg i samband med behandlingen av lagstiftningen om bevisprovokation genom köp att redan vetskapen om täckoperationer eller bevisprovokation genom köp kan leda till att detaljer om verksamheten avslöjas. Förvaltningsutskottet anser att den åtalades rätt till en rättvis rättegång inte äventyras då information som fåtts genom täckoperationer eller bevisprovokation genom köp inte läggs till grund för åtalsprövningen och inte används vid rättegången utan endast för inriktning av polisens verksamhet. BJO konstaterade att lagstiftaren dock inte har definierat exakt vad som avses med inriktning av en undersökning.

Det förekommer ytterst sällan att parterna under en rättegång informeras om att täckoperationer eller bevisprovokation genom köp har använts. Ett i Ulvsby begånget brott mot liv som fått mycket uppmärksamhet i medierna är veterligen det enda fallet där en täckoperation har behandlats i samband med en rättegång som gäller den person som varit föremål för täckoperationen. Täckoperationer och bevisprovokationer genom köp har dock sedan år 2002 använts i tiotals fall. I de fallen har täckoperationerna och bevisprovokationerna sålunda uppenbarligen endast haft den betydelsen att de styrt förundersökningen.

Enligt BJO:s åsikt förefaller det märkligt om det inte i ett enda av dessa fall har funnits något behov att använda den information som fåtts genom bevisprovokation som direkt bevis vid en rättegång. Också i det fall att situationen kunde anses vara förenlig med legalitetsprincipen uppstår frågan om bevisprovokationer och täckoperationer faktiskt har använts i samband med så obetydliga brott att det alltid har ansetts möjligt att avstå från straffrättsliga åtgärder.

Frågan om hur den straffrättsliga legalitetsprincipen och procedurkraven i fråga om förundersökningen iakttas i samband med bevisprovokation genom köp har i praktiken uteslutande varit beroende av förundersökningsmyndigheternas interna kontroll. Europadomstolen har emellertid ansett att om den misstänkte på

ett trovärdigt sätt under rättegången gör gällande att han eller hon från polisens sida har blivit utsatt för en brottsprovokation måste myndigheterna och domstolarna göra en grundlig utredning av frågan om de godtagbara gränserna för en täckoperation eller en bevisprovokation genom köp eventuellt har överskridits, dvs. om polisen har anstiftat den misstänkte till brott. Europadomstolen har dessutom tagit ställning till frågor som gäller tillåten bevisning i situationer där brottsprovokation eventuellt förekommit och konstaterat att allmänt intresse inte berättigar användning av bevisning som fåtts genom brottsprovokation.

BJO konstaterade att sådana rättssäkerhetsgarantier i anslutning till tryggandet av en rättvis rättegång inte kommer en part till del, om informationen om bevisprovokationen eller täckoperationen inte ges till någon som är utomstående i förhållande till förundersökningsorganisationen, inklusive domstolen. BJO förenade sig om Sveriges JO:s uppfattning att det är rättsligt ohållbart att för parterna i en rättegång hemlighålla bevisprovokationer och täckoperationer (se Sveriges JO:s ämbetsberättelse 2008/09 s. 140).

BJO ansåg det inte vara godtagbart att polismän på fältet i stor utsträckning måste göra ytterst svåra avväganden i laglighetsfrågor. BJO anser att det med tanke på den pågående lagberedningen är synnerligen viktigt att uppmärksamma förutsättningarna och förfarandet för att informera den åtalade och den allmänna åklagaren om förfarandet med bevisprovokation genom köp i situationer då denna metod har använts för utredningen i fråga om de åtal som behandlas vid rättegången. Behovet att revidera lagstiftningen är i sista hand baserat på statens skyldighet att trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna och förebygga kränkningar av dessa rättigheter.

Åtgärder

BJO uppgav att han i fortsättningen om möjligt i detalj kommer att granska sådana fall där en straffprocess efter en täckoperation eller bevisprovokation har övergått i åtalsprövnings- eller rättegångsskedet för de personers vidkommande som varit föremål för åtgärderna.

BJO delgav för kännedom CKP och Helsingfors polisinrättning sina uppfattningar om saken. Dessutom meddelade han justitieministeriet och inrikesministeriet sin uppfattning om att vår lagstiftning delvis är otillfredsställande när det gäller okonventionella undersökningsåtgärder, för kännedom och för att vid behov beaktas i lagberedningen.

BJO Pajuojas beslut 7.9.2010,
dnr 571/2/08*, föredragande Pasi Pölönen

Föredragande från JO:s kansli gjorde hösten 2010 ett inspektionsbesök hos CKP och valde för närmare granskning ut ett fall där bevisprovokation genom köp förekommit. I skrivande stund utreds ärendet fortfarande.

4.4.4 BEDÖMNING

I samband med JO:s laglighetskontroll observerades under verksamhetsåret inga betydande nya problem gällande täckoperationer eller bevisprovokation genom köp. Det betyder inte att det inte skulle finnas problem.

Täckoperationerna är problematiska med avseende på de grundläggande fri- och 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 för tillgodoseendet av den grundlagsenliga rätten till en rättvis rättegång. Särskilt i samband med bevisprovokation genom köp finns det alltid en risk för att polisen genom sina åtgärder förmår en person att begå ett brott som han eller hon annars inte skulle ha begått.

Ett lagstridigt förfarande som bygger på bevisprovokation genom köp kan rentav leda till att den straffrättsliga process som utgår från provokationen inte kan anses vara rättvis (t.ex. Europadomstolens dom i målet *Teixera de Castro mot Portugal*). Enligt grundlagsutskottet ska domstolen förvissa sig om att användningen av dessa metoder inte äventyrar en rättvis rättegång (GrUU 5/1999 rd). I praktiken kan övervaknin-

gen emellertid omöjliggöras av att domstolen och den misstänkte inte får kännedom om att sådana metoder har använts.

Europadomstolen gav 4.11.2010 sin dom i målet *Bannikova mot Ryssland*. Domen innehåller ett sammandrag av domstolens rättspraxis i fråga om bevisprovokation genom köp och täckoperationer. Den innehåller också en detaljerad genomgång av hur sådana bevisprovokationer och täckoperationer får användas och hur processinvändningar mot användning av dessa metoder ska behandlas.

Domstolen granskade gränsdragningen mellan tillåtna och förbjudna åtgärder dels genom ett materiellt provokationstest och dels genom bedömning av förfarandet för behandling av brottsprovokationer.

I fråga om det materiella provokationstestet kan det i korthet konstateras att det är fråga om en brottsprovokation då förundersökningsmyndigheten inte inskränker sig till att med i princip passiva åtgärder undersöka brottsmisstankar, utan i stället påverkar objektet på ett sådant sätt att denne begår ett brott som han inte skulle ha gjort utan förundersökningsmyndighetens ingripande. I Europadomstolens rättspraxis har det ställts många kriterier när det gäller bedömningen av denna fråga. Vid tillämpningen av kriterierna lägger Europadomstolen bevisbördan på åklagarsidan, som ska visa att det inte har förekommit förbjuden brottsprovokation i ärendet. Bevisbördan övergår alltid utom i det fall att misstänktes påstående helt saknar trovärdighet.

Behandlingen av ett påstående om brottsprovokation ska uppfylla förutsättningarna för en rättvis rättegång. Behandlingen ska vara kontradiktorisk och grundlig samt mynna ut i ett uttryckligt avgörande. Europadomstolen anser det vara nödvändigt att ställa höga krav på tvåpartsförfarandet och på förfarandets opartiskhet, i synnerhet då det är fråga om hemlighålla förundersökningsmaterial för en part. Efter ett trovärdigt påstående om brottsprovokation ska åklagaren och den domstol som behandlar åtalsärendet utreda framför allt orsakerna till bevisprovokationen eller täckoperationen, omfattningen av polisens ingripande i den brottsliga verksamheten och alla polisiära åtgärder som innebär att objektet eventuellt har utsatts för provokation eller påtryckning.

Enligt Europadomstolens åsikt är den nationella domstolen skyldig att grundligt utreda påståenden om brottsprovokation också då det material som erhållits genom en täckoperation eller bevisprovokation inte ingår i förundersöknings- eller rättegångsmaterialet. I synnerhet förundersökningsmyndigheternas grunder för brottsmisstankarna före den hemliga operationen måste tas upp till öppen behandling i domstolen. Europadomstolen kräver i allmänhet att personer som deltagit i en täckoperation eller en bevisprovokation genom köp samt vittnen som vet någonting om saken personligen hörs i domstolen, för att försvaret ska få möjlighet att anställa motförhör eller åtminstone så att detaljerade skäl anges för ett eventuellt motsatt förfarande.

Det återstår att se hur å ena sidan de nya lagarna och å andra sidan Europadomstolens senaste rättspraxis kommer att påverka användningen av dessa metoder i Finland.

Polisen hade med tanke på effekten av en bevisprovokation genom köp i samband med en täckoperation och också med de i operationen deltagande polismännens säkerhet som utgångspunkt fäst särskilt avseende vid att operationen hålls hemlig. Detta finns det i och för sig ingenting att anmärka mot. Hittills har de som varit föremål för täckoperationer och bevisprovokationer genom köp uppenbarligen inte fått reda på att dessa metoder har använts och sådana uppgifter har inte heller läckt ut i offentligheten, med undantag för det ovan nämnda brottet mot liv i Ulvsby och det fall av bevisprovokation genom köp som nämns nedan. I de nya lagarna har tagits in bestämmelser om när objektet ska underrättas om användning också av dessa metoder och om under vilka förutsättningar objektet inte behöver underrättas. När det är fråga om hemliga tvångsmedel som använts för utredning av brott är det domstolen som beslutar om objektet ska underrättas eller inte.

Offentligheten för en part i målet i en situation av typen bevisprovokation genom köp behandlades i ett domslut i ett mål i Europadomstolen, *V. mot 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 förbjudna förfaringssätt 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 fullbordande 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 också tänkbart att en provokatör, infiltratör, en som förser polisen med information eller den utnyttjande polismannens förfarande tas till bedömning som delaktighet, anstiftan eller medhjälp till brott. Ur denna synvinkel är narkotikabrotten särskilt problematiska, eftersom området för straffbart beteende enligt dessa brottsrekvisit är synnerligen omfattande.

Enligt den nya lagen är utgångspunkten den att en polisman som företar en täckoperation inte får begå brott och inte heller ta initiativ till brott. Polismannen går emellertid fri från straffansvar om han begår en trafikförseelse, en ordningsförseelse eller något annat jämförbart brott för vilket det föreskrivna straffet är ordningsbot, om gärningen har varit nödvändig för att syftet med täckoperationen ska nås eller för att förhindra att inhämtandet av information avslöjas.

Gränsdragningen mellan vad som är tillåtet och vad som är förbjudet för en polisman har prövats under året även vid domstol. Helsingfors tingsrätt behandlade år 2009 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, men enligt en redogörelse i offentligheten om domslutet hade en person som inte var polis använt bevisprovokation genom köp, delvis 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 hör till poliskåren kan använda bevisprovokation genom köp var inte tillräckligt preciserad i de gällande rättsreglerna, och den åtalade hade ingen anledning att ifrågasätta lagligheten i CKP:s praxis. Åklagaren har anfört besvär mot beslutet och det har sålunda inte ännu vunnit laga kraft. Det är allmänt taget möjligt – bl.a. med beaktande av de principer som framgår av den ovan nämnda domen i fallet Bannikova – att händelseförloppet vid bevisprovokationen genom köp kan tillmätas avsevärd betydelse för bedömningen av det straffrättsliga ansvaret i samband med detta slags operationer, rentav så att en rättegång mot personerna inte längre kan anses rättvis.

Vilka konsekvenser det nämnda fallet har för polisens inhämtande av hemlig information och dess övervakning kan bedömas bättre när en dom med laga kraft avkunnats. Redan av tingsrättens dom framgår det i varje fall att lagstiftningen och de övriga normerna inte är tillräckligt utförliga i detta avseende, vilket åtminstone delvis torde rättas till i och med den nya lagstiftningen. Ett grundläggande problem har varit att bestämmelserna om täckoperationer och bevisprovokation genom köp – delvis på grund av verksamhetens karaktär – har varit mycket vaga till sin utformning.

De problem som förekommer i samband med laglighetskontrollen av täckoperationer och bevisprovokation genom köp är delvis av samma typ som vid övervakningen av teletvångsmedel. Sekretessbeläggningen av polisens tekniska och taktiska metoder begränsar emellertid, i en större utsträckning än när det gäller teletvångsmedel, möjligheterna att offentliggöra omständigheter som kommit fram i samband med laglighetskontrollen. I sista hand är täckoperationer och bevisprovokation genom köp en verksamhet som i hög grad avviker från teletvångsmedlen. Det är också polisen själv som får besluta om täckoperationer (tills den

nya lagen träder i kraft) och bevisprovokation genom köp, och någon redogörelse för dessa åtgärder behöver inte nödvändigt ges till dem om åtgärderna berör, inte ens i efterskott. På grund av särdragen i verksamheten är det väsentligt att de medverkande polismännen har mångsidig kompetens och gott omdöme.

JO:s övervakning har även i fråga om dessa metoder karaktären av efterhandsövervakning och är även i bästa fall relativt generell. JO har ingen nära insyn i själva verksamheten och kan inte börja styra myndigheternas verksamhet eller i andra avseenden spela en central roll genom att ställa upp gränser för verksamheten i syfte att avhjälpa brister i lagstiftningen. De berättelser och utredningar som ska lämnas till JO utgör således ingen patentlösning på rättsskyddsproblemen. Den i och med den nya lagstiftningen ökande rapporteringen kräver en större arbetsinsats och övertar sålunda resurser från den övriga laglighetskontroll som utförs vid JO:s kansli.

4.4.5 SATSNINGAR PÅ INTERN ÖVERVAKNING BEHÖVS

Den interna övervakningen av täckoperationer och bevisprovokation genom köp har dock inte utvecklats på samma sätt som för teletvångsmedlens del. Det skulle särskilt ha varit önskvärt att polisens högsta ledning hade tagit en aktivare roll. I synnerhet under de tidigare åren av verksamheten förblev övervakningen i stor utsträckning en intern angelägenhet inom CKP. Det är dock ifrågasatt med vilken trovärdighet CKP själv kan sköta övervakningen av funktioner som dess chef har beslutat om och i sista hand också i övrigt svarat för. I och med den nya lagen förändras konstellationen i någon mån när det gäller täckoperationer, då det kommer att krävas ett domstolsavgörande om förutsättningarna för användning av dessa metoder för utredning av brott.

Polisstyrelsen granskade år 2010 hos CKP bevisprovokationerna och täckoperationerna samt de beslut om informationshämtning som skyddspolisen fattat i enlighet med polislagen. Enligt Polisstyrelsens uppfattning är en god övervakningskultur rådande i båda enheterna.

Det är skäl att fortsättningsvis satsa på övervakning och styrning av täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Det är fråga om den allra hemligaste polisverksamheten där de personer som utsätts för operationerna inte har möjlighet att reagera, eftersom de inte får kännedom om de åtgärder som riktas mot dem. Att dra upp riktlinjer för verksamheten kan inte anförtros endast dem som sköter operationerna, utan den högsta polisledningen är skyldig att dra upp riktlinjer för verksamheten och vid behov ta ställning till tolkningarna. Hemlig polisiär verksamhet får inte tillåtas bli självstyrande.

En förutsättning för effektiv styrning av en verksamhet är naturligtvis kännedom om själva verksamheten och vilka problem som i praktiken sammanhänger med den. Man måste se till att den hemliga informationsinhämtningen inte tillåts bli så hemlig att inte ens ledningen har insyn i den. Ledningen måste känna till de metoder som används för att uppnå resultaten. Den högsta polisledningen måste regelbundet göra inspektioner där verksamheten granskas tillräckligt konkret och heltäckande. Exempelvis utan en mångsidig granskning av dokumenteringen kan man inte bilda sig en tillräckligt noggrann uppfattning av verksamheten. På grund av verksamhetens speciella karaktär är en noggrann dokumentering en grundläggande förutsättning för att övervakningen ska lyckas.

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 utsökningsärenden som behandlas vid tingsrätterna hänförs däremot till sakområdet för beskattning eller utsökning. Ärenden som gäller försäkringsdomstolen statistikförs å sin sida som socialförsäkringsärenden eller som arbetskrafts- och utkomstskyddsärenden. En del av de ärenden som gäller domstolarna statistikförs dessutom inom JM:s förvaltningsområde. Detta betyder att antalet klagomål som gäller domstolarna är betydligt större än vad som framgår av statistiken.

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

5.1.1 LAGSTIFTNINGSREFORMER

I början av år 2010 genomfördes en reform av tingsrättsnätverket, som innebär att flera tingsrätter slogs samman så att deras sammanlagda antal minskade till 27. Alla tvåspråkiga tingsrätter fick ett visst antal tingsdomare som behärskar domkretsens minoritetsspråk fullständigt. Vid Egentliga Finlands tingsrätt inrättades en svenskspråkig avdelning.

Vidare utökades rättegångsbalken (RB) med föreskrifter om rättsmedel för sådana situationer där det förekommer dröjsmål vid rättegången. I lagens nya 19 kap. finns bestämmelser om hur ett ärende förklaras brådskande. Tingsrätten kan på yrkande av en part besluta att ett mål eller ärende förklaras brådskande om det finns synnerligen vägande skäl att behandla det före andra mål. Samtidigt stiftades en helt ny lag om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. I denna lag finns bestämmelser om partens rätt till gottgörelse av statens medel i det fall att rättegången i ett tvistemål, ansökningsärende eller brottmål fördröjs vid en allmän domstol. Vid ingången av år 2010 trädde också en ändring av förvaltningsprocesslagen i kraft. Enligt denna ändring kan beloppet av en administrativ ekonomisk påföljd nedsättas eller påföljden undanröjas helt och hållet för att gottgöra ett dröjsmål i en sådan situation där behandlingen av ett ärende som gäller en administrativ ekonomisk påföljd har fördröjts.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) tog i sitt beslut den 9 november 2010 ställning till de ovan nämnda rättsmedel som tillämpas vid allmänna domstolar (besvär nr 5238/07). Europadomstolen ansåg att systemet uppfyllde de krav på effektiva rättsmedel som ställs i artikel 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Under verksamhetsåret reviderades också rättshjälpslagstiftningen, så att man numera bl.a. kan ansöka om rättshjälp genom att fylla i en elektronisk ansökningsblankett på internet. Samtidigt förenklades sättet för beräkning av sökandens inkomster, utgifter och tillgångar. Vid ingången av år 2010 förnyades också nätverket av rättshjälpsbyråer genom att flera rättshjälpsbyråer slogs samman.

Förfarandet för ansökan om sådan ersättning till en oskyldigt häktad eller dömd som ska betalas till följd av frihetsberövandet ändrades likaså vid ingången av år 2010. Ersättning ska i första hand sökas hos Statskontoret.

Vidare ändrades RB:s bestämmelser om ändringssökande genom lagen 650/2010 som trädde i kraft den 1 januari 2011. Det system där ärendena sållas vid hovrätterna ersattes av ett system med tillstånd till fortsatt handläggning. Även de bestämmelser som gäller huvudförhandlingen sågs över. Dessutom tog man i bruk s.k. prejudikatbesvär, dvs. ett förfarande som gör det möjligt att överklaga tingsrättens beslut direkt hos högsta domstolen (HD).

Lagen om justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem trädde i kraft den 1 december 2010. Enligt lagens övergångsbestämmelse ska det informationssystem som avses i lagen vara i funktion inom fem år efter att lagen trätt i kraft. I fortsättningen kommer justitieförvaltningsmyndigheterna oberoende av sekretessbestämmelserna att få använda de uppgifter som andra justitieförvaltningsmyndigheter har registrerat i informationssystemet bl.a. i sådana fall där myndigheten enligt lag ska beakta dessa uppgifter då den utreder och avgör ett ärende.

Under verksamhetsåret fortsatte även den kommission som fått i uppdrag att revidera förvaltningsprocesslagen sitt arbete, liksom de arbetsgrupper som är underställda kommissionen. Detsamma gällde arbetsgruppen för förvaltningsprocessnivåerna, som bl.a. granskar uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna. Under verksamhetsåret utfördes även en översyn av författningarna gällande rättegångsombud och rättegångsbiträden, som resulterade i att en regeringsproposition, RP 318/2010 rd (med förslag till lag om rättegångsbiträden med tillstånd), överlämnades till riksdagen i slutet av året.

Till de regeringspropositioner som utarbetades under verksamhetsåret hörde också bl.a. RP 284/2010 rd med förslag till lag om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar. Under verksamhetsåret behandlades dessutom en proposition där det föreslogs att den rättegångsavgift som tas ut i summariska ärenden vid tingsrätten ska graderas enligt det sätt på vilket målet har inletts (RP 143/2010 rd).

I en annan regeringsproposition, RP 280/2010 rd, föreslogs ändringar i bestämmelserna om utnämning av domare för viss tid och i bestämmelserna om ledning av tingsrätterna, hovrätterna och förvaltningsdomstolarna. I denna proposition föreslogs även ändringar i vissa bestämmelser om förvaltningsdomstolens, försäkringsdomstolens och marknadsdomstolens sammansättning vid behandlingen av förvaltningsärenden, så att färre ärenden än förut ska behandlas vid domstolens plenum, medan befogenheterna för enheternas chefer utvidgas. Vidare föreslogs i RP 281/2010 rd ändringar i lagen om försäkringsdomstolen, bl.a. i fråga om domstolens beslutssammansättningar.

År 2010 överläts dessutom RP 278/2010 rd med förslag till lagstiftning om domstolspraktik till riksdagen. I denna proposition föreslogs det att domstolspraktikanternas tjänstebeteckning ska ändras till tingsnotarie och att deras befogenheter ska utvidgas. Vidare föreslogs det att förordnandet till tingsnotarie ska utfärdas av tingsrättens lagman i stället för av hovrätten. Dessutom ska systemet med domstolspraktik utvidgas till att omfatta också hovrätterna och förvaltningsdomstolarna.

Under verksamhetsåret behandlades även flera andra reformprojekt som hänförde sig till rättegången. JM startade ett projekt för översyn av hovrätts- och förvaltningsdomstolsnätverket samt flera utvecklingsprojekt som gällde domstolarnas informationssystem. Dessutom tillsatte JM och inrikesministeriet en arbetsgrupp som utarbetade en helhetsplan för åtgärder avsedda att förhindra utdragna rättsprocesser (JM:s betänkanden och utlåtanden 87/2010).

UTLÅTANDEN

År 2010 gav JO sammanlagt 15 utlåtanden som hänförde sig till justitieförvaltningen, vilket utgjorde en tredjedel av de 43 utlåtanden som utarbetades vid JO:s kansli under verksamhetsåret.

Den 8 mars 2010 gav JO ett utlåtande (576/5/10) angående betänkandet om behovet att ändra på grundlagsregleringen (JM:s betänkanden och utlåtanden 9/2010). JO uppmärksammade bl.a. ministeransvarighetsärendenas reglering. En statsförfattningsrättslig fråga som i principiellt avseende är viktig och som

borde klargöras är huruvida riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet har befogenheter att förordna att förundersökning ska utföras i ministeransvarighetsärenden.

JO gav den 8 november 2010 ett utlåtande (2877/5/10*) angående utredningen om lagstiftningen i fråga om offentliga samfunds skadeståndsansvar samt om förslagen till revidering av bestämmelserna (JM:s utredningar och anvisningar 59/2010). Frågan om gottgörelse för skador som uppkommit vid utövningen av offentlig makt har en tydlig anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. JO ansåg att den infallsvinkel som valts i utredningen är motiverad med tanke på den skyldighet att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som åläggs det allmänna i 22 § i grundlagen.

JO delade även uppfattningen om att Finlands skadeståndsrätt inte i alla avseenden kan erbjuda ett sådant effektivt rättsskydd som Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kräver i sådana situationer där det skett kränkningar av de mänskliga rättigheterna. JO har flera gånger i olika sammanhang uppmärksammat behovet av lagstiftning om gottgörelse för kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Enligt JO borde lagstiftningen omedelbart revideras så att det blir realistiskt möjligt att gottgöra kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, samt att över lag ersätta immateriella skador som orsakats av myndigheternas verksamhet.

JO gav den 16 april 2010 ett utlåtande (208/5/10) om JM:s utvärderingspromemoria om åtalsuppgörelse. JO förhöll sig avvisade till införandet av förfaranden som påminner om *plea bargaining* i Finland. Plea bargaining -förfarandet är nämligen behäftat med problem när det gäller kraven på jämlikhet, förutsebarhet och proportionalitet. Vid detta förfarande strävar man för det första inte ens efter ett avgörande som är förenligt med den materiella sanningen. Då både åtalet och straffet bestäms som ett resultat av förhandlingar i ärendet, kan det leda till att mycket varierande straff döms ut för gärningar med samma straffvärde. Frågan om ett hurdant avtal t.ex. åklagarparten är beredd att ingå kan dessutom påverkas av många olika faktorer, såsom bevisfrågor, hur svårt det är att utreda det aktuella brottet eller hur belastade de myndigheter som svarar för straffprocessen råkar vara vid en viss tidpunkt eller på ett visst område.

Plea bargaining -förfarandet är för det andra förknippat med direkta rättsskyddsproblem. I ett system som grundar sig på oskuldspresumtionen är det svårt att godta att en åtalad som vill utnyttja sin rätt att få skuldfrågan avgjord av en domstol får ett tilläggsstraff för att han eller hon vill bruka denna rätt, t.ex. ett straff som är en tredjedel strängare än det straff som ådöms en person som bekänner gärningen. Den bekännelse som ges inom ramen för detta förfarande är inte heller nödvändigtvis uppriktig eller frivillig. Det kan nämligen hända att en oskyldig svarande efter påtryckningar medger ett falskt åtal av rädsla för ett fullskaligt straff. Åklagaren kan också genom att överdriva åtalet öka pressen på svaranden för att få denne att bekänna gärningen. Detta resulterar i att förundersökningen blir inriktad på erkännanden, vilket är förenat med flera olika hot mot rättsskyddet.

För det tredje går den kontrollfunktion som hänför sig till rättegångens offentlighet förlorad vid plea bargaining -förfarandet, vilket kan försvaga det straffrättsliga systemets legitimitet. En dom som grundar sig på en överenskommelse mellan åklagaren och den åtalade har inte samma auktoritet som en sådan dom som har getts efter ett offentligt rättegångsförfarande. Då rättegångsförfarandet är offentligt har allmänheten nämligen möjlighet att personligen närvara vid förfarandet eller att ta del av det via medierna och därigenom försäkra sig om att förfarandet är korrekt och avgörandet riktigt.

Under verksamhetsåret gav JO dessutom följande utlåtanden:

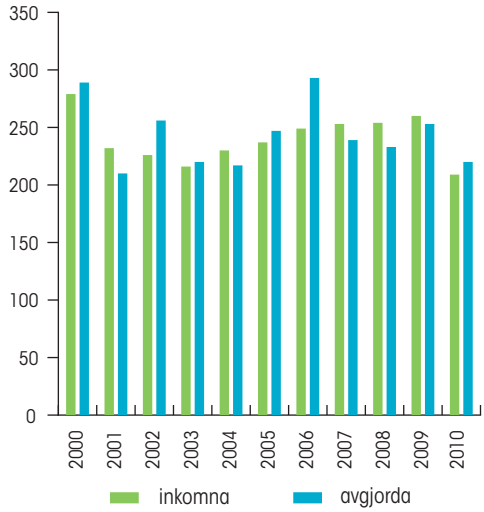
- Den 13 januari 1.2010 (4749/5/09) om utnämningen av en medlem och en suppleant till förvaltningsrådet för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter,
- Den 29 januari 2010 (4914/5/09) om utkastet till ändring av lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet,

- Den 9 februari 2010 (4746/5/09) om rättegångsbiträdesarbetsgruppens betänkande Behörigheten för och övervakningen av rättegångsbiträden (JM:s arbetsgruppsbetänkanden 2009:17),
- Den 12 februari 2010 (157/5/10) om motionen gällande brevröstning för utlandsfinländare,
- Den 19 februari 2010 (161/5/10) om processarbetsgruppens mellanbetänkande Utveckling av förvaltningsprocessen (JM:s arbetsgruppsbetänkanden 2009:19)
- Den 12 mars 2010 (632/5/10) om olycksundersökningsarbetsgruppens betänkande Förslag till lag om säkerhetsundersökningar (JM:s betänkanden och utlåtanden 2/2010),
- Den 3 juni 2010 (1652/5/10) om arbetsgruppsbetänkandet Genomförande av medlingsdirektivet (JM:s betänkanden och utlåtanden 36/2010),
- Den 12 augusti 2010 (2330/5/10) om publikationen Ändring av våldtäktsbestämmelserna som gäller försvarslösa personer (JM:s betänkanden och utlåtanden 48/2010),
- Den 24 augusti 2010 (2233/5/10) om arbetsgruppsbetänkandet Reformen av lagen om Finlands författningssamling (JM:s betänkanden och utlåtanden 51/2010), samt
- Den 15 september 2010 (2555/5/10) om arbetsgruppsbetänkandet Överföring av dömda personer, övervakningsåtgärder och alternativa påföljder. Nationellt genomförande av rambeslut (JM:s betänkanden och utlåtanden 60/2010).

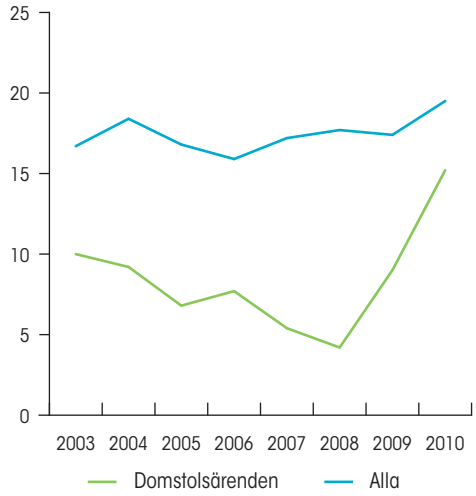
Dessutom gav BJO Pajuoja den 15 mars 2010 ett utlåtande (461/5/10) om godkännande av det i Strasbourg den 28 januari 2003 upprättade tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet.

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.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010



Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

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 en dast till uppgift att bedöma huruvida rättsskiparen har handlat inom ramen för sin lagenliga prövningsrätt. Om klaganden vill söka ändring i ett avgörande måste avgörandet överklagas i normal ordning, i allmänhet hos en högre rättsinstans.

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

De klagomål som anförs hos JO gäller ofta domstolens bevisprövning, påstådd partiskhet vid förfarandet, förfarandet vid delgivning av handlingar, stämningsmännens förfarande, processledningen vid muntlig förhandling, brister i domskälen samt dröjsmål vid domstolsbehandlingen.

Under år 2010 avgjordes sammanlagt 293 ärenden som gällde domstolarna och justitieförvaltningen (319 år 2009). Under året inleddes sammanlagt 276 nya ärenden som hänförde sig till detta sakområde (338 året innan). Åtgärder vidtogs i 43 av de avgjorda ärendena (14,7 %).

Enligt statistiken för verksamhetsåret uppgick antalet avgöranden som gällde domstolarna sammanlagt till 223 (255 året innan). Av dessa ärenden gällde 203 de allmänna domstolarna (227 året innan) och 20 förvaltningsdomstolarna (28 året innan). Under verksamhetsåret inleddes 209 nya klagomålsärenden som gällde domstolarna, dvs. avsevärt färre än året innan (261). Å andra sidan föranledde 34 klagomål åtgärder från JO:s sida, vilket är ett stort antal. Både andelen klagomål som föranledde åtgärder, som uppgick till nästan 16 % (under 2000-talet var medeltalet ca 8 %) och antalet åtgärdsavgöranden var det största på tio år (under 2000-talet var medeltalet ca 20).

I 43 av de avgjorda ärendena, dvs. ca 21 %, inhämtades sådan utredning som avses i lagen om riksdagens justitieombudsman (medeltalet för alla klagomålsärenden var 33 %). Av dessa ärenden som genomgick en s.k. fullskalig undersökning föranledde 31 ärenden, dvs. över 72 %, åtgärder från JO:s sida (medeltalet för alla laglighetskontrollärenden var 54 %). I 117 ärenden (54 %) fanns det inte anledning att misstänka något felaktigt förfarande. I 16 av de undersökta ärendena (7 %) konstaterades inte något felaktigt förfarande. Dessutom lämnades 37 ärenden (17 %) utan prövning på grund av att ärendena var under behandling hos någon annan myndighet eller domstol, 6 ärenden (3 %) på grund av att de var alltför ospecificerade och 6 ärenden (3 %) på grund av att de var preskriberade.

Utöver de klagomål och andra ärenden som gällde domstolarna inleddes hos JO 67 övriga ärenden som hänförde sig till JM:s förvaltningsområde (78 året innan). Under verksamhetsåret avgjordes 71 sådana ärenden (64 året innan). Åtgärder vidtogs med anledning av 9 klagomål (6 året innan), dvs. i drygt 12 % av avgörandena.

En stor del av ärendena inom detta sakområde utgjordes av klagomål som riktade sig mot rättshjälpsbyråerna (22). En annan betydande kategori av ärenden utgjordes av de 15 utlåtanden som berörde JM:s förvaltningsområde. De avgöranden som hänförde sig till detta förvaltningsområde riktade sig också mot JM (13), konsumentklagonämnden (9) och dataombudsmannen (9). I enstaka ärenden uppmärksammades dessutom Rättsregistercentralen, nämnden för namnärenden, centralen för utredning av olyckor och barnombudsmannen.

I de klagomål som anförs hos JO aktualiseras ofta dröjsmål vid rättegången. Under verksamhetsåret tog JO i fyra avgöranden ställning till dröjsmål vid rättegången. I ett fall anfördes klagomål över behandlingstiden vid tingsrätten i ett ärende som gällde befriande av en boutredningsman och skiftesman från sina

uppgifter (1843/4/09). I två fall uppmärksammades förfarandet vid rättshjälpsbyråerna. I det ena fallet hade behandlingen av ett avtal om avvittring efter en skilsmässa tagit ca tre år i anspråk (4547/4/09) och i det andra fallet var det fråga om ett skadeståndsärende vars behandling hade fördröjts (4681/4/09). I ett annat fall hade ett besvärsärende varit under behandling vid konsumenttvistnämnden i över ett och ett halvt år. Dessutom hade konsumenttvistnämnden inte tagit ställning till alla yrkanden i sitt beslut (1997/4/08*).

Det hade även i flera fall förekommit dröjsmål i samband med behandlingen av en dokumentbegäran. I ett fall hade behandlingen av klagandens besvär över beslut som gällde handlingars offentlighet räckt ca 14 månader vid högsta förvaltningsdomstolen (681/4/09). I ett annat fall, där behandlingen av en dokumentbegäran vid tingsrätten hade räckt exakt en månad, uppmärksammades tingsrätten på vikten av att de tidsfrister som avses i 14 § 4 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet iakttas (3661/4/10). Dessutom tilldelades JM en anmärkning i ett fall där behandlingen av en dokumentbegäran hade räckt fem månader (3584/4/08*).

JM fick även en anmärkning på grund av att den avgiftsbelagda telefonservicen inom justitieförvaltningen var lagstridig (347* och 763/4/09*, avgörandet har refererats på s. 379).

Dessutom konstaterades det att e-postsystemet vid en tingsrätt från och med den 1 januari 1.2010 fungerat så att endast ett engelskspråkigt felmeddelande hade skickats i sådana situationer där e-post sänts till en adress som tagits ur bruk. JO ansåg att detta förfarande stred mot både språklagen och förvaltningslagen (537/4/10*).

JM:s justitieförvaltningsavdelning meddelade att felmeddelandena sedan den 6 oktober 2010 har sänts på tre språk, dvs. på finska, svenska och engelska.

Under verksamhetsåret föranledde fyra av de klagomål som gällde motiveringen till en dom eller ett beslut åtgärder från JO:s sida.

Det konstaterades att tingsrätten inte hade iakttagit tillräcklig noggrannhet i ett fall där den första ansökan om äktenskapsskillnad hade förkommit vid tingsrätten och det inte hade registrerats att ansökningsärendet inletts den dag ansökan lämnades in (2263/4/08). I ett annat fall konstaterades det att tingsrätten i ett brottmål borde ha antecknat i protokollet huruvida svarandens bror, som hörts som vittne vid rättegången, hade avgett en ed eller en motsvarande försäkran (2614/4/09). Vidare framgick det i ett fall att en tingsdomare i kallelsen till huvudförhandling i ett ärende som gällde ordningsbot felaktigt hade uppgett att ordningsboten vid svarandens utevaro skulle fastställas som sådan (1374/4/09).

I samband med ett klagomålsärende framgick det att tingsrätten i fråga om en dom som meddelats en privatperson år 2007 i domslutssystemet hade antecknat felaktiga uppgifter om domens laga kraft (3840/4/08). JO undersökte på eget initiativ tingsrättens förfarande och konstaterade att tingsdomaren var ansvarig för den felaktiga anteckningen. Den direkta konsekvensen av den felaktiga anteckningen om domens laga kraft var att en person som av andra orsaker var häktad under gärningstidpunkten frigavs en dag för sent. Vid efterhandsgranskningen av ärendet framgick det emellertid att detta frihetsberövande hade beaktats vid verkställigheten av den dom som hovrätten sedermera meddelat i ärendet (1079/2/09).

I ett fall som gällde ett barns umgängesrätt framförde JO sin uppfattning om anordnandet av vekställighetsmedling. JO konstaterade att medlingen inte skulle ha fått utelämnas eftersom tingsrättens vårdnadsbeslut hade meddelats mer än tre månader innan verkställighetsärendet hade inletts (2881/4/09*).

I ett annat fall var det fråga om att den juris kandidat som hade förordnats till försvarare för klaganden inte hade kallats till det sammanträde där häktningsärendet hade prövats på nytt. Tingsrätten hade således fattat beslut om att förlänga häktningen utan att försvararen var närvarande. JO hade emellertid inte möjlighet att bedöma huruvida det faktum att klagandens biträde inte varit närvarande vid häktningssammanträdet eventuellt hade inverkat på häktningsärendets behandling vid tingsrätten eller på tingsrättens

beslut i ärendet. JO gav tingsdomaren en anmärkning för framtiden på grund av det lagstridiga förfarandet (4246/4/08*).

JO:s avgöranden angående en tingsrättsnotaries förfarande i ett ärende som gällde fastställande av adoption (1815/2/08*) samt i ett faderskaps- och underhållsärende (3053/4/08) behandlas nedan i avsnittet gällande barnets rättigheter (s. 290).

5.1.3 INSPEKTIONER

JO inspekterade under verksamhetsåret Helsingfors hovrätt, Helsingfors tingsrätt, Vasa hovrätt och Österbottens tingsrätt.

5.1.4 AVGÖRANDEN

Tillgodoseendet av offentlighetsprincipen accentuerades starkt i de avgöranden som gällde rättsskipningen och justitieförvaltningen under år 2010.

UTARBETANDE AV EN OFFENTLIG REDOGÖRELSE

Oikeustoimittajat ry bad JO undersöka huruvida tingsrätterna i Kauhava, Lahtis och Helsingfors hade handlat lagenligt då en journalist inte på begäran hade fått en sådan offentlig redogörelse för avgörandet i en sekretessbelagd rättegång som avses i 25 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar.

Beslutsfattandet

JO konstaterade att lagen inte innehåller några uttryckliga föreskrifter om huruvida domstolen ska fatta ett skriftligt överklagbart beslut med anledning av en begäran om en offentlig redogörelse. I praktiken verkade det förekomma sådana variationer i beslutsförfarandena som inverkade på om det över huvud taget fattades någon överklagbart beslut om saken eller inte. Vid JO:s kansli genomfördes en förfrågning bland hovrätterna om rättspraxisen angående överklagbarheten av beslut genom vilka en begäran om en offentlig redogörelse avslagits. Hovrätterna hade emellertid ingen information om någon sådan rättspraxis. Enligt JO borde den som begärt en offentlig redogörelse ha rätt att söka ändring i avslagsbeslutet. Denna fråga är emellertid inte ostridig. JO ansåg således att det finns skäl för lagstiftaren att precisera lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar på denna punkt.

Utgångspunkter

När domstolen har förordnat att ett avgörande ska hållas hemligt är domstolen enligt 25 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar skyldig att utarbeta en offentlig redogörelse för avgörandet, om saken är samhälleligt betydelsefull eller har väckt stort allmänt intresse. Domstolen har prövningsrätt vid bedömningen av dessa villkor, men prövningsrätten ska utövas på ett sätt som främjar offentligheten. Även om de lagstadgade villkoren för att en offentlig redogörelse ska utarbetas inte är uppfyllda och domstolen därmed inte har någon egentlig skyldighet att utarbeta en sådan, kan domstolen alltid överskrida den miniminivå som föreskrivs i lagen och i enlighet med principen om offentlighet vid rättegången ge en offentlig redogörelse för avgörandet.

Domstolen ska för det första, på ett sådant sätt som främjar offentligheten, bedöma när ett ärende ”har väckt stort allmänt intresse”. Graden av det allmänna intresset kan emellertid endast bedömas i ljuset av de omständigheter som domstolen har kännedom om vid den aktuella tidpunkten. Lagens ordalydelse ger vid handen att domstolen borde kunna konstatera att det finns ett stort allmänt intresse för det ärende den behandlar utan att frågan behöver utredas i någon större omfattning. För det andra ska domstolen enligt lagen bedöma om ärendet är samhälleligt betydelsefullt. Det allmänna intresse som riktar sig mot ärendet kan enligt JO redan i sig vara ett tecken på att ärendet också är samhälleligt betydelsefullt. Å andra sidan kan och ska domstolen också i sådana fall där ärendet inte har väckt allmänt intresse göra en separat bedömning av ärendets samhälleliga betydelse.

Allmänheten får i praktiken information om rättegångar via massmedierna. Trots att en enskild begäran om en offentlig redogörelse som framställs av en representant för massmedierna kanske inte i sig uppfyller de villkor som föreskrivs i lagen, kan en sådan begäran med avseende på offentlighetsprincipen ändå utgöra en tillräcklig orsak för domstolen att utarbeta en offentlig redogörelse. Det faktum att en representant för massmedierna tar kontakt visar att det i princip finns intresse för ärendet och indikerar att ärendet sannolikt kommer att behandlas i offentligheten.

Till informationsförmedlingens karaktär hör även att en skrivelse lätt sprids till flera medier och föranleder fortsatta skrivelser. Detta betyder att också en enda skrivelse kan väcka ett stort intresse, vilket å sin sida leder till att domstolen blir skyldig att utarbeta en offentlig redogörelse för ärendet. Genom att ge en offentlig redogörelse kan domstolen även ge nyhetsförmedlarna korrekta fakta om ärendet och därigenom minska risken för eventuella otillförlitliga offentliga skrivelser och missförstånd. JO ansåg att det finns skäl för domstolen att ge en offentlig redogörelse för ett ärende redan med anledning av att en enda representant för medierna begär det.

JO konstaterade att en av de centrala utgångspunkterna i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar är att sekretessen ska begränsas bara till det allra nödvändigaste, så att en del av rättegången om möjligt kan vara offentlig. Denna utgångspunkt kan tillämpas i fråga om alla slags avgöranden och den lämpar sig synnerligen väl även när det gäller utarbetandet av offentliga redogörelser. I sådana situationer där en avgränsning av det sekretessbelagda materialet har utförts redan i samband med fastställandet av offentligheten för domstolens avgörande finns det emellertid inte nödvändigtvis något behov av att utarbeta en offentlig redogörelse för ärendet. I detta fall kan man nämligen direkt ur domstolens avgörande utläsa de uppgifter som behövs för att man ska kunna gestalta ärendet åtminstone i huvuddrag.

Kauhava tingsrätt

I detta fall hade en journalist per telefon kontaktat tingsdomaren vid Kauhava tingsrätt och bett om en offentlig redogörelse för ett ärende som gällde sexuellt utnyttjande av ett barn, där tingsrätten hade meddelat en sekretessbelagd kanslidom. Tingsdomaren uppgav emellertid att villkoren för utarbetande av en offentlig redogörelse inte var uppfyllda. I sin utredning till JO betonade tingsdomaren att lagstiftaren gett tydliga anvisningar om att ärenden av den aktuella typen är sekretessbelagda och att individens rätt till information, som hör till yttrandefriheten, inte kan väga tyngre än det privatlivsskydd som lagstiftaren garanterat målsäganden.

Enligt JO kan lagstiftarens anvisningar emellertid inte tolkas så kategoriskt som tingsdomaren verkade ha gjort. JO höll i synnerhet inte med om att lagstiftaren skulle ha utfärdat – eller ens kunnat utfärda – sådana rättsliga anvisningar som skulle innebära att man vid avvägningen mellan olika grundläggande fri- och rättigheter alltid skulle ge målsägandens privatlivsskydd större vikt än de intressen som hör samman med yttrandefriheten.

Tingsrätten hade begränsat rättegångens offentlighet i så stor utsträckning som lagen möjliggjorde. Enligt JO var det dock svårt att förstå att det skulle ha varit nödvändigt att i alla avseenden begränsa offentligheten så mycket som lagen medgav.

JO konstaterade samtidigt att det i och för sig är godtagbart att begränsa offentligheten i ärenden som gäller sexualbrott mot barn. Detta betyder dock inte att rättegångens offentlighet automatiskt ska inskränkas helt och hållet, utan att man tvärtom i mån av möjlighet ska försöka kompensera de begränsningar av offentligheten som följer av att vissa delar av rättegångsmaterialet hemlighålls, framför allt genom att förklara avgörandet delvis offentligt och genom att sammanställa en offentlig redogörelse för avgörandet.

Trots att tingsdomarens oro för att informationen skulle sprida sig på den lilla orten var förståelig, skulle inte heller detta ha fått leda till att offentligheten uteslöts helt och hållet. Denna aspekt borde istället ha beaktats i avgörandet gällande rättegångens offentlighet och i den offentliga redogörelsens innehåll. JO ansåg att vissa delar av tingsrättens avgörande skulle ha kunnat vara offentliga och att domstolen kunde ha gett en offentlig redogörelse för ärendet utan att parternas intressen skulle ha kränkts.

JO konstaterade dock att det inte fanns något annat tecken på att ärendet väckt allmänt intresse än en enda journalistens informationsbegäran. Ärendet kunde inte heller betraktas som samhälleligt betydelsefullt. Domstolen var således inte i enlighet med 25 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar skyldig att utarbeta en offentlig redogörelse för avgörandet. Trots detta ansåg JO emellertid att det skulle ha funnits skäl att utarbeta en sådan. Det kan i princip anses föreligga starka skäl att utarbeta en offentlig redogörelse i sådana fall där begäran framställs av en journalist som representerar ett massmedium, såsom i det aktuella fallet. I detta fall måste man också ta hänsyn till att tingsrätten i Kauhava i alla avseenden hade inskränkt offentligheten vid rättegången. Under dessa omständigheter skulle det ha funnits skäl att utarbeta en offentlig redogörelse för ärendet som kompensation för det faktum att offentlighetsprincipen i övrigt helt och hållet hade åsidosatts.

Lahtis tingsrätt

Det klagomål som riktade sig mot Lahtis tingsrätt gällde en dom där svaranden hade tillräknats två försök till köp av sexuella tjänster av ung person samt förmedling av alkoholhaltigt ämne utan arvode. I det skede då domen avfattades hade en journalist kontaktat tingsrätten och begärt att få avgörandet. Enligt utredningen hade journalisten dock inte begärt att en offentlig redogörelse skulle utarbetas.

Enligt tingsdomarens utredning till JO hade domaren bestämt att en offentlig redogörelse inte skulle utarbetas i ärendet, delvis på grund av att ärendet till följd av ett tidigare informationsläckage redan hade uppmärksammats i tidningarna. I detta sammanhang konstaterade JO att det inte med tanke på offentlighetsprincipen nödvändigtvis är tillräckligt att domstolen nöjer sig med att passivt följa de nyheter som förmedlas om ärendet. Föreskrifterna om en offentlig redogörelse grundar sig tvärtom på att domstolen på basis av rättegången ska ge sin egen beskrivning av det ärende som uppmärksammats i offentligheten. Det faktum att domstolens offentliga redogörelse till sitt innehåll eventuellt överensstämmer med det som redan förmedlats i nyheterna innebär inte att redogörelsen skulle sakna betydelse. Också en sådan offentlig redogörelse gagnar rättegångens offentlighet.

Enligt utredningen hade journalisten begärt domen under den tid då domstolen höll på att avfatta domen. Tingsrätten hade således fått kännedom om att det fortfarande fanns ett allmänt intresse för ärendet. Ärendet kunde också anses vara av samhällelig betydelse. Enligt JO:s uppfattning skulle det i detta fall ha varit motiverat att utarbeta en offentlig redogörelse för ärendet. JO konstaterade emellertid att tingsrätten inte med stöd av 25 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar hade någon ovillkorlig skyldighet att utarbeta en offentlig redogörelse.

Helsingfors tingsrätt

För Helsingfors tingsrätts del uppmärksammades utarbetandet av en offentlig redogörelse i samband med ett brottmål som gällde bl.a. sexuellt utnyttjande av ett barn. I detta fall hade allmänna åklagaren föreslagit att domstolen skulle utarbeta en offentlig redogörelse för sitt avgörande, på ett sådant sätt att svarandes arbetsplats inte skulle röjas. Tingsrätten meddelade ett särskilt beslut angående utarbetandet av en offentlig redogörelse. Enligt beslutet skulle ingen offentlig redogörelse utarbetas i ärendet, eftersom tingsrätten ansåg att det aktuella brottmålet inte var samhälleligt betydelsefullt och att ärendet inte heller hade väckt något stort allmänt intresse. Tingsrätten ansåg vidare att utarbetandet av en offentlig redogörelse bl.a. skulle kräva att svarandens yrke måste uppges, till följd av vilket den minderårige målsägandens identitet eventuellt kunde ha avslöjats.

I klagomålet nämndes fyra artiklar som hade publicerats om fallet innan rättegången inleddes vid tingsrätten. Detta visade tydligt att ärendet hade väckt stort allmänt intresse. Enligt utredningen hade den tingsdomare som fungerade som ordförande i ärendet dock inte känt till de tidigare tidningsartiklarna. JO ansåg att detta var möjligt, eftersom artiklarna hade publicerats ett drygt år innan huvudförhandlingen inleddes vid tingsrätten.

I detta fall skulle de villkor för utarbetande av en offentlig redogörelse som föreskrivs i 25 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar ha uppfyllts ifall tingsrätten skulle ha känt till de fakta som uppfyllde villkoren. Det var dock fråga om sådana utomprocessuella fakta som man inte med säkerhet kunde veta om domstolen kände till. JO konstaterade att den som begär en offentlig redogörelse kan sträva efter att motivera sin uppfattning om att en sådan skyldighet som avses i 25 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar föreligger t.ex. genom att i samband med begäran hänvisa till de nyheter som förmedlats om saken eller till den allmänna debatten. Detta verkade inte ha skett i det aktuella fallet.

Det som väckte särskild uppmärksamhet i detta fall var att den allmänna åklagare som drev åtalet uttryckligen hade begärt att en offentlig redogörelse skulle utarbetas. Domstolen är dock inte bunden av en begäran om en offentlig redogörelse ens i det fall att begäran framställs av en allmän åklagare. Då frågan avgörs finns det emellertid enligt JO i ett sådant fall skäl att beakta bl.a. att allmänna åklagaren kan ha kännedom om att ärendet har väckt stort allmänt intresse eller att åklagaren kan anse att det finns behov av att främja en enhetlig rättstillämpning genom att offentliggöra de centrala rekvisiten i fallet. Ett förhållningssätt som främjar offentligheten är nämligen motiverat med hänsyn till de bakomliggande värderingar som hör samman med den allmänna offentligheten och ur allmänna åklagarens perspektiv även av orsaker som hör samman med rättsvården.

När det gäller ärendets samhälleliga betydelse i det avseende som avses i 25 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar, konstaterade JO att det aktuella ärendet tydligt hade sådana drag att det skulle ha funnits skäl att bedöma huruvida ärendet var samhälleligt betydelsefullt. Enligt JO fanns det emellertid inte tillräckligt starka skäl för att anse att Helsingfors tingsrätt skulle ha överskridit sin lagstadgade prövningsrätt då den kom till motsatt slutresultat i ärendet.

JO ansåg dock att motiveringen till tingsrättens beslut var problematisk. I motiveringen hade tingsrätten nämligen konstaterat att utarbetandet av en offentlig redogörelse bl.a. skulle ha krävt att svarandens yrke skulle ha uppgetts, till följd av vilket målsägandens identitet eventuellt kunde ha röjts. Namnet på svaranden i ett brottmål hör dock till de uppgifter som är offentliga och det finns i princip alltid en risk för att målsägandens identitet avslöjas. I beslutsmotiveringen hade tingsrätten dessutom bara på ett mycket generellt plan konstaterat att det fanns risk för att målsägandens identitet kunde röjas. Tingsrättens motivering kunde inte betraktas som övertygande, eftersom utarbetandet av en offentlig redogörelse inte i sig nödvändigtvis kräver att t.ex. svarandens yrke nämns. Det centrala syftet med en offentlig redogörelse är uttryckligen att i varje enskilt fall möjliggöra en prövning av vilka omständigheter som kan offentliggöras trots sekretessen.

JO ansåg med andra ord att det skulle ha varit motiverat att utarbeta en offentlig redogörelse för det ärende som avgjordes vid Helsingfors tingsrätt. Redogörelsen kunde ha utarbetats i anonymiserad form t.ex. när det gällde namnen och brottsplatsen. Vissa omständigheter i anslutning till gärningsbeskrivningen kunde eventuellt likaså ha utelämnats ur redogörelsen. Detta kunde ha skett utan att de intressen som skyddades av sekretessen skulle ha kränkts.

Åtgärder

JO delgav de berörda tingsdomarna och tingsrätterna sin ovan angivna uppfattning. Dessutom sände JO en kopia av sitt beslut till hovrätterna för kännedom. JO sände även en kopia av sitt beslut till JM, för bedömning av behovet av föreskrifter om möjligheten att anföra besvär över beslutet om utarbetande av en offentlig redogörelse.

JO Jääskeläinens beslut 17.9.2010,
dnr 3947/4/08*, föredragande Pasi Pölönen

OFFENTLIGHETEN VID EN FÄNGELSERÄTTEGÅNG

Oikeustoimittajat ry bad JO utreda förfarandet vid Åbo tingsrätt och Åbo fängelse när det gällde offentligheten vid den rättegång där rånet av Finlands Bank i Åbo och försöket till penningtransportrån i Lundo behandlades.

Rättegången ordnades i Saramäki fängelse. Förberedelsen och huvudförhandlingen var offentliga, men rättegången fick endast följas av journalister. Journalisterna fick vara högst 12 till antalet.

Åbo tingsrätt sände i augusti 2008 ett meddelande till massmedierna, där de journalister och fotografer som önskade närvara vid domstolens sammanträde ombads anmäla sig hos tingsrätten på förhand, för att man skulle kunna utreda hur många representanter för medierna som skulle vara närvarande vid sammanträdet.

Några dagar före rättegången, den 9 september 2008, sände tingsrätten ett nytt meddelande, där de journalister och fotografer som var på väg till sammanträdet uppmanades anmäla sig till fängelset. Samma dag sände tingsrätten ytterligare ett meddelande där det bl.a. uppgavs att fängelsemyndigheterna förutsatte att namnet och födelsedatumet på de personer som hade för avsikt att närvara vid förberedelsesammanträdet den 12 september på förhand skulle anmälas till fängelset, på den e-postadress som nämndes i meddelandet. Anmälan skulle göras senast följande dag, den 10 september 2008.

En journalist hade på basis av det första meddelandet anmält sig hos tingsrätten, men hade inte noterat de senare meddelandena. Vid porten till Åbo fängelse vägrades journalisten den 12 september 2008 tillträde till det muntliga förberedelsesammanträdet. Journalisten fick närvara vid huvudförhandlingen i ärendet den 15 september 2008.

JO konstaterade att det i detta fall kunde anses föreligga sådana exceptionella säkerhetsrisker att det var befogat att ordna rättegången i fängelset. Tingsrätten hade enligt JO handlat inom ramen för sin prövningsrätt också då den begränsade offentligheten för allmänheten så att endast representanter för medierna fick vara närvarande.

Det faktum att endast journalister tilläts följa rättegången berodde förutom på det begränsade utrymme som reserverats för rättegången även på att förhandsanmälan hade uppställts som villkor för tillträde till domstolssammanträdena. Det skulle således ha krävts särskilda åtgärder från tingsrättens sida ifall allmänheten skulle ha getts möjlighet att få passertillstånd till fängelset genom förhandsanmälningsförfarandet. Då borde nämligen även andra än journalister ha informerats om förhandsanmälan och getts tillfälle att utnyttja denna möjlighet.

JO konstaterade att principen om offentlighet vid rättegången skulle främjas ifall domstolarna aktivt skulle informera om de ärenden som de behandlar.

När det gäller rättegångens offentlighet för allmänheten är det i princip förbjudet att kontrollera en persons identitet vid domstolen. I samband med en rättegång som ordnas i fängelset kan en sådan identitetskontroll dock utföras.

Kravet på förhandsanmälan som ett villkor för närvaro vid fängelserättegången innebar dock både i praktiken och i principiellt avseende en ännu mer betydande begränsning av offentligheten vid rättegången än kontrollen av identiteten på de personer som önskade följa rättegången. JO ansåg att förfarandet med förhandsanmälan var problematiskt och konstaterade att det hade hindrat andra än journalister från att följa rättegången.

Enligt JO var det särskilt problematiskt att man i samband med förhandsanmälan också krävde att födelsetiden och kontaktuppgifterna skulle uppges. För detta krav skulle det enligt JO ha fordrats sådana tvingande skäl som skulle ha hänfört sig till fängelsets eller rättegångens säkerhet. I det aktuella fallet hade några sådana skäl emellertid inte lagts fram.

JO ansåg att det oreglerade förhandsanmälningsförfarandet dessutom medförde ovisshet om varför uppgifterna begärdes, vad som hände med uppgifterna

och vem som behandlade dem. Det fanns också risker för att det skedde sådana fel i samband med förfarandet som obefogat kunde hindra en person från att följa fängelserättegången, vilket i det aktuella fallet även hade inträffat för en journalists del.

JO ansåg att det med tanke på det krav på offentlighet vid rättegången som grundar sig på 21 § i grundlagen och på artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna var synnerligen otillfredsställande att rättegången ordnades i fängelset. Domstolen borde enligt sin egen prövning kunna dra försorg om rättegångens offentlighet i enlighet med de normer och principer som gäller i fråga om offentligheten, inte bara inom de gränser som fängelsemyndigheterna och fängelselagen uppställer. Staten ska se till att domstolarna har tillgång till sådana lokaler som gör det möjligt att till fullo genomföra en rättvis rättegång också i sådana exceptionella fall som detta.

JO konstaterade vidare att lagen om hållande av underrätts sammanträde annorstädes än å den ordinarie domstolsplatsen (141/1932) ger underrätten befogenheter att besluta att rättegången ska ordnas på något annat ställe än i domstolens ordinarie utrymmen. JO ansåg emellertid att denna lag är föråldrad och står i uppenbar strid med det grundlagsenliga kravet på att den dömande makten ska vara oavhängig. I den nämnda lagen konstateras det nämligen att även justitieministern har rätt att förordna att ärendet ska behandlas i fängelset ifall den åtalade eller någon bland de åtalade är fängslad.

JO delgav nuvarande Egentliga Finlands tingsrätt och Åbo fängelse sin ovan angivna uppfattning. JO underrättade också Åbo hovrätt och Brottspåföljdsverkets centralförvaltning om sitt beslut.

Dessutom gjorde JO en framställning till JM om att ministeriet bör pröva huruvida den uppfattning som framförts i beslutet ger anledning till lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder. JO bad ministeriet senast den 28 februari 2011 meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits i ärendet.

JO Jääskeläinens beslut 17.11.2010,
dnr 305/4/09*, föredragande Pasi Pölönen

JM:s kriminalpolitiska avdelning ansåg att det finns skäl att förtydliga bestämmelserna och utreda fängelsets befogenheter i samband med fängelserättegångar. Lagen om hållande av underrätts sammanträde annorstädes än å den ordinarie domstolsplatsen kommer att upphävas. Åbo fängelse har meddelat att fängelset frångått förhandsanmälningsförfarandet.

SPECIFICERING OCH BEHANDLING AV EN DOKUMENTBEGÄRAN

I ett av de ärenden som JO behandlade under verksamhetsåret hade klaganden skriftligen hos Lahtis tingsrätt begärt kopior av alla de beslut gällande utsökningsbesvär i vilka tingsrätten under perioden 1.1.2008–31.7.2009 hade bifallit ändringssökandens yrkanden antingen delvis eller i sin helhet.

Tingsrättens byråsekreterare meddelade att beställningen dock måste specificeras noggrannare, så att partens namn eller ärendets nummer framgår av beställningen. Enligt tingsrättens svar kunde de begärda besluten inte hittas enbart med hjälp av intervallsökning. Klaganden kontaktade på nytt tingsrätten i ärendet och fick då ett skriftligt svar av tingsdomaren.

Tingsdomaren meddelade att varje enskilt avgörande i och för sig är offentligt och att man mot ersättning kan få en kopia av avgörandena. Enligt domaren hade tingsrätten sedan ingången av år 2008 avgjort 56 ärenden som gällde utsökningsbesvär. I sitt svar konstaterade domaren att ett enskilt ärende kan hittas på basis av ärendets diarienummer, vilket kan utredas med hjälp av namnet på en part i ärendet. Enligt tingsdomaren skulle en ospecificerad begäran kräva att utsökningsbesvären måste sållas fram bland alla ärenden, vilket inte hör till tingsrättens verksamhet.

Klaganden hade framställt en dokumentbegäran med motsvarande innehåll också hos tingsrätterna i Vasa (3065/4/09), Kotka (3085/4/09), Vanda (3148/4/09) och S:t Michel (3223/4/09). Dessa tingsrätter hade likaså betraktat klagandens dokumentbegäran som alltför ospecificerad.

I sin utredningsbegäran bad JO tingsrätterna ta ställning till huruvida de avgöranden som avsågs i klagandens begäran kunde ha sållats fram t.ex. med hjälp av tingsrättens diarieuppgifter eller informationen i Tuomas-systemet. JO bad också tingsrätterna bedöma om de med stöd av 28 § 3 mom. och 33 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar borde ha fogat en besvärsanvisning till det negativa svar som gavs klaganden, eller om de åtminstone borde ha uppmärksammat klaganden på att denne hade rätt att yrka på ett skriftligt avgörande med anledning av sin dokumentbegäran.

Specificering av dokumentbegäran

Enligt 2 § 3 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar ska lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) tillämpas vid domstolarna, till den del inte något annat föreskrivs i denna lag. Enligt 13 § 1 mom. i offentlighetslagen ska en begäran om att få ta del av innehållet i en myndighetshandling individualiseras tillräckligt noggrant så att myndigheten ska kunna utreda vilken handling begäran avser. Den som begär en handling ska med hjälp av diarier och andra register bistås vid individualiseringen av de handlingar som han eller hon önskar ta del av.

I detta och de övriga fyra ovan nämnda klagomålsärendena avvek domstolarnas utredningar till sitt innehåll från varandra när det gällde frågan om huruvida tingsrättens till buds stående datasystem skulle ha möjliggjort en individualisering av de begärda handlingarna.

Lahtis tingsrätt och Kouvola hovrätt konstaterade (även i ärendet 3085/4/09) att de handlingar klaganden begärt kunde ha tagits fram med hjälp av de uppgifter klaganden gett. Även Vanda tingsrätt och Helsingfors hovrätt ansåg (3148/4/09) att de begärda handlingarna kunde ha hittats med hjälp av informationen i tingsrättens databaser. Denna ståndpunkt omfattades också av Justitieförvaltningens datateknikcentral. Däremot ansåg Vasa tingsrätt och Vasa hovrätt (3065/4/09) samt S:t Michels tingsrätt och Östra Finlands hovrätt (3223/4/09) att det inte var möjligt att särskilja de begärda handlingarna med hjälp av tingsrättens datasystem, eller att det åtminstone skulle ha varit arbetskrävande att uppfylla en sådan begäran.

JO har inte möjlighet att använda tingsrätternas datasystem. Bedömningen av huruvida dokumentbegäran var så noggrant specificerad att den kunde bifallas måste således baseras på de utredningar och utlåtanden som inhämtats i ärendet. Majoriteten av dem som lämnat utredningar i ärendet, inklusive Justitieförvaltningens datateknikcentral, ansåg att handlingarna kunde ha tagits fram med hjälp av de uppgifter klaganden gett.

På basis av de till buds stående uppgifterna konstaterade JO således att klagandens dokumentbegäran var så noggrant specificerad att den kunde ha bifallits. Tingsrätten hade således iakttagit felaktiga utgångspunkter för sitt förfarande i ärendet.

Beslutsfattandet vid tingsrätten

I det aktuella fallet var det fråga om en situation där en utomstående person, som inte var part i ärendena, hade begärt kopior av rättegångshandlingar som hänförde sig till avslutade rättegångar. I en sådan situation kan domstolen fatta beslut om rättegångshandlingarnas offentlighet i en endomarsammansättning vid domstolens kansli. Enligt 28 § 3 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar behöver domstolen emellertid inte fatta ett skriftligt beslut med anledning av en dokumentbegäran, om inte ett skriftligt beslut uttryckligen begärs.

I regeringens proposition gällande lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (RP 13/2006 rd, s. 75) konstateras det i fråga om lagens 28 § att ”den som har begärt att få ta del av en rättegångshandling eller av sekretessbelagda grundläggande uppgifter om en rättegång med stöd av 33 § har rätt att söka ändring i domstolens avgörande. För att ändring ska kunna sökas förutsätts det att personen i fråga också framställer ett yrkande på ett skriftligt avgörande. Domstolen ska dessutom på behörigt sätt göra den som begär att få ta del av en rättegångshandling eller grundläggande uppgifter uppmärksam på rätten att kräva ett skriftligt avgörande”.

I RP 13/2006 rd (s. 75) konstateras även följande: "T.ex. när en tjänsteman vid domstolen lämnar ut en rättegångshandling som någon begärt eller inte lämnar ut den eftersom den är sekretessbelagd är det de facto fråga om en åtgärd som vidtas av en tjänsteman och således inte om rättsskipning. Det avgörande som meddelas när en person som har begärt att få ta del av en rättegångshandling eller den som har hörts med anledning av begäran yrkar på ett skriftligt avgörande enligt 28 § 3 mom. utgör rättsskipning."

JO konstaterade att domstolens skyldighet att informera den som framställt en dokumentbegäran om möjligheten att yrka på ett skriftligt avgörande, vilken framhållits i förarbetena, de facto har en stor inverkan på huruvida förfarandet betraktas som myndighetsverksamhet eller som rättsskipning. JO ansåg att lagens syfte tydligt talade för att domstolen ska uppmärksamma den som har begärt en handling på att han eller hon har möjlighet att få ett skriftligt överklagbart domstolsbeslut om saken i det fall då domstolen avslår en dokumentbegäran antingen i sin helhet eller delvis.

Lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar är uppbyggd så att de tidsfrister som föreskrivs i 14 § i offentlighetslagen tillämpas på den första fasen av förfarandet vid behandlingen av en dokumentbegäran. De tidsfrister som anges i offentlighetslagen tillämpas däremot inte på rättsskipningsavgöranden. Det beslut om att en dokumentbegäran inte kan bifallas (i sin helhet), som hör till den första fasen av förfarandet, ska i alla fall fattas inom den tidsfrist som avses i 14 § 4 mom. i offentlighetslagen, dvs. så snart som möjligt eller senast inom två veckor efter att myndigheten har mottagit begäran. Då de villkor som anges i slutet av momentet är uppfyllda får beslutet dock fattas inom en månad efter att myndigheten har mottagit dokumentbegäran.

När det gäller beslutsförfarandet i fråga om en dokumentbegäran ska man notera att en sådan begäran om uppgifter som avses i 14 § 2 och 3 mom. i offentlighetslagen först ska behandlas av en behörig tjänsteman och därefter på myndighetsnivå. Om tjänstemannen vägrar lämna ut de begärda uppgifterna, ska han eller hon upplysa den som begärt uppgifterna om att ärendet kan föras till myndigheten för avgörande. Av lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar framgår det dock inte huruvida det tvåstegsförfarande som föreskrivs i offentlighetslagen också ska tillämpas vid allmänna domstolar (innan ärendet blir ett rättsskipningsärende).

Enligt JO kan en dokumentbegäran, till den del offentlighetslagen tillämpas på den, vid tingsrätten eller hovrätten behandlas i ett förfarande som omfattar endast en fas då beslutet fattas av en person som hör till rättsskipningspersonalen. Denna person kan med andra ord direkt fatta ett rättsskipningsbeslut i ärendet. Beslutet ska fattas inom den tidsfrist som föreskrivs i offentlighetslagen. En person som hör till tingsrättens kanslipersonal kan däremot inte fatta ett sådant beslut som avses i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Om en dokumentbegäran t.ex. av sekretesskäl inte kan bifallas, ska kanslipersonalen överföra ärendet till rättsskipningspersonalen för avgörande. I dessa fall blir beslutsfattandet vid tingsrätten eller hovrätten de facto ett tvåstegsförfarande. JO ansåg att det beslut som hör till första fasen av förfarandet självfallet även i denna situation ska fattas inom de tidsfrister som föreskrivs i 14 § 4 mom. i offentlighetslagen.

JO konstaterade att det är viktigt att ansvaret för behandlingen av en dokumentbegäran har definierats tillräckligt noggrant vid tingsrätten och hovrätten. Detta är viktigt bl.a. för att en dokumentbegäran ska kunna behandlas snabbt och korrekt samt för att säkerställa att den som framställt begäran ska kunna utnyttja sina lagstadgade möjligheter att söka ändring i beslutet. Enligt JO skulle det finnas skäl att i domstolens arbetsordning eller interna anvisningar betona rådgivningsskyldigheten, dvs. att domstolen i princip bör upplysa den som begär information om möjligheten att få ärendet avgjort genom ett överklagbart domstolsbeslut.

Slutledningar

Klaganden hade i och för sig fått ett snabbt svar med anledning av sin dokumentbegäran. Byråsekreteraren hade postat ett svarsbrev inom en vecka efter att dokumentbegäran hade inkommit till tingsrätten och tingsdomaren hade likaså gett sitt svar inom en vecka. Det

förelåg således inget tvivel om att ärendet hade behandlats utan dröjsmål eller om att beslutsfattaren varit behörig i ärendet.

JO ansåg emellertid att tingsrättens förfarande hade grundat sig på felaktiga utgångspunkter då tingsrätten hade betraktat dokumentbegäran som alltför ospecificerad. Bl.a. Justitieförvaltningens datateknikcentral hade ansett att de begärda handlingarna kunde ha individualiserats med hjälp av en Tuomas-förfrågan.

Klaganden borde således ha fått ett materiellt svar på sin dokumentbegäran. Såvida tingsrätten hade ansett att det fanns behov av sekretessförordnanden för en del av det begärda materialet, borde klaganden också ha upplysts om sin rätt att få ett överklagbart domstolsavgörande med anledning av sin dokumentbegäran. Nu hade ärendet inte alls framskridit till denna fas.

JO delgav nuvarande Päijänne-Tavastlands tingsrätt och Kouvola hovrätt sin uppfattning. Han delgav också de fyra övriga ovan nämnda tingsrätterna samt alla hovrätter sin uppfattning.

JO Jääskeläinens beslut 1.12.2010,
dnr 3411/4/09*, föredragande Pasi Pölönen

BROTT MOT FÖRESKRIFTERNA OM DOMSTOLENS FÖRHANDLINGSSEKRETESS

I ett av de ärenden som behandlades under verksamhetsåret hade klaganden, som varit målsägande i ett brottmål, beställt kopior av de ljudupptagningar som gällde ärendets huvudförhandling vid Vasa hovrätt. Dessa ljudupptagningar, som klaganden beställt i CD-form, avslöjade emellertid flera fel. Det mest betydande felet hade inträffat vid hovrättens huvudförhandling, där det hovrättsråd som ansvarade för bandningen av sammanträdet hade försummat att stänga av den digitala bandningsanordningen under en paus i sammanträdet. På grund av detta fick klaganden kännedom om vad de domare som hörde till hovrättens beslutssammansättning hade diskuterat under pausen. Denna diskussion omfattas av domstolens förhandlingssekretess. Klaganden ansåg att ljudupptagningens innehåll visade att en del av hovrättens ledamöter varit jäviga i ärendet.

Efter att ärendet i form av ett klagomål hade blivit föremål för utredning vid JO:s kansli hade klaganden även lämnat in en undersökningsbegäran till polisen angående hovrättsledamöterna. Efter att förundersökningen hade slutförts utförde JO en åtalsprövning i ärendet.

JO ansåg att det inte fanns något som tydde på att de domare eller tjänstemän som avsågs i klagomålet skulle ha handlat i syfte att bereda sig själv eller någon annan nytta eller i syfte att orsaka en annan person olägenhet eller skada. Det fanns således inte någon rättslig grund för att bedöma ärendet utgående från rekvisitet för missbruk av tjänsteställning, vilket klaganden hade yrkat på i sin utredningsbegäran.

Bandning av huvudförhandlingen

Vid bandningen av huvudförhandlingen hade det däremot inträffat uppenbara fel. Förhören med två personer som blev hörda under förhandlingen hade bandats endast delvis. Det faktum att man delvis hade försummat att banda utsagorna av de personer som hade hörts i bevisningssyfte stod i strid med den tjänsteplikt som grundar sig på 26 kap. 27 § 2 mom. i RB. Förfarandet kunde också anses stå i strid med 14 § 1 mom. i statstjänstemannalagen. JO konstaterade att dylika fel uppdagas då och då. Inom de högsta laglighetsövervakarnas praxis har sådana ärenden dock inte granskats i straffrättsligt avseende. JO ansåg dock att det var uppenbart att förfarandet som en helhet måste bedömas vara ringa, vilket innebar att rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet inte uppfylldes.

Kopiering och utlämnande av upptagningar

När det gällde kopieringen av upptagningarna var det klart att de kopior av ljudupptagningarna som hade överlämnats till klaganden var bristfälliga och felaktiga. Ur kopiorna saknades två vittnens vittnes-

berättelser och istället för dem hade berättelser som hänförde sig till ett annat ärende bandats. Till denna del hade JO emellertid inte skäl att misstänka att det var fråga om något annat än ett mänskligt misstag vid kopieringen. Det fanns inget som stödde klagandens påståenden om en uppsåtlig försummelse i samband med bandningen eller om sammanblandning av ärendena.

Hovrättsrådet hade självmant försökt kontrollera kopiorna av upptagningarna innan de överlämnades till klaganden, vilket i princip inte hörde till hovrättsrådets tjänsteplikt. Kontrollförfarandet var i och för sig inte lagstridigt. JO ansåg tvärtemot att ett sådant förfarande i vissa fall är motiverat. JO betraktade det som trovärdigt att kontrollen hade utförts på grund av att de ledamöter som hörde till hovrättens sammansättning vid huvudförhandlingen uppenbarligen hade märkt att bandningen hade fortgått under en del av den paus som följde efter vittnesförhöret.

JO ansåg att hovrättsrådet, med iakttagande av sådan noggrannhet och omsorg som omständigheterna krävde, hade strävat efter att säkerställa att upptagningarna inte innehöll sekretessbelagt material. Med hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet ansåg JO att enbart det faktum att hovrättsrådet inte bland det omfattande materialet i efterhand hade lyckats upptäcka det korta avsnitt som omfattades av förhandlingssekretessen inte utvisade sådan oaktsamhet som krävs för att rekvisitet för brott mot tjänstehemlighet av oaktsamhet ska uppfyllas.

Jäv och förhandlingssekretess

Med anledning av klagandens undersökningsbegäran blev man även tvungen att bedöma huruvida den pausdiskussion som klaganden fått kännedom om kunde anses tyda på att det förelåg en sådan tydlig jävsgrund som avses i RB i ärendet, vilket skulle innebära att det förekommit sådant lagstridigt förfarande i ärendet som skulle ha utgjort ett tjänstebrott.

JO konstaterade att det inte finns ett entydigt svar på om man inom laglighetskontrollen kan behandla innehållet i sådant material som omfattas av förhandlingssekretessen men som blivit föremål för informationsläckage, eller i vilken utsträckning detta material i så fall kan behandlas. I det aktuella ärendet var det å ena sidan fråga om att klaganden förståeligt nog hade åberopat diskussionens innehåll som stöd för sin jävsinvändning. Å andra sidan var det fråga om att det på ett allmänt plan, dvs. med tanke på domstolarnas oavhängighet, kunde betraktas som problematiskt att ens i en sådan exceptionell situation som i det aktuella fallet ta ställning till material som omfattas av domstolens förhandlingssekretess.

I vårt rättssystem hör domstolarnas förhandlingssekretess till de fåtaliga undantagen från rättegångsparternas synnerligen omfattande rätt till information. Enligt JO kunde det endast i exceptionella fall bli aktuellt att inom ramen för den laglighetskontroll som JO utövar i förhållande till domstolarna bedöma sådana omständigheter som hör till förhandlingssekretessen. I detta fall hade parten dock redan fått kännedom om innehållet i domstolens sekretessbelagda diskussion. Denna information hade alltså inte erhållits med stöd av laglighetsövervakarens rätt till information. Eftersom detta var fallet och klagomålet uttryckligen gällde konsekvenserna av det ovan nämnda informationsläckaget, skulle det inte ha varit motiverat att negligera denna information inom laglighetskontrollen. Detta krävdes inte heller med tanke på domstolens oavhängighet.

De uttalanden som hade uppmärksammats i klagomålet hänförde sig alltså till den diskussion som förts under pausen i hovrättens huvudförhandling. Det var med andra ord inte fråga om sådana uttalanden som framförts före rättegången och som kunde anses utgöra tecken på en fördomsfull inställning till saken eller parterna (jfr HD:2008:95, där det var fråga om en nämndemans uttalande före rättegången). I detta fall var det fråga om domstolsledamöternas direkta och förtroliga tankeutbyte med anledning av den bevisning som framförts i ärendet. Detta tankeutbyte är mänsklig verksamhet och kan därför också innefatta sådan ordväxling som inte är avsedd för någon utomstående, utan vars funktion snarare är att ge utlopp för tankar och intryck än att gestalta det egentliga avgörandet. Denna ordväxling utgör inte heller sådan materiell och saklig argumentation som hänför sig till motiveringen av beslutet.

Karaktären av domstolens förhandlingssekretess innebär enligt JO att man inte med stöd av de uppträdandekrav som grundar sig på 14 § i statstjänstemannalagen, och som också gäller domare, kan definiera eller begränsa vilka omständigheter de personer som hör till domstolens beslutssammansättning kan diskutera eller det sätt på vilket den förtroliga diskussionen förs.

Klaganden hade i sin ansökan om besvärstillstånd hos HD framfört en jävsinvändning och i besvären åberopat samma omständigheter som i sitt klagomål hos JO. HD beviljade dock inte besvärstillstånd. De personer som hörde till hovrättens beslutssammansättning blev hörda i ärendet och bestred i sina utredningar och förhör att de skulle ha haft några som helst förutfattade meningar i ärendet. Hovrättsledamöterna ansåg således att de varit ojäviga.

JO hade inte någon rättslig grund för att anse att hovrättens ledamöter skulle ha varit jäviga, vare sig med anledning av det som kommit fram under pausdiskussionen eller av någon annan orsak. Det hade inte heller kommit fram några sådana omständigheter i ärendet som skulle ha uppfyllt rekvisitet för brott mot tjänsteplikten eller något annat brott.

Åtgärder

I detta ärende hade det uppdagats några enstaka fel som i huvudsak var av ringa betydelse. I principiellt avseende var det dock mycket allvarligt att man inte hade lyckats slå vakt om domstolens förhandlingssekretess, även om informationsläckaget grundade sig på ett oavsiktligt fel vid bandningen.

JO ansåg att det med tanke på omständigheterna i ärendet var en tillräcklig åtgärd att inom ramen för laglighetskontrollen uppmärksamma hovrättsrådet på vikten av noggrannhet vid bandningen av huvudförhandlingen. Dessutom uppmärksammade JO två expeditionsvakter på vikten av noggrannhet vid behandlingen av en dokumentbegäran.

JO Jääskeläinens beslut 6.5.2010,
dnr 945/4/08*, föredragande Pasi Pölönen

TIDPUNKTEN FÖR MEDDELANDE AV HOVRÄTTENS DOM

Av ett klagomål framgick det att hovrättens dom i ett fall hade meddelats ca fyra och en halv månad efter att huvudförhandlingen hade avslutats. JO konstaterade att den 30 dagars tidsfrist inom vilken domen enligt lag i regel ska meddelas hade överskridits avsevärt. Det aktuella ärendet kunde betraktas som relativt omfattande och invecklat. Dröjsmålet berodde förutom på ärendets karaktär även på arbetssituationen bland de hovrättsledamöter som hörde till beslutssammansättningen, dvs. på de andra invecklade ärenden som ledamöterna samtidigt var involverade i.

JO ansåg att arbetssituationen, som i och för sig var besvärlig men i praktiken ändå normal, inte räckte för att uppfylla det lagstadgade kravet på att avgörandet ”av särskilda skäl” inte kunnat meddelas inom den föreskrivna 30 dagars tidsfristen. JO konstaterade vidare att det inte vid en helhetsbedömning av ärendet hade uppdagats sådana särskilda omständigheter som uppenbart skulle ha uppfyllt villkoren för att den 30-dagarsfrist som föreskrivs i RB skulle få överskridas. Det förelåg inte heller sådana omständigheter som skulle ha talat för att avgörandet i enlighet med lagen hade meddelats ”så snart som möjligt”. JO delgav hovrättens beslutssammansättning sin ovan angivna uppfattning.

JO gjorde även en framställning till JM i samband med detta ärende. Han konstaterade att vissa av laglighetsövervakarnas avgöranden visade att hovrätterna hade svårigheter att meddela sina domar inom den lagstadgade tidsfristen på 30 dagar efter att huvudförhandlingen avslutats. I samband med JO:s inspektioner av hovrätterna hade det också kommit fram att hovrätterna anser att det i praktiken är så gott som omöjligt att systematiskt iaktta den föreskrivna tidsfristen i andra än obetydliga och okomplicerade ärenden. Enligt hovrätterna är det dessutom oändamålsenligt att en sådan tidsfrist ska iakttas. Hovrätterna anser nämligen att det finns risk för att standarden på domarna försämras ifall domstolen måste påskynda meddelandet av sina domar, vilket är problematiskt även med tanke på rättsskyddet.

Av dessa orsaker ansåg JO att det fanns anledning att göra en framställning till JM, där JO konstaterade att ministeriet bör granska huruvida det finns skäl att se över 24 kap. 17 § 2 mom. i RB så att hovrätternas faktiska verksamhetsmöjligheter och olika rättsskyddsaspekter beaktas bättre än för närvarande. JO bad ministeriet senast den 1 april 2011 meddela vilka åtgärder framställningen eventuellt föranlett.

JO Jääskeläinens beslut 9.12.2010, dnr 1513/4/09, och framställning 9.12.2010, dnr 4361/2/10*, föredragande Terhi Arjola-Sarja

PÅTRYCKNING FÖR UPPNÅENDE AV FÖRLIKNING I ETT BROTTMÅL

I ett ärende som aktualiserades med anledning av ett klagomål hade allmänna åklagaren vid tingsrätten yrkat på att klagandenas granne skulle ådömas straff för hemfridsbrott och lindrig misshandel samt på att en av klagandena skulle straffas för lindrig misshandel. Gärningarna i fråga var målsägandebrott.

I klagomålet riktades kritik mot att tingsdomaren innan huvudförhandlingen inleddes hade lämnat parterna i ärendet, dvs. klagandena och deras granne samt deras biträden, för att sinsemellan förhandla om en uppgörelse i godo. Tingsdomaren hade reserverat en halv timme för detta och förväntade sig att parterna därefter skulle ha nått en förlikning i ärendet, vilket tingsdomaren hade meddelat parterna. Tingsdomaren hade även konstaterat att åklagaren sannolikt var beredd att lägga ner åtalet ifall parterna nådde en förlikning. Tingsdomaren uppgav att avsikten med detta var att klargöra för parterna att det var förenligt med deras egna intressen att nå en överenskommelse om de frågor som var föremål för behandling.

Klagandena kritiserade också tingsdomaren för att denne i samma sammanhang hade konstaterat att det med tanke på de motsägelsefulla förundersökningsberättelserna verkade troligt att någon av parterna skulle komma att ljuga vid domstolen. Med detta uttalande hade domaren hade enligt sin egen utsaga haft för avsikt att allvarligt uppmärksamma parterna på att alla de versioner av händelseförloppet som presenterats vid förundersökningen inte kunde vara sanna.

Inväntandet av en förlikning

Även om parterna skulle ha nått en förlikning i ärendet och de ömsesidigt skulle ha återtagit sina straffyrkanden, skulle det enligt JO ha varit oklart huruvida åklagaren skulle ha haft lagstadgade förutsättningar att lägga ner åtalet. Ett sådant avgörande av åklagaren är nämligen ett tillräknande beslut, som bl.a. kräver att skuldfrågan är klarlagd. Bevisningen i ärendet var dock uppenbarligen motstridig och otydlig.

Klagandena, som var parter i brottmålet, företräddes båda av en advokat och grannen företräddes av en vicehäradshövding. Kartläggningen av förutsättningarna för en förlikning skulle, såvida det fanns förutsättningar för en sådan kartläggning redan i samband med förundersökningen eller åtalsprövningen av målsägandebrottet, ha hört till allmänna åklagarens uppgifter och borde snarare ha utförts av parternas företrädare än av den tingsdomare som sedermera behandlade brottmålet.

Tingsdomarens förfarande, som alltså innebar att domaren på tjänstens vägnar inväntade en förlikning i ett brottmål där allmänna åklagaren hade väckt åtal, saknade stöd i lag och sted mot den uppgifts- och ansvarsfördelning som enligt det straffrättsliga systemet råder mellan allmänna åklagaren, parternas rättegångsbiträden och domstolen.

Ett förfarande som inte grundar sig på lag kan för parternas del medföra oklarhet om hur rättegången fortskrider och kan också ge dem anledning att ifrågasätta huruvida det är fråga om en rättvis rättegång eller inte. JO ansåg att det var troligt att klagandena hade uppfattat tingsdomarens förfarande som en påtryckning för att de skulle nå en förlikning i ärendet.

Uttalandet om lögn

På basis av förundersökningsmaterialet verkade parternas utsagor om händelserna vara mycket motstridiga. Det är dock inte ens under sådana omständigheter acceptabelt att tingsrättens ordförande påstår att någon av parterna troligtvis kommer att ljuga eller göra sig skyldig till osann utsaga. Denna bedömning grundade sig på sådant skriftligt material som i princip inte ens hörde till rättegångsmaterialet.

Förfarandet stred mot de grundläggande principerna för rättegångsförfarandet och mot rättegångens syfte, eftersom domstolens bedömning av vad som anses vara sant i ett ärende ska göras med beaktande av alla omständigheter som kommit fram i ärendet och på basis av det rättegångsmaterial som avses i lag. Syftet med en muntlig och omedelbar huvudförhandling är bl.a. att uttryckligen utreda sådana oklarheter och motstridigheter som finns i rättegångsmaterialet.

Åtgärder

JO ansåg att tingsdomaren inte på ett tillbörligt sätt hade utfört de uppgifter som hörde till domarens tjänsteplikt, då denne på ett sätt som parterna uppfattat som påtryckning från domarens sida hade anvisat dem att iaktta ett förfarande vars syfte var att förlikning skulle nås och åtalet läggas ner. Detta förfarande grundade sig inte på lag och det var inte heller förenligt med uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan domstolen och rättegångsparterna. I detta sammanhang hade tingsdomaren även framfört en misstanke om att någon av parterna skulle komma att ljuga vid huvudförhandlingen. Detta uttalande stred både mot syftet med en muntlig och omedelbar rättegång och mot de krav som ställs på uppträdandet för en person i en tingsdomares ställning.

JO Jääskeläinens beslut 21.4.2010,
dnr 2965/4/08*, föredragande Pasi Pölönen

KLAGOMÅL HOS LAGLIGHETSÖVERVAKAREN OCH DOMARJÄV

I ett klagomål riktade klagandena kritik mot att den tingsfiskal som behandlat ett skuldsaneringsärende vid tingsrätten hade förklarat sig jävig på grund av att klagandena hade anfört klagomål hos JO angående behandlingstiden för de tidigare ansökningar som hänförde sig till skuldsaneringsförfarandet.

JO konstaterade att det faktum att någon ”för säkerhets skull” förklarar sig jävig lätt kan väcka misstankar om att personen i fråga försöker undandra sig skyldigheten att delta i ärendets behandling. En domare som fattar beslut om huruvida han eller hon själv är jävig i en dylik situation ska noggrant bedöma klagomålets inverkan på jävsfrågan och förklara sig själv jävig endast om klagomålet bygger på en stark motsättning mellan domaren och klagandena. Med tanke på detta ansåg JO att tingsfiskalen gjort en snäv tolkning av situationen, vilket var ogynnsamt med tanke på möjligheterna till en snabb rättegång. Om domaren emellertid själv anser att klagomålet de facto påverkar hans eller hennes bedömning av ärendet, dvs. att han eller hon inte klarar av att utföra en objektiv prövning av saken, är domaren jävig. På grund av detta föranledde klagomålet inte några andra åtgärder från JO:s sida än att han delgav tingsfiskalen sin uppfattning.

JO Jääskeläinens beslut 30.12.2010,
dnr 948/4/09*, föredragande Riitta Länsisyrjä

EN STÄMNINGSMANS FÖRFARANDE

Under verksamhetsåret behandlades även ett klagomål där klaganden riktade kritik mot en stämningsman vid dåvarande Toijala tingsrätt på grund av att denne bl.a. i ett ärende där klaganden var målsägande hade sänt klaganden ett textmeddelande av vilket det framgick att en stämning kunde avhämtas vid polisstationen i Toijala. I meddelandet uppgavs det vidare att polisstationen hade öppet vardagar mellan kl. 9 och 15. Enligt klaganden borde stämningen ha sänts skriftligen eller ha delgetts målsäganden personligen.

Med anledning av detta klagomål aktualiserades frågan om huruvida kallelsen och handlingarna hade delgetts korrekt och lagenligt, då stämningsmannen inte hade använt något av de huvudsakliga delgivningssätt som föreskrivs i 11 kap. i RB, dvs. delgivning mot mottagningsbevis eller delgivningsintyg.

JO konstaterade att tingsrätterna och stämningsmännen har prövningsrätt när det gäller att avgöra vilket lagstadgat delgivningssätt som är ändamålsenligt att använda i varje enskilt fall. Av den utredning som inlämnats i ärendet framgick det inte om stämningsmannen kände till huruvida bevislig delgivning per post tidigare hade använts för klagandens del och ifall delgivningen i så fall hade lyckats.

I detta fall verkade det som om stämningsmannen hade "lagt ut" delgivningen för att skötas av polismyndigheten och av delgivningsmottagaren själv. Vid polisinrättningen utfördes delgivningen av en byråsekreterare som blivit förordnad att sköta denna uppgift. JO ifrågasatte inte stämningsmannens uppfattning om att detta förfarande var snabbt och billigt. Förfarandet grundade sig emellertid inte uttryckligen på lag. Vid den aktuella tidpunkten var utgångspunkten enligt lagen att delgivningen i första hand skulle ske genom att handlingarna sändes per post, i enlighet med 11 kap. 3 § i RB. Enligt kapitlets 4 § skulle delgivningen i andra hand skötas av stämningsmannen personligen, om delgivningen inte kunnat verkställas bevisligen på det sätt som avsågs i 3 § och det ansågs uppenbart att den inte kunde verkställas på detta sätt, eller om det fanns andra vägande skäl till det. Enligt utredningen uppfylldes dessa villkor dock inte i det aktuella fallet.

JO ansåg att det förfarande som användes i det aktuella fallet var krångligare och medförde mer besvär för delgivningsmottagaren än delgivning per post, eftersom mottagaren blev tvungen att hämta handlingarna hos en annan myndighet. Det valda delgivningssättet var således mer betungande för parterna, i synnerhet jämfört med delgivning mot mottagningsbevis, och medförde eventuellt också särskilda kostnader för avhämtandet av handlingarna.

JO delgav för framtiden stämningsmannen sin uppfattning om att delgivningsförfarandet i detta ärende inte var lagenligt.

JO Jääskeläinens beslut 1.12.2010,
dnr 966/4/09*, föredragande Pasi Pölönen

5.2 ÅKLAGARVÄSENDET

Åklagarärendena hörde under året till BJO *Jussi Pajuoja.* Huvudföredragande var referendarierådet *Eero Kallio.*

5.2.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Åklagarväsendet består av Riksåklagarämbetet och av åklagarämbeten. Antalet åklagarämbeten och servicebyråer minskar. Efter organisationsreformen 2007 återstod 15 åklagarämbeten. Vid ingången av år 2011 återstod 13, då åklagarämbetena i Päijänne-Tavastland och Sydöstra Finland slogs samman och bildade åklagarämbetet i Salpausselkä samt åklagarämbetena i Satakunta och Egentliga Finland slogs samman och bildade åklagarämbetet i Västra Finland.

I början av 2009 hade åklagarämbetena 50 servicebyråer. Genom en förordning av justitieministeriet (JM) drogs 17 servicebyråer i åtta ämbetsdistrikt in under verksamhetsåret, huvudsakligen i Södra och Västra Finland. Under år 2010 minskade antalet servicebyråer ytterligare, så att det vid ingången av 2011 återstod endast 29 servicebyråer.

När det gäller åklagarnas viktigaste samarbetspartner, polisinrättningarna och underrätterna, har det skett en motsvarande utveckling. Trenden går i riktning mot större enheter.

I början av 2010 koncentrerades beslutsfattandet gällande förundersökning av misstänkta polisbrott till Riksåklagarämbetet, vilket innebär att alla sådana brottsanmälningar i det första skedet överförs till Riksåklagarämbetet för bedömning. Åklagarens verksamhet som undersökningsledare i polisbrottsärenden behandlas i avsnittet om polisen, s. 177.

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. Ännu kan nämnas klagomål över att åklagare varit jäviga och över åklagares verksamhet som undersökningsledare i polisbrottsärenden.

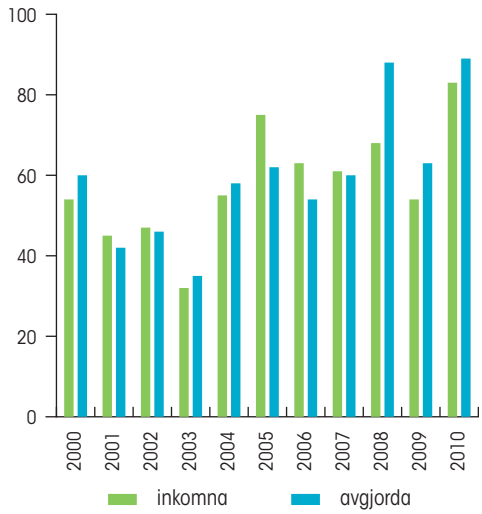
JO och riksåklagaren undviker att vidta överlappande övervakningsåtgärder och att undersöka samma ärenden. Under verksamhetsåret fortsattes praxis att klagomål överförs till riksåklagaren om de är av typen överklaganden och gäller åtalsprövning i ärenden där en enskild person är misstänkt. Riksåklagaren kan göra en ny åtalsprövning, vilket JO inte har behörighet att göra. Till riksåklagaren överfördes under verksamhetsåret nio klagomål. Föregående år överfördes tio. Bland de överförda ärendena fanns också ett par klagomål som gällde omprövning av beslut om begränsning av förundersökning.

Under år 2010 var arbetsbrotten fortfarande ett av JO:s tyngdpunktsområden. Den korta preskriptionstiden på två år när det gäller åtalsrätten samt behovet av samarbete mellan olika myndigheter ger upphov till problem. Arbetsbrott behandlades bl.a. i samband med inspektionerna hos Birkalands åklagarämbete och Riksåklagarämbetet samt under inspektionen av ansvarsområdet för arbetarskydd vid Västra och Centrala Finlands regionförvaltningsverk. Frågor om arbetsbrott och samarbete mellan myndigheter behandlas också i avsnittet om arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa, s. 310.

Under året inkom 80 klagomål som gällde åklagare (föregående år 53). Under året avgjordes 89 klagomål (föregående år 63). Efter ett år med lägre siffror uppnåddes åter samma nivå som tidigare år. Siffror-

na uppvisar avsevärda årliga växlingar. På längre sikt pekar dock trenden uppåt från och med år 2003. Det är emellertid skäl att beakta att såsom polis- och domstolsärenden i en viss utsträckning registreras klagomål där också åklagare kritiseras. Statistiken är sålunda närmast riktgivande.

I ärenden som gäller åklagarmyndigheterna är åtgärdsprocenten klart högre än kansliets genomsnitt. Åtgärdsprocenten uppvisar kraftiga årliga variationer. Som högst var den 17,1 år 2003 och som lägst 6,3 år 2010. Tillfälliga variationer kan ge stora utslag eftersom det sammanlagda antalet åklagarärenden är litet.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010

5.2.3 INSPEKTIONER

BJO Pajuoja besökte Tammerfors för att inspektera åklagarämbetet i Birkaland. Dessutom gjordes två inspektionsbesök hos Riksåklagarämbetet, först hos den nya enheten för behandling av polisbrottsärenden och senare för inspektion av ämbetsverket i allmänhet. Samarbetet mellan myndigheterna vid behandlingen av arbetsbrott behandlades i samband med inspektionen av ansvarsområdet för arbetarskydd vid Västra och Centrala Finlands regionförvaltningsverk den 18 maj 2010.

ÅKLAGARÄMBETET I BIRKALAND

Vid inspektionen av åklagarämbetet i Birkaland uppmärksammades framför allt behandlingstiderna, förundersökningssamarbetet, det skriftliga rättegångsförfarandets funktion samt beslut om begränsning av förundersökningen. Andra inspektionsobjekt var arbetsbrott och språkliga rättigheter.

Åklagarämbetets verksamhetsområde omfattar Birkaland. Samtliga funktioner är från början av år 2011 förlagda till Tammerfors, då Mänttä-Vilppula servicebyrå drogs in i slutet av 2010. Åklagarämbetets verksamhetsområde sammanfaller både med Birkalands polisinrättnings och med Birkalands tingsrätts verksamhetsområde, vilket är en avsevärd fördel med tanke på organiseringen av samarbetet.

Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

Vid Birkalands åklagarämbete är dröjsmål med åtalsprövningen inget problem, varken i praktiken eller statistiskt sett. Vid inspektionstidpunkten hade ämbetsverket färre än tio mål som behandlats i över ett år. Vid kompletteringen av resultatavtalet för 2010 fick ämbetsverket en del av tilläggsanslaget som riksdagen beviljat för åklagarväsendet. I samband med tilläggsanslaget gav ämbetsverket Riksåklagarämbetet ett löfte om att det vid ingången av 2011 inte skulle finnas ett enda åtalsprövningsärende som var äldre än ett år. En kontroll visade att det vid ingången av 2011 fanns fyra sådana ärenden.

Undersökningen av krävande brottmål har vid Birkalands polisinrättning koncentrerats till huvudpolisstationen i Tammerfors och polisstationen i Nokia. Förundersökningssamarbetet i krävande ärenden fungerar sålunda bra redan av den anledningen att dessa polisstationer ligger nära varandra. Sedvanliga brott undersöks också på andra polisstationer.

Vid åklagarämbetet i Birkaland är den relativa andelen beslut om begränsad förundersökning av åklagarämbetets samtliga beslut liten i jämförelse med nivån i hela landet. En förklaring till detta förhållande är uppenbarligen att den lokala polisen gör få framställningar om begränsad förundersökning, men att ämbetsverket inte känner till orsaken till detta.

Enligt åklagarämbetet fungerar processen i underrätten bra. Tingsdomarna sköter processledningen på ett lagom flexibelt sätt, t.ex. när det gäller förhörsarrangemangen. Sakkunniga hörs i allmänhet per telefon. Inställda huvudförhandlingar är inte ett lika stort problem i Birkaland som t.ex. i huvudstadsregionen. Att åklagarämbetet och tingsrätten finns i samma byggnadskomplex är en faktor som underlättar samarbetet.

Tingsrätten godkänner i regel åklagarnas framställningar om skriftligt förfarande och tingsrätten har förhållit sig positivt till saken.

Enligt ämbetsverkets åsikt är det inte i alla avseenden ändamålsenligt att ordna huvudförhandling i hovrätten. Vid åklagarämbetet anser man att förfarandet att hovrätten tar emot bevisning som redan sammanställts i tingsrätten inte gagnar någon och inte heller främjar utredningen av fakta. Åbo hovrätt ordnar i viss utsträckning huvudförhandlingar också i Tammerfors.

ANSVARSOMRÅDET FÖR ARBETARSKYDD VID VÄSTRA OCH CENTRALA FINLANDS REGIONFÖRVALTNINGSVERK

I inspektionen av ansvarsområdet för arbetarskydd vid Västra och Centrala Finlands regionförvaltningsverk deltog också den häradsåklagare som sköter kontakterna mellan åklagarämbete och polisinrättningen i Birkaland och som kallats till platsen som sakkunnig i ärenden som gäller samarbete i arbetsbrottmål. Enligt ansvarsområdets jurist fungerar samarbetet mellan ansvarsområdet och åklagarmyndigheten. En omständighet som försvårar samarbetet med polisen är däremot att polisen inte har utredare som är specialiserade på arbetsbrott. Arbetsbrotten hänförs hos polisen till ärenden som undersöks vid en grundläggande utredning. Dessa ärenden är emellertid så få till antalet att någon specialsakkunskap inte uppkommer då de fördelas mellan många utredare. En bidragande orsak är också den stora personalomsättningen vid polisinrättningen.

Den häradsåklagare som fungerar som kontaktåklagare anser att det också är skäl att förbättra samarbetet mellan åklagaren och polisinrättningen. Polisen anmäler inte alltid arbetarskyddsbrott till åklagaren trots att den borde göra det. Åklagarämbetet har gett polisen anvisningar om förfarandet med förhandsanmälan. Mellan ansvarsområdet för arbetarskyddet, åklagaren och polisen har också förts förhandlingar i syfte att skapa effektivare verksamhetsmetoder. På grund av att preskriptionstiden för arbetsbrottsärenden är kort, i allmänhet två år, är det problematiskt om åklagaren inte har fått kännedom om en undersökning och det framkommer att undersökningen i ett ärende har blivit bristfälligt inriktad. Enligt kontaktåklagaren är det emellertid positivt att i synnerhet yngre utreda re vid polisen har en positiv inställning till arbetsbrottsärenden och ser dem som utmanande arbetsuppgifter och inte "endast" som bötesärenden.

Ansvarsområdets jurist anser systemet med nyckelåklagare vara ett bra exempel på vikten av att utse sådana ansvarspersoner för myndighetssamarbetet som sköter de praktiska kontakterna mellan myndigheterna. Med tanke på det praktiska arbetet är det skäl att också polisen får en kontaktperson för samarbetet i arbetsbrottsärenden.

RIKSÅKLAGARÄMBETET

Under inspektionen hos Riksåklagarämbetet berättade riksåklagaren att en bidragande orsak till den kraftiga ökningen av antalet ärenden som kommer in till ämbetsverket är att polisbrottsärendena har koncentrerats till Riksåklagarämbetet och att också antalet ärenden som gäller yttrandefrihetsbrott har ökat.

Genom lagen om yttrandefrihet i masskommunikation överfördes behörigheten att väcka åtal för tryckfrihetsbrott år 2004 från JM till riksåklagaren. Riksåklagaren fick samtidigt rätt att väcka åtal för alla brott som är baserade på innehållet i publicerade meddelanden och som hör under allmänt åtal.

Högsta domstolen (HD) gav sedermera prejudikatet HD:2008:49. Häradsåklagaren hade yrkat att svaranden skulle straffas för sedlighetssårande marknadsföring. Svaranden hade i förvärvssyfte på ett lopptorg till allmänt beskådande ställt ut filmupptagningar på vilkas omslag fanns sedlighetssårande bilder som var ägnade att väcka allmän anstöt. HD beslöt att åtal inte skulle väckas eftersom det var fråga om ett på innehållet i ett publicerat meddelande baserat brott som hörde under allmänt åtal och eftersom riksåklagaren hade beslutat att inte väcka åtal. Den omständigheten att riksåklagaren i HD som sin uppfattning meddelat att regleringen av åtalsrätten var tolkbar och att riksåklagaren själv var av samma åsikt om åtalet som den häradsåklagare som väckt åtal, inverkade inte på bedömningen av behörighetsfrågan.

Efter detta beslut fyrdubblades antalet ärenden gällande yttrandefrihetsbrott som årligen inkom till Riksåklagarämbetet, till ca 80. Merparten av ärendena gäller barnpornografi som spritts på internet. Enligt Riksåklagarämbetet kunde en stor del av dessa ärenden lämpligen behandlas av lokala åklagare. Riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren ska göra åtalsprövningen och dessutom ta ställning till beslut om beslag i anslutning till ärendena och övervaka tidsfristerna iakttas. Enligt riksåklagaren är det skäl att överväga alternativet att riksåklagarens exklusiva åtalsrätt begränsas till endast de allvarligaste yttrandefrihetsbrotten, t.ex. hets mot folkgrupp, krigsanstiftan, offentlig uppmaning till brott osv.

Riksåklagaren uppgav att brottsmisstankar i anslutning till valfinansiering utgör den största gruppen av ärenden som är föremål för åtalsprövning vid Riksåklagarämbetet.

Riksåklagaren överväger också ett arrangemang som innebär att de häradsåklagare som är verksamma på hovrättsorter kan sköta åklagaruppgifter också i andra åklagares enkla mål. På detta sätt kunde man spara resurser i form av kortare resetider och mindre resekostnader. Förfarandet har redan varit i användning vid åklagarämbetet i Östra Finland, där åklagarna i Kuopio år 2009 skötte hovrättsbehandlingen av 70 åtal som ankom på andra servicebyråers åklagare.

I fråga om utredningen och förundersökningen av arbetarskyddsbrott berättade biträdande riksåklagaren att åklagarna i vissa fall varit benägna att fatta beslut om begränsad förundersökning av arbetarskyddsbrott, trots att det inte funnits lagliga förutsättningar att begränsa förundersökningen. Det har också förekommit brister vid hörandet av arbetarskyddsmyndigheter i samband med åtalsprövningen. Däremot har yrkanden om samfundsbot framställts i flera fall än tidigare när det gäller dessa brott.

Enligt biträdande riksåklagarens åsikt har nivån på förundersökningen beklagligtvis ofta varit dålig och t.o.m. försämrats på senaste tid. I synnerhet i ekobrottmål får åklagarna ta emot uppenbart halvfärdiga förundersökningar för åtalsprövning. Detta leder oundvikligen till omfattande och tidskrävande tilläggsundersökningar. Det förefaller som om polisens interna kvalitetskontroll inte fungerar och som om polisens resultatmål eventuellt är allt för högt ställda.

Riksåklagaren övervägde möjligheten att skapa en norm enligt vilken en förundersökning kan registreras som avslutad först då åklagaren anser att den är klar. Det nuvarande arrangemanget innebär att ärenden i vilka åklagaren förordnat om tilläggsutredning förblir öppna i åklagarens diarium och inte övergår till polisens ansvar. Detta snedvrider uppfattningen om orsaken till att ett ärende dröjer.

Riksåklagaren framhöll gränsbevakningsväsendets förundersökning som ett exempel på gott samarbete i förundersökningsskedet. Däremot förekommer problem när det gäller förundersökningssamarbetet med tullen och likaså när det gäller tullens förundersökning.

Enligt riksåklagaren kan ca 40 % av målen i hela landet skötas i skriftligt förfarande. Detta överstiger klart målsättningen 30 % som uppställdes då lagen stiftades. Lokala variationer förekommer visserligen. Exempelvis i Helsingfors avgörs endast ca 20 % av målen i skriftligt förfarande, vilket åtminstone delvis beror på att målen i strukturellt hänseende skiljer sig från målen i övriga delar av landet.

5.2.4 AVGÖRANDEN

ÅTALSRÄTTEN PRESKRIBERADES TILL FÖLJD AV UTDRAGEN FÖRUNDERSÖKNING

Förundersökningen av en misshandel pågick i nästan fem år på Östra Nylands polisinrättning i Vanda. Åklagaren hade till följd av försummelser inte hunnit göra åtalsprövning innan åtalsrätten preskriberades.

BJO gav häradsåklagaren vid åklagarämbetet i Östra Nyland, som verkat som undersökningsledare, en anmärkning. Undersökningsledaren svarar för förundersökningen och ska övervaka hur den framskrider. En omständighet som minskade det klandervärda i förfarandet var emellertid att en åklagare som undersökningsledare inte är chef för den polisman som verkar som brottsutredare och kan sålunda inte bestämma om användningen av polisens undersökningsresurser. Av denna anledning är ansvarsfrågorna i det fall att förundersökningen drar ut på tiden inte lika tydliga som i fråga om vanliga förundersökningar.

Efter att förundersökningen färdigställts sändes ärendet i oktober 2007 för åtalsprövning till Helsingfors åklagarämbete där det tilldelades en åklagare två dagar innan åtalsrätten skulle preskriberas. Åklagaren var till yttermera visso sjukledig och hade sålunda inte ens någon teoretisk möjlighet att ta ställning till ärendet inom preskriptionstiden. I fråga om Helsingfors åklagarämbete konstaterade BJO att det inte hade beaktat att ärendet var brådskande.

Polisens agerande i ärendet behandlas i avsnittet om polisen, s. 177.

BJO Pajuojas beslut 18.2.2010,
dnr 2864/4/08*, föredragande Juha Haapamäki

BEHANDLINGEN AV EN FÖRUNDERSÖKNINGSBEGÄRAN DROG UT PÅ TIDEN VID HELSINGFORS ÅKLAGARÄMBETE

En undersökningsbegäran som i juni 2007 riktats till åklagaren överfördes från åklagarämbetet i Päijänne-Tavastland till Helsingfors åklagarämbete, dit den anlände den 21 augusti 2007. Ärendet tilldelades då en häradsåklagare som avgick med pension i november 2008. Ärendet hade i oktober 2008 överförts till en annan häradsåklagare som avgjorde det den 12 oktober 2008.

Den sist nämnde häradsåklagaren skötte ärendet mycket snabbt och hans förfarande ger ingen anledning till kritik. Behandlingen av ärendet hade beklagligtvis i och för sig dragit ut på tiden. Av den tillgängliga utredningen framgår emellertid att det inte kunde misstänkas att detta berodde på att någon enskild tjänsteman försummat sina tjänsteplikter.

Det förefaller ha varit fråga om arbetssituationen vid Helsingfors åklagarämbete och om att man varit tvungen att prioritera mellan ärendena. Mindre brådskande ärenden skjuts då oundvikligen på framtiden. I ärendet skedde inga rättsförluster, såsom att åtalsrätten skulle ha preskriberats.

BJO Pajuojas svar 22.10.2010,
dnr 2042/4/09, föredragande Juha Haapamäki

5.3 POLISEN

Laglighetskontrollen av polisen hörde under verksamhetsåret till BJO *Jussi Pajuoja*. Äldre JO-sekreterare *Juha Haapamäki* var huvudföredragande för polisärendena.

5.3.1 VERKSAMHETSMILJÖN

POLISORGANISATIONEN

Polisens hela personalstyrka uppgår till ca 10 900, varav ca 7 800 är poliser. Under de senaste åren har polisorganisationen genomgått en grundlig reform. Vid ingången av år 2009 inledde 24 nya polisinrättningar sin verksamhet. Dessa ersatte de tidigare 90 häradenas polisinrättningar. 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 polisinrättningarna 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 nästan 200 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.

Polisinrättningarna 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 polisavdelning, som är betydligt mindre än tidigare, 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 det finns ett beslut på att åren 2011–2015 centralisera nödcentralstjänsterna till sex områden. Den första sammanslagningen sker år 2011 då Lapplands nödcentralsfunktioner flyttas från Rovaniemi till Uleåborg. Samtidigt som nödcentralstjänsterna centraliseras till sex verksamhetsställen införs före utgången av 2015 ett nytt landsomfattande datasystem som är gemensamt för nödcentralsmyndigheterna.

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. Detta väcker t.ex. frågan vad man ska göra med brottmål som polisen eller åklagaren beslutat att inte ska undersökas över huvud taget eller som det inte finns tid att sköta inom en rimlig tid, men som från en vanlig medborgares synpunkt kan ha t.o.m. en stor betydelse.

Privata bevakningsföretag sköter en allt större del av den verksamhet som tidigare sköttes av ordningspolisen. Årligen arbetar ca 9 000 vakter och ordningsvakter som avses i ordningslagens 22 §, dvs. flera än alla poliser sammanlagt. IM tillsatte i november 2008 ett projekt för revidering av lagstiftningen om den privata säkerhetsbranschen, med uppgift att bl.a. förtydliga och förenhetliga bestämmelserna om befogenheterna samt uppdatera arbetsfördelningen mellan väktare, ordningsvakter och polisen. Det första skedet av reformen (RP 239/2009 rd) trädde i kraft i december 2010: uppgiftsområden för ordningsvakter som avses i ordningslagen utvidgades till verksamhetsställen inom hälsovården och socialvården samt till hamnar och flygstationer.

Från grundlagens synpunkt kan det emellertid vara problematiskt att överföra polisiära uppgifter till privata företag. Enligt grundlagens 124 § kan nämligen offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag och endast om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och förutsatt att det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock tilldelas endast myndigheter. BJO Pajuoja utreder på eget initiativ bl.a. anlitande av privata bevakningsföretag för övervakning av polisens förvaringslokaler (se även JO:s berättelse för år 2009, s. 142).

Polisens verksamhetsbetingelser har under de senaste åren också 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.

TOTALREVIDERING AV FÖRUNDERSÖKNINGSLAGEN, TVÅNGSMEDELSLAGEN 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). Regeringen avlät på hösten 2010 till riksdagen propositionerna RP 222/2010 och 224/2010 rd som gällde bl.a. de nämnda tre lagarna.

Det är fråga om en synnerligen omfattande och från polisens synpunkt givetvis mycket viktig reform. Den fastslagna tidtabellen har emellertid varit problematisk: för beredningen och behandlingen av ärendet borde i varje skede ha reserverats betydligt mera tid. I skrivande stund vet vi inte när lagarna kommer att träda i kraft. Under utskottsbehandlingen underströks vikten av att reservera tillräckligt med tid bl.a. för utbildning och att det skulle vara viktigt att den nya lagstiftningen kan träda i kraft senast i början av 2014, samtidigt som totalrevideringen av datasystemen för polisärenden (VITJA-projektet).

Kanslients föredragande hördes som sakkunniga under riksdagsbehandlingen. Deras yttranden till grundlagsutskottet, lagutskottet och förvaltningsutskottet har lagts ut på JO:s webbsidor (4073*, 4095*, 4119* och 4191/4/10*).

5.3.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Klagomål som gäller polisen utgör det största sakområdet inom JO:s laglighetskontroll, dvs. en sjättedel av samtliga klagomål. Klagomål som gäller polisen avgörs också bl.a. i samband med klagomål mot åklagare och domstolar samt i synnerhet i samband med klagomål över polisens förfarande i utlänningsärenden och i samband med klagomål som i statistiken hänförs till dessa grupper. En betydande del av klagomålen i utlänningsärenden gäller polisens förfarande (se avsnittet Utlänningsärenden s. 239).

Under verksamhetsåret inkom ett rekordstort antal klagomål mot polisen, sammanlagt 666 stycken (föregående år 647) och avgjordes 694. Utöver klagomålen avgjordes 7 ärenden som gällde polisen och som JO tagit upp till behandling på eget initiativ. Av

avgörandena ledde 131 (140) till åtgärder. I 7 fall (5) gav JO anmärkningar, i 120 (134) fall delgav JO sin uppfattning och i 4 (1) fall hade saken rättats till medan ärendet var under behandling hos JO. 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).

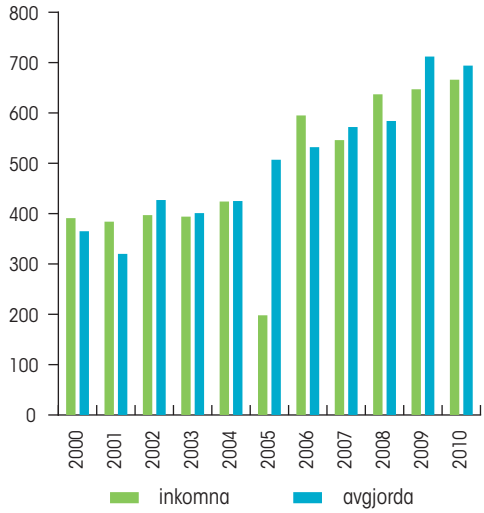
Under de första åren av 2000-talet varierade antalet klagomål mot polisen inte mycket, men från år 2005 har antalet ökt från ca 400 klagomål till den nuvarande nivån. Detta förklarar sålunda för sin del ökningen av det sammanlagda antalet klagomål som kommit in till kansliet.

En granskning över en längre period visar att det med beaktande av antalet klagomål ökat inte skett några större förändringar i antalet åtgärder. Inte heller åtgärdsprocenten har under åren i någon större utsträckning avvikit från medeltalet utan den har vanligen legat något under 20 %. På grund av antalet fall som lett till åtgärder är det inte tillnärmelsevis möjligt att referera alla avgöranden som gällt polisen eller att ens nämna dem i denna berättelse.

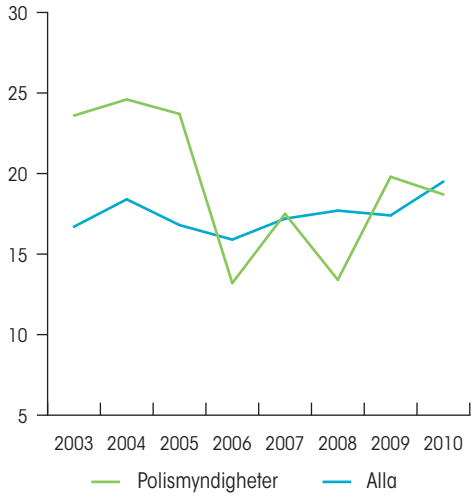
Också andra myndigheter än JO behandlar klagomål som berör polisen. År 2010 fick justitiekanslersämbetet ta emot 296 klagomål som riktade sig mot polisen (283 året innan). En del av dessa klagomål överfördes till JO med stöd av lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Enligt uppgift från Polisstyrelsen inkom till polisen under år 2010 sammanlagt 693 klagomål.

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 antalet polisklagomål. 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



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010



Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

basis av knapphändig information. En situation kan te sig annorlunda ur den persons synvinkel som åtgärden riktat sig mot eller då den granskas i ljuset av senare uppgifter. Polisens förfarande måste emellertid alltid bedömas utgående från beslutssituationen och med hänsyn till vad beslutsfattaren då visste eller borde ha vetat. Medborgarnas benägenhet att anföra klagomål påverkas sannolikt också av den uppmärksamhet som polisen får i massmedierna. En avsevärd del av polisens åtgärder är dessutom av ett sådant slag att de inte kan överklagas. Därför kan laglighetsövervakarnas avgöranden få stor betydelse för polisens verksamhet, till åtskillnad från vad som är fallet inom sektorer där domstolsavgöranden och rättspraxis har en central ställning.

Påståenden om allvarliga oegentligheter inom polisen riktas för det mesta direkt till polisen, eftersom det ganska sällan förekommer sådana påståenden i klagomålen. Det verkar vara så att medborgarna gör brottsanmälan i fall som de uppfattar som flagranta, varefter åklagaren prövar huruvida en förundersökning ska genomföras. Detta är motiverat också ur laglighetskontrollens synvinkel. Under de senaste åren har man registrerat 600–700 anmälningar om brott som påståtts vara begångna av polismän (år 2010 var anmälningarna 708). Nedan behandlas närmare undersökningsarrangemangen när det gäller s.k. polisbrott.

JO:s laglighetskontroll inriktas särskilt på teletvångsmedel, täckoperationer och vissa andra hemliga metoder för inhämtande av information (se s. 117).

5.3.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna utgör också en del av den laglighetskontroll som riktar sig mot polisen. Före inspektionen av en polisinrättning bekantar 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 polisinrättning inspekteras ofta också den lokala åklagarmyndigheten. Därigenom kan man t.ex. utreda hur samarbetet mellan polisen och åklagarmyndigheten fungerar och bilda sig en uppfattning om polisverksamhetens kvalitet. JO gör också oanmälda inspektioner i polisfängelser.

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 samt anhållanden. Granskning av handlingar måste baseras på slumpmässigt urval.

Under verksamhetsåret inspekterades sammanlagt 18 polisiära objekt – vissa objekt, t.ex. polisfängelset i Böle besöktes flera gånger under året. Ett centralt tema var sålunda inspektionerna av polisfängelser, som behandlas närmare i avsnittet Frihetsberövades förhållanden. Dessutom gjordes inspektioner hos Polisstyrelsen, CKP och rörliga polisen. Vid Helsingfors polisinrättning bekantade sig föredragande från JO:s kansli med undersökningen av arbetsbrott (se avsnittet Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa s. 311) och med närpolisverksamhet samt vid Kymmenedalens polisinrättning med behandlingen av utlänningsärenden.

I mars 2010 inspekterades Polisstyrelsen för att få en allmän uppfattning om dess verksamhet och målsättningar samt om följderna av strukturella förändringar i polisförvaltningen. Dessutom diskuterades frågor om lagstiftningsprojekt, offentlighet och polisfängelser.

Under de senaste åren har den interna laglighetskontrollen inom polisförvaltningen effektiverats, men de knappa resurserna förefaller begränsa övervakningens omfattning. Det är synnerligen viktigt att trygga förutsättningarna för polisens interna laglighetskontroll. Föredragande från JO:s kansli gjorde ännu i november 2010 en inspektion inom ansvarsområdet för Polisstyrelsens laglighetskontroll. Under diskussionerna framgick det att ansvarsområdet omfattar också flera andra uppgifter – bl.a. funktionen som statsombud och uppgifter i samband med rättegångar – som

i stor utsträckning inkräktar på den arbetsinsats som kan användas för laglighetskontrollen. Dessutom var situationen bekymmersam vid Polisstyrelsens registratorskontor där ärendena hade anhopat sig. Det nämndes bl.a. att det från och med våren hade inkommit över hundra klagomål som fortfarande inte registrerats. Personalen hade utökats och anhopningarna avvecklades genom övertidsarbete.

I samband med att CKP inspekterades i oktober 2010 behandlades CKP:s interna laglighetskontroll, som konstaterades vara väl skött. Dessutom behandlades frågor och problem i anslutning till hemliga metoder för inhämtande av information (se närmare i avsnittet Hemliga metoder för inhämtande av information s. 128). Kansliets föredragande besökte CKP flera gånger under året.

Under inspektionen av rörliga polisen i juni 2010 behandlades bl.a. samarbetsfrågor. Rörliga polisen samarbete med lokalpolisen fungerade bra. Åklagarnas lokala anvisningar i strafforderärenden hade visserligen i vissa fall avvikit från rörliga polisens praxis. Dessutom diskuterades snabbtestet Drugwipe (se nedan beslut 3993/2/10* om snabbtest för droger vid trafikövervakning s. 173).

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 slag av 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, således inte då den misstänkte är en privatperson. Klagandena påstår ofta också att de inte har begått 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.

Utöver de teman som nedan behandlas särskilt, såsom husrannsakan och frihetsberövades förhållanden, tas i klagomålen upp flera ständigt återkommande teman. Också år 2010 kritiserades i några avgöranden polismäns uppträdande. Samtidigt underströk JO att polisen måste registrera anmälningar om händelser som anmälaren anser vara brott. I detta avseende är sålunda anmälarens uppfattning avgörande – det är en annan sak att förundersökning görs endast om det enligt polisens prövning finns anledning att misstänka brott. Också polisens beslut om att inte göra förundersökning är ofta föremål för klagomål. Det förekommer ofta fall där beslutsmotiveringarna är bristfälliga eller beslut inte sänts till vederbörande för kännedom. I den nya förundersökningslagen understryks skyldigheten att motivera beslut om förundersökning.

I klagomålen kritiseras ofta också förundersökningens längd. Enligt lagen ska förundersökning utföras utan onödigt dröjsmål. 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. Trots att det också under verksamhetsåret förekom flera fall där förundersökningens längd gav anledning till kritik, kunde detta i allmänhet inte skyllas på någon enskild tjänsteman (jfr emellertid det nedan refererade avgörandet i ett fall där en polisman misstänktes för brott, 2864/4/08*).

Polisen kan och bör prioritera vissa förundersökningar, vilket innebär att andra förundersökningar får vänta t.o.m. länge på sin tur. Finska staten har upprepade gånger fått fällande domar av Europeiska människorättsdomstolen (Europadomstolen) i ärenden som gällt rättegångens längd. Från Europadomstolens synpunkt betraktas också förundersökningen som en del av rättegången när det är fråga om den sammanlagda tid som ett brottmål behandlats. Utöver de pågående reformerna har på senaste tid genomförts flera reformer i syfte att förhindra att rättsprocesser drar ut på

tiden. Dessa reformer av straffprocessen behandlas i ett nyligen publicerat betänkande av JM:s och IM:s gemensamma arbetsgrupp (JM:s publikation 27/2010).

För tillståndsförvaltningen typiska klagomål gäller körkorts- och körförbudsärenden samt under de senaste åren också i allt större utsträckning ärenden om skjutvapentillstånd. En polisinrättnings beslut när det gäller sådana ärenden kan emellertid ofta överklagas till en domstol, vilket innebär att JO i allmänhet undersöker klagomålen endast vad gäller procedurerna.

FRIHETSBERÖVADES FÖRHÅLLANDEN

JO ska enligt lag i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas. Polisfängelserna var under året ett av tyngdpunktsområdena för inspektionsverksamheten. Klagomål som gäller grunderna för gripande, anhållande, häktning eller frihetsberövade personers förhållanden är också vanliga.

Ca 150 000 personer som berövats sin frihet på olika grunder hålls årligen i förvar hos polisen (varav två tredjedelar på grund av berusning), vilket innebär att en ytterst liten andel av dem sist och slutligen anför klagomål med anledning av ärendet. Frihetsberövandena pågår från några timmar till flera månader. Polisfängelserna är emellertid inte utrustade för boende under en längre tid. Enligt lagen får en person inte utan synnerligen vägande skäl hållas i polisfängelse i över fyra veckor. Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har upprepade gånger kritiserat förvaringen av häktade i polisfängelser och också krävt att ansvaret för förvaring av häktade tydligare än för närvarande ska hållas isär från ansvaret för förundersökningen.

En arbetsgrupp som JM tillsatt och som fick sitt arbete klart i november 2010 ansåg att det är skäl att centralisera förvaringen av häktade till färre polisstationer än för närvarande. Med beaktande av polisfängelsernas skick ville arbetsgruppen också påskynda överföringen av häktade till vanliga fängelser (OMML 81/2010).

Det kan konstateras att Statskontoret år 2010 i 466 fall, i enlighet med lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande skall betalas till oskyldigt häktad eller dömd, betalade ut sammanlagt nästan 1,4 miljoner euro till oskyldigt häktade och dömda personer. Året innan var antalet fall 400 och ersättningssumman 749 000 euro.

Föredragande från JO:s kansli inspekterade under verksamhetsåret polisfängelserna i Kotka, Borgå, Joensuu, Lieksa och Nurmes samt förvaringslokalerna i Tölö. Polisfängelset i Böle besöktes tre gånger, framför allt för att följa hur ombyggnaden av polishuset inverkar på förhållandena i polisfängelset. En av inspektionerna gjordes samtidigt som arbetarskyddsinspektionen av Södra Finlands regionförvaltningsverk var där. Under flera inspektioner fördes också samtal med frihetsberövade.

Förhållandena i polisfängelserna var mycket varierande, för att inte tala om verksamhetsmiljön. Sämst var i detta avseende polisfängelset i Lieksa som saknade utrymme för utomhusvistelse: de frihetsberövade fick vistas bredvid polisfängelsets ytterdörr, med direkt insyn från gatan. Cellerna för berusade var inpyrda med urinstank och besök ordnades i polisfängelsets korridor.

Också på vissa andra orter lämnade utrymmena för utomhusvistelse övrigt att önska. Som exempel kan nämnas att utrymmena var så instängda att det kan ifrågasättas om vistelse i dem kan betraktas som utomhusvistelse.

Det var iögonenfallande att man vid många polisfängelser åtminstone inte i alla avseenden var medveten om de krav som ställs i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen, som trädde i kraft redan 2006. Exempelvis lagens bestämmelser om observation och observation i isolering samt bestämmelserna om ändringssökande i lagens 17 kap. förefaller i stort sett vara obekanta. Behovet av utbildning är uppenbart. Personalen måste också uppmärksammas på vikten av att på eget initiativ informera frihetsberövade personer om deras rättigheter. Detta har framkommit också i flera klagomålsfall.

BJO bad polisinrättningen i Norra Karelen meddela vilka åtgärder inspektionsiakttagelserna föranlett. Polisinrättningen meddelade i februari 2011 att bestämmelserna om ändringssökande i 17 kap. i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen ska tas upp tillsammans med väktarna och polisstationernas chefer och att man dessutom för ändamålet utarbetat blanketter med besvärsanvisningar. Till följd av inspektionsberättelsen har ändringar gjorts också i polisfängelsernas ordningsstadgar. Både ordningsstadgan och dagsprogrammet kan läsas i förvaringslokalerna. För Lieksas och Nurmes vidkommande inleds förhandlingar om planering av en skyddad gård för transporter och utomhusvistelse. Dessutom ska fastigheten i Lieksa, som konstaterats vara i dåligt skick, vara reparerad före utgången av juni. Till dess ska personer som hålls anhållna i över ett dygn överföras till polisfängelset i Nurmes.

För bevakningen av frihetsberövade i polisfängelserna i Lieksa och Nurmes ansvarar under minst hälften av dygnet ett privat bevakningsföretag. BJO Pajuoja utreder på eget initiativ om dessa arrangemang är lagliga.

Under inspektionerna var det också nödvändigt att understryka att för personer som förvaras hos polisen med stöd av utlänningslagen delvis gäller andra bestämmelser än för personer som frihetsberövats på grund av brott. När det gäller personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen måste begränsning av rättigheterna baseras på prövning i det enskilda fallet (se även det nedan refererade klagomålsavgörandet 567/4/09* s. 169).

Gripna får inte förvaras i polisfängelse nakna

Klaganden hade gripits som misstänkt för grovt rattfylleri och förts till polisfängelset i Seinäjoki. I cellen hade han gjort en hängsnara av sin skjorta och fäst den i en ventil. För att förhindra självdestruktiva handlingar kläddes han av naken. Efter att klaganden i 25 minuter varit helt naken, dvs. utan kläder eller annat att skyla sig med, fick han ett täcke.

JO har flera gånger tidigare tagit ställning i ärenden där det varit fråga om självdestruktiva mentalpatienters och fångars klädsel medan de hållits isolerade. JO anser utgångspunkten vara den att en människovärdig behandling samt en god hälso- och sjukvård förutsätter att psykiatriska patienter är tillräckligt och anständigt klädda medan de hålls isolerade. Fångar måste ges kläder som inte kan användas i självdestruktivt syfte. Det finns också s.k. säkerhetsfiltar som kan användas för ändamålet.

CPT anser att det inte är tillåtet att man i ett psykiatriskt sjukhus för fångar förebygger självdestruktivt beteende genom att klä av fångarna nakna innan de placeras i isoleringscell. Det bör finnas tillgång till kläder som lämpar sig för ändamålet.

BJO anser att enligt grundlagen och lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen får personer som hålls i förvar inte tvingas vara helt nakna. I polisens förvaringslokaler måste det finnas tillgång till kläder eller annat som de som tagits i förvar kan skyla sig med men som inte kan användas i självdestruktivt syfte.

BJO Pajuojas beslut 5.3.2010,
dnr 2949/4/08*, föredragande Mikko Eteläpää

I fallet 2945/4/10 kritiserades polisen för att en misstänkt som hämtats till polisstationen i underkläderna inte tillfrågats om han ville klä på sig. Klaganden var missnöjd med att han i fem timmar hållits på polisstationen iklädd endast underkläder. I ett annat fall hade en person som tagits i förvar inte fått vatten att dricka på nästan 12 timmar (2821/4/10*).

Utlänningar som hålls i förvar får använda mobiltelefon

En utlänning som hölls i förvar tilläts inte använda sin egen mobiltelefon i cellen. Någon prövning i det enskilda fallet gjordes inte utan förfarandet motiverades med Åbo polisfängelses ordningsstadga och praxis enligt vilken mobiltelefoner inte tillåts i polisfängelset. Det borde också ha upprättats ett skriftligt beslut om omhändertagandet av mobiltelefonen och ha getts

besvärsanvisning i enlighet med 5 kap. 26 § i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar. Också utlänningens rättegångsbiträde hade felaktigt fråntagits sin mobiltelefon då han besökte sin huvudman.

BJO Pajuojas beslut 8.4.2010,
dnr 567/4/09*, föredragande Astrid Geisor-Goman

Polisinrättningen i Egentliga Finland meddelade i maj 2010 att den gjort en sådan ändring i ordningsstadgan för förvaringslokalerna att personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen tillåts använda telefon. För eventuell begränsning av rätten att använda telefon förutsätts ett skriftligt beslut med besvärsanvisning. Biträdens rätt att använda mobiltelefon tryggas.

Grund för att hålla en person i polisfängelse är sålunda avgörande för vilka bestämmelser som ska tillämpas och vilka rättigheter personen har. Det var fråga om ett problem av samma typ också i fallet 334/4/09, där klaganden inte tilläts träffa en häktad som hölls i polisfängelse i samband med en tingsresa. Som orsak till att klaganden förvägrades att träffa den häktade uppgavs att fångar som befann sig på tingsresa inte tilläts träffa andra än sitt rättsbiträde och om det fanns ett tvingande behov att ordna ett sammanträffande med någon annan person måste man komma överens om saken med placeringsfängelset.

Då klaganden bad om sammanträffandet borde han ha informerats om skillnaderna i en häktads och en fånges ställning. Eftersom lagstiftningen ger utrymme för tolkning i detta avseende var det å andra sidan oklart vem som var behörig att besluta om ett eventuellt sammanträffande med den häktade som administrativt lydde under fängelset. Vid JM bereds en proposition med förslag till lag om fångtransporter. Lagen ska förtydliga också beslutsbefogenheterna under transporter av frihetsberövade.

I fallet 2682/4/09 erinrades polisen om att personer som inte fyllt 18 år ska hållas åtskilda från andra frihetsberövade, om inte den unga personens fördel förutsätter något annat.

BJO förordnade om förundersökning med anledning av ett klagomål över ett dödsfall som inträffat i polisfängelset i Uleåborg. Det var framför allt fråga om huruvida en person varit helt reaktionslös redan då han togs i förvar och huruvida övervakningen av personen varit tillräcklig. Enligt förundersökningen fanns det emellertid inte sannolika skäl som talade för att de brottsmisstänkta polismännen eller väktarna vid polisfängelset hade försummat sina skyldigheter på ett sådant sätt att det fanns grunder för väckande av åtal (3148/4/08).

HUSRANNSAKAN OCH KVARSTAD

Det anförs relativt ofta klagomål över husrannsakan och kvarstad. Som exempel kan nämnas att det årligen görs långt över 10 000 husrannsakningar i Finland. Man måste visserligen komma ihåg att det inte alltid är fråga om bostäder eftersom numera också t.ex. granskning av bilars bagageutrymme i samband med förundersökning räknas som husrannsakan. I detta avseende innebär den nya tvångsmedelslagen en ändring av situationen då den innehåller särskilda bestämmelser om genomsökning av platser.

Polisen har också med stöd av polislagen omfattande befogenheter att ingripa i hemfridssfären. Dessa befogenheter används också dagligen. Frågan om hemfridsskyddet gäller sålunda inte endast husrannsakan enligt tvångsmedelslagen.

Årligen inkommer 20–30 klagomål som gäller husrannsakan. Detta måste givetvis ställas i relation till antalet husrannsakningar eftersom endast en mycket liten del av husrannsakningarna behandlas av JO. I den mån som fallen föranleder kritik är det oftare fråga om själva förfarandet än om att det inte funnits förutsättningar för åtgärden.

Det har emellertid förekommit också fall där polisen inte har betraktat en åtgärd som husrannsakan trots att den gått in i en bostad eller byggnad för att utreda ett brott. Alltid då polisen går in i en hemfridsskyddad byggnad måste man noga överväga om det finns grunder för åtgärden och vilken bestämmelse som berättigar den. Exempelvis i fallet 2758/4/09* hade en polispatrull gått in i en bostad för att tala med och granska en eventuellt misstänkt person i samband med att polisen utredde ett misshandelsfall som strax

innan hade skett vid en grillkiosk. Det hade i och för sig funnits förutsättningar för husrannsakan men polismännen ansåg inte att deras åtgärd kunde anses som husrannsakan och de hade t.ex. inte upprättat något protokoll.

Orsaken till att det i samband med klagomål sällan konstateras grundlösa husrannsakningar är att tröskeln för detta tvångsmedel i praktiken är mycket låg. Det brott som ligger till grund för en husrannsakan behöver inte alls vara allvarligt. I praktiken kommer endast obetydliga brott inte i fråga som grund för husrannsakan. För att husrannsakan ska kunna göras hos en person som är misstänkt för brott räcker det att det finns skäl att misstänka personen i fråga för brott. Förutsättningarna för husrannsakan uppfylls sålunda relativt lätt, om förundersökning över huvud taget har inletts.

Polisen kan i samtliga fall självständigt besluta om husrannsakan, vilket är sällsynt i europeiska sammanhang. Europadomstolen har i flera repriser i fällande domar mot Finland (t.ex. fallet Sorvisto 13.1.2009) uppmärksammat avsaknaden av oberoende kontroll i samband med husrannsakan i advokatbyråer. I den nya tvångsmedelslagen har därför tagits in bestämmelser som innebär att en domstol ska fatta beslut om särskild husrannsakan t.ex. i advokatbyråer, läkarmottagningar eller tidningsredaktioner.

Under riksdagsbehandlingen av propositionen om tvångsmedelslagen gav Europadomstolen 15.2.2011 två fällande domar mot Finland i ärenden som gällde husrannsakan (*Heino v. Finland* och *Harju v. Finland*), eftersom den ansåg att vår lagstiftning inte erbjuder tillräckliga rättsmedel antingen före eller efter en husrannsakan. Det är sålunda uppenbart att regeringens proposition i fråga om ”vanliga”, dvs. allmänna husrannsakningar inte uppfyllde människorättskonventionens krav. Riksdagen beslöt att bedömningen av sådana allmänna husrannsakningars lagenlighet ska baseras på efterhandskontroll; för deras vidkommande ansågs det sålunda inte vara skäl att ge domstolen rätt att besluta om saken på förhand. Enligt den nya lagen ska domstolen på yrkande av den hos vilken husrannsakan har förrättats konstatera om det funnits förutsättningar för husrannsakan och om den förrättats enligt lag. Avsikten är att denna ändring i tvångsmedelslagen ska sättas i kraft så snart som möjligt. Lagutskottet ansåg det dessutom vara befogat att överväga möjligheterna att i regel överföra beslutsfattandet om allmän husrannsakan på någon annan myndighet än förundersökningsmyndigheten – också åklagaren kunde vara ett alternativ utöver domstolen.

Närvaro vid husrannsakan

Under de senaste åren har den allmännaste orsaken till kritik i beslut om husrannsakan varit att bostadsinnehavaren inte har getts tillfälle att vara närvarande vid förrättningen. Enligt tvångsmedelslagen ska den hos vilken husrannsakan företas eller, om han inte är närvarande, någon som hör till hans husfolk och som finns på platsen beredas tillfälle att vara närvarande vid förrättningen och att tillkalla vittne, om detta inte fördröjer förrättningen.

Förundersökningen ska vara så öppen som möjligt i förhållande till parterna. Närvarorätten är en del av denna öppenhet och den kan för sin del t.ex. förebygga misstankar och påståenden om missbruk från myndigheternas sida. Den misstänktes närvaro kan också främja utredningen av ärendet och genom att vara närvarande kan den misstänkte bevaka sina intressen. Det ingripande i hemfriden och privatlivet som husrannsakan oundvikligen innebär lindras också om platsens innehavare och/eller ett av denne tillkallat vittne är närvarande. Närvarorätten och rätten att tillkalla vittne är självständiga rättigheter och förutsättningarna för att förverkliga dem ska övervägas var för sig.

Om närvarorätten inte beaktas kan detta ha betydelse också för förverkligandet av den grundlagsenliga rättten till en rättvis rättegång (se Europadomstolens avgörande *Lisica v. Kroatien* 25.2.2010).

Inom laglighetskontrollen har det ansetts att polisen uttryckligen på eget initiativ ska informera den som utsätts för tvångsåtgärder om dennes rättigheter. Om den hos vilken husrannsakan företas är frihetsberövad när husrannsakan inleds, ska polisen ge honom tillfälle att vara närvarande under förrättningen och att tillkalla ett vittne. Polisen är i och för sig inte alltid skyldig att försöka kontakta platsens innehavare per telefon eller att invänta honom till platsen för förrättningen.

Tvångsmedelslagens undantag från det som måste anses vara huvudregeln, dvs. närvarorätten, måste i varje fall tolkas snävt. Rätt att vara närvarande kan förvägras endast då närvarorätten i det konkreta fallet skulle fördröja förrättningen och sålunda äventyra dess syfte. Det är också möjligt att platsens innehavare uppträder på ett sådant sätt att husrannsakan omöjliggörs eller dess syfte äventyras. Det kan då vara motiverat att den hos vilken husrannsakan företas inte tillåts vara närvarande vid förrättningen. Situationen kan nämligen tolkas så att husrannsakan fördröjs om innehavaren tillåts vara närvarande.

I fallet 1485/4/09* hade polisen i Norra Savolax förfarit felaktigt då en frihetsberövad misstänkt person inte tillfrågats om han ville vara närvarande vid en husrannsakan och inte heller om han ville tillkalla ett eget vittne. Enligt utredningen hade polisen av arbetssäkerhetsskäl inte ens på begäran tillåtit den misstänkte att vara närvarande vid husrannsakan. I och för sig var inte heller en sådan tolkning utesluten att polisen med hänvisning till arbetssäkerheten inte lät platsens innehavare vara närvarande. Denna grund kan åberopas endast i undantagsfall. Det är över huvud taget skäl att synnerligen noggrant överväga andra möjligheter, såsom bevakning, innan man beslutar förbjuda den misstänkte att vara närvarande vid husrannsakan. BJO var inte övertygad om att den misstänkte i det aktuella fallet inte skulle ha kunnat tillåtas vara närvarande t.ex. under tillräcklig bevakning. Av utredningarna framgår inte att man i detta fall ens hade övervägt ett förfarande som i mindre utsträckning ingrep i närvarorätten.

Det var klart felaktigt att man inte över huvud taget övervägt och inte heller frågat den misstänkte om han ville tillkalla ett eget vittne till husrannsakan. Närvaron av ett vittne skulle uppenbarligen inte ha varit förenad med sådana i utredningarna nämnda risker för arbetssäkerheten som om den misstänkte varit närvarande.

Också i flera andra beslut (t.ex. 210/4/08, 3404/4/08*, 3746/4/08, 2701/4/09) kritiserades den omständigheten att den misstänkte inte getts tillfälle att vara närvarande vid husrannsakan hemma hos honom – i synnerhet i sådana fall där den misstänkte var gripen. I vissa fall hade polismännen också på relativt lätta grunder gjort tolkningen att situationen var så brådskande att de själva fattat beslut om husrannsakan. Utgångspunkten är emellertid den att ett sådant beslut ska fattas av en anhållningsberättigad tjänsteman och att ett telefonsamtal till en kommissarie oftast inte torde fördröja husrannsakan alltför mycket. I några fall underströks också huvudregeln att det krävs ett skriftligt förordnande om husrannsakan och att ett protokoll alltid måste upprättas över förrättningen. Så t.ex. i fallet 3686/4/08* där inte heller förutsättningarna för husrannsakan var uppfyllda: husrannsakan hade gjorts hos en annan person än den misstänkte, vilket innebar att förutsättningarna för åtgärden var strängare än annars.

Beslagtagen egendom återlämnades inte

Åklagaren beslöt under åtalsprövningen att beslagtagna smycken och kontanter skulle återlämnas till sin ägare. I detta syfte rådde åklagaren polisen att kontakta den misstänktes advokat som till åklagaren framställt kravet på återlämnande av egendomen. En kriminalkommissarie vid polisinrättningen i Esbo härad vidtog emellertid inte åtgärder för att återlämna egendomen utan beordrade utredning av den misstänktes eventuella utsökningsärenden.

Två veckor senare utmätte häradsutmätningsmannen kontanterna och bad polisen förvara smyckena till dess att hans kollega var på plats fem dagar senare. Smyckena utmättes efter ca fyra veckor.

Efter att ett beslag har upphävts ska den beslagtagna egendomen återlämnas till ägaren så snart som möjligt. BJO gav kriminalkommissarien en anmärkning för att denne efter att beslaget upphävts och i strid med åklagarens anvisningar inte hade vidtagit åtgärder för att återlämna egendomen. Detta ledde till att egendom utan något rättsligt godtagbart skäl var i polisens besittning under flera veckor. Utredning av eventuella utsökningsärenden är inte en godtagbar grund för att inte återlämna beslagtagen egendom. Utsökningsmyndigheten hade i ärendet inte i enlighet med utsökningsbalken vidtagit någon interimistisk åtgärd för att säkerställa utmätningen.

Dessutom uppmärksammades åklagaren på vikten av att följa tidsfristerna för beslag. Häradsutmätningsmannen uppmärksammades på att i ärendet hade kunnat

vidtas en interimistisk åtgärd enligt utsökningsbalken i stället för att polisen endast informellt ombads förvara egendomen.

BJO Pajuojas beslut 27.5.2010,
dnr 2479/4/08*, föredragande Juha Haapamäki

Av övriga fall som gällde beslag kan nämnas fallen där polisen påmindes om att intyg över beslag ska ges också utan begäran (3404/4/08* och 182/4/09*). I fallet 3746/4/09 hade ansökan om förlängning av beslag inte lämnats in inom utsatt tid. I ärendet 2637/4/08 hade en beslagtagen bil skadats på grund av bristfällig skötsel. Polisen hade betalat 6 000 euro för skadorna redan innan klagomålet till JO.

SNABBTEST FÖR DROGER

Snabbtest för droger vid trafikövervakning

JO fick flera klagomål om felaktigt positiva testresultat. I samband med sin prövning av klagomålen fick han ett utlåtande från Institutet för hälsa och välfärd (THL). Då avslöjades testets otillförlitlighet.

Ett snabbtest gav anmärkningsvärt ofta ett positivt resultat trots att den testade inte använt droger. I synnerhet när det gäller cannabis, kokain och opiater gav testet över dubbelt fler felaktiga än korrekta positiva resultat. Snabbtestet fungerade bäst i fråga om amfetamin. Också då gav testet dock felaktiga resultat i nästan 10 % av fallen.

Snabbtestet gav utslaget att en av klagandena använt amfetamin. Han tvingades övernatta i en fyllericell och fick temporärt körförbud. Senare framgick det att klagandens avvikande beteende berodde på en hjärntumör.

I ett annat fall visade testet att klaganden använt cannabis och amfetamin. Då den misstänkte på egen bekostnad laboratorietestades hittades inga spår av droger. Klaganden hann vara 11 dagar i körförbud. En månad senare bekräftade också polisens blodprov att klaganden inte gjort sig skyldig till rattfylleri. Medan ärendets behandling betalade rörliga polisen ersättning till klaganden.

En tredje klagande hade enligt testet använt kokain och opiater. Hon fick över en månads körförbud innan kriminallaboratoriets analys av blodprovet friade henne från brottsmisstankar. Västra Nylands polisinrättning betalade efter BJO:s beslut ersättning till klaganden.

Ett snabbtest för droger kan givetvis inte vara 100 % tillförlitligt. Det var emellertid överraskande att testresultaten var så otillförlitliga när det gäller cannabis, kokain och opiater. Man kan fråga sig vilket värde ett test har som mera sannolikt ger ett felaktigt än ett korrekt resultat. Enligt utredningarna har polisen litat på snabbtestet. Polisen förefaller åtminstone inte ha en klar uppfattning om dess otillförlitlighet. En förklaring torde vara att merparten av dem som åker fast har använt amfetamin, dvs. den drog som testet säkrast avslöjar.

Eftersom testets tillförlitlighet är dålig när det gäller att avslöja mera sällsynta droger, är det viktigt att polisen gör också andra iakttagelser om föraren, om dennes körsätt och eventuella körfel. Det är dock skäl att alltid beakta alternativa förklaringar till iakttagelserna. Alla bilförare begår t.ex. körfel ibland, och också en oskyldig person kan bete sig nervöst om ett testresultat visar sig vara positivt.

Om polisen sätter alltför stor tilltro till resultaten av snabbtester kan oskyldiga personer bli föremål för brottsmisstankar och påföljder, t.ex. körförbud. Detta väcker frågan om det vore skäl att åtminstone i vissa fall ge oskyldigt misstänkta kompensation av något slag. Det är i och för sig viktigt att drogpåverkade bilförare kan gripas. I trafiken gäller nolltolerans för droger.

BJO sände sitt beslut och THL:s utlåtande om snabbtestets otillförlitlighet till Polisstyrelsen, för vidarebefordran bl.a. till polisinrättningarna och rörliga polisen.

BJO Pajuojas beslut 15.11.2010,
dnr 3993/2/10*, föredragande Juha Haapamäki

Polisstyrelsen utfärdade 24.2.2011 anvisningar där det bl.a. konstateras att det inte är skäl att meddela fordonsförare temporärt körförbud enbart på grund

av snabbtest för droger. I osäkra fall ska temporärt körförbud inte heller annars meddelas utan vägande skäl, innan man fått ett säkert blodprovsresultat.

Snabbtest för droger används också i andra sammanhang än vid trafikövervakning. Eftersom sådana test innebär kroppsbesiktning förutsätter de att den som testas på sannolika skäl har gjort sig skyldig till ett brott för vilket det strängaste straffet är fängelse i mer än sex månader eller till straffbart bruk av narkotika. I fallen 1058/4/08 och 3501/4/09* kritiserade BJO den omständigheten att salivtest gjorts för att konstatera narkotikabrott trots att det inte fanns tillräckliga grunder som stödde brottsmisstanken. I det senare fallet motiverade polisinrättningen i Egentliga Tavastland åtgärden bl.a. med att klaganden i offentligheten hade uttalat stöd för hippieideologin och drogliberalism och uppträtt nervöst då hon påträffades. Den omständigheten att en person talar för att en kriminalisering ska slopas fungerar emellertid knappast som bevis för att hon gjort sig skyldig till brottet i fråga. Förklaringen till att hon uppträder nervöst inför polisen kan vara någonting annat än att hon gjort sig skyldig till brott.

Polismännen hänvisade i sina utredningar också till att de personer som var föremål för åtgärden hade gett sitt samtycke. Åtminstone i den aktuella situationen ansågs samtycket emellertid inte ha någon betydelse, eftersom de i lagen angivna grunderna för användning av tvångsmedel borde ha varit för handen. BJO kritiserade dessutom polismännen för att kroppsbesiktning gjorts utan förordnande av en anhållningsberättigad tjänsteman, trots att ingenting tydde på att salivtestet inte hade kunnat skjutas upp. Över åtgärden hade inte heller upprättats protokoll så som lagen förutsätter.

Polisen hade försummat att upprätta protokoll över kroppsbesiktning också i fallet 4623/4/09*. I beslutet behandlades också den i och för sig tolkningsbara gränsdragningen mellan å ena sidan kroppsbesiktning och å andra sidan kroppsvisitation som kan företas under lindrigare förutsättningar. En åtgärd som innebär att en naken person beordras huka sig för kontroll av om han eventuellt gömt narkotika i ljumskarna och analöppningen är, bedömd från rättslig synpunkt, snarare att betrakta som kroppsbesiktning än som kroppsvisitation. Om det hade varit fråga om kroppsvisitation borde kontrollen ha begränsats till vad den visiterade har på sig, vilket det inte är fråga om då en naken person granskas på det nämnda sättet, med eller utan ficklampa.

SKJUTVAPENÄRENDEN

Under de senaste åren har det skett en klar ökning av antalet klagomål som gäller skjutvapentillstånd. Det har närmast varit fråga om fall där personer frångtagits skjutvapen samt om tillstånd att inneha skjutvapen. Enligt polisens vapenregister finns det i vårt land över 1,5 miljoner skjutvapen. Det är naturligtvis mycket svårt att bedöma hur många olovliga vapen det dessutom finns. IM utfärdade hösten 2007 omfattande anvisningar i syfte att förenhetliga beviljandet av skjutvapentillstånd. Efter händelserna i Kauhajoki hösten 2008 preciserades och skärptes anvisningarna ytterligare. BJO anser att de i och för sig behövliga anvisningarna går så långt att de är problematiska: de bör nämligen vara baserade på lag och hålla sig inom ramen för lag (se JO:s berättelse 2009, s. 144, beslut 4564/2/09*).

Det är uppenbart att polisens stramare praxis har lett till klagomål. Det kan konstateras att också antalet överklaganden till förvaltningsdomstolarna har ökat. Domstolarnas praxis när det gäller tolkningen av grunderna för återkallande av vapentillstånd avviker från polisens: förvaltningsdomstolarna har relativt ofta upphävt polisens beslut. Enbart den omständigheten att en förvaltningsdomstol anser att det inte finns förutsättningar för återkallande av ett vapentillstånd bevisar i och för sig inte att polisen har överskridit sin prövningsrätt.

En revidering av skjutvapenlagstiftningen är aktuell. Riksdagen har godkänt det första skedet av revideringen (RP 106/2009 rd) som innebär att förutsättningarna för vapentillstånd skärps och att tillsynen över tillståndssökandenas och tillståndshavarnas hälsotillstånd effektiveras.

Skjutvapenlagen bör justeras

BJO konstaterar att bestämmelserna om temporärt omhändertagande av skjutvapen är otydliga. Enligt den gällande skjutvapenlagen ska polisen frånta innehavaren ett skjutvapen om risken för missbruk av vapnet är överhängande. Polisen ska då inom två veckor antingen återlämna vapnet till innehavaren eller omhänderta det. Å andra sidan föreskrivs det att polisen ska besluta omhänderta ett vapen om det finns grundad anledning att misstänka att det missbrukas eller om en återkallelse av vapentillståndet är anhängig. Ett sådant s.k. temporärt omhändertagande är i kraft tre månader.

BJO anser att dessa regler för omhändertagande är kontroversiella. Vapen kan fråntas för två veckor om risken för missbruk av vapnet är ”överhängande”. Tröskeln för temporärt omhändertagande är däremot lägre: polisen kan omhänderta ett vapen för tre veckor om det finns ”grundad anledning att misstänka” att vapnet missbrukas. BJO uppmärksammade IM och Polisstyrelsen på att lagstiftningen är inkonsekvent i detta avseende.

Det rådde också ovisshet om vilka lagar som ska tillämpas vid temporärt omhändertagande. Enligt skjutvapenlagen ska polisen underrätta tillståndsinnehavaren om omhändertagandet och nämna orsaken till omhändertagandet. Polisen skall föra protokoll över omhändertagandet eller göra en anteckning om saken i något annat dokument.

Dessutom ska förvaltningslagen tillämpas, vilket innebär att ett motiverat skriftligt beslut ska fattas om det temporära omhändertagandet och dess förlängning. Beslutet ska åtföljas av en besvärsanvisning och delges i enlighet med förvaltningslagen. Så hade polisen inte förfarit i fallet 3716/4/09*. Också i ärendet 3746/4/09 hade polisen försummat att fatta ett skriftligt beslut om omhändertagande av vapen.

I fallet 709/4/09* hade klaganden, uppenbarligen på initiativ av polisen, själv överlämnat sitt vapen till polisinrättningen i Kittilä. Omhändertagandet av vapen har karaktären av en tvångsåtgärd som inte kan baseras på samtycke eller överenskommelse. Medborgaren kan uppfatta polisens förslag som uppmaningar eller befallningar som måste efterföljas. Polisen ska endast bedöma om det finns lagliga förutsättningar för att omhänderta ett vapen. Också Polisstyrelsen och polisinrättningen förhöll sig negativt till överenskommelser i detta avseende.

I samma fall hade Polisstyrelsen ansett att då en person har meddelats besöksförbud ska dennes vapentillstånd alltid återkallas. Denna ståndpunkt baserades på IM:s anvisningar om förenhetligande av vapentillstånden. Ett besöksförbud är i sig ett starkt indicium för att temporärt omhänderta ett skjutvapen. JO anser att enbart ett formellt konstaterande av ett besöksförbud emellertid inte räcker, i synnerhet inte för återkallelse av ett vapentillstånd. Man måste också i varje enskilt fall bedöma om grunderna för ett besöksförbud gör personen i fråga olämplig att inneha skjutvapen.

BJO Pajuojas beslut 28.9.2010, dnr 709/4/09* och 3716/4/09*, föredragande Juha Haapamäki

Beslut om vapentillstånd dröjde

Under året gjordes flera klagomål över långa handläggningstider för ansökningar om vapentillstånd. I samband med undersökning av två klagomål som gällde polisinrättningen i Mellersta Nyland medgav polisinrättningen att handläggningstiderna för vapentillstånd hade dragit oskäligt långt ut på tiden. BJO anser att polisinrättningen i fortsättningen måste fästa särskilt avseende vid kundernas rätt att få sina ärenden behandlade inom en skälig tid. Då det inom ramen för laglighetskontrollen konstaterats att handläggningstiderna också på andra håll i landet blivit klart längre, väcktes frågan om tillståndsprocessen som uppenbarligen blivit mera krävande har fått tillräckliga resurser. BJO bad Polisstyrelsen utreda situationen i hela landet och om situationen vid polisinrättningen i Mellersta Nyland avvek från situationen i andra delar av landet samt vad som kan göras för att tillståndsärendena ska kunna behandlas inom en skälig tid.

BJO Pajuojas beslut 27.5.2010,
dnr 80 och 96/4/10, föredragande Juha Haapamäki

Polisstyrelsen uppger att det inte finns någon riksomfattande statistik över handläggningstiderna. Enligt en separat förfrågan som gällde oktober 2010 var de genomsnittliga handläggningstiderna i Mellersta Nyland i stort sett desamma som handläggningstiderna vid andra polisinrättningar av motsvarande storlek. Vidare framgick att situationen hade blivit bättre sedan våren 2010. Utvecklingen av tillståndsprocesserna är ett tyngdpunktsområde i hela landet. Avsikten är att utveckla förfarandet för handläggning av vapentillstånd bl.a. så att för ett tillstånd ska behövas högst två myndighetsbesök i stället för upp till fem besök, såsom för närvarande.

En vapeninspektörs felaktiga förfarande

Polisen hade sålt klagandens vapen på auktion. Samtidigt hade sålts vapenrelaterad utrustning, t.ex. kikarsikten, som inte förutsatte innehavstillstånd. Polisen avlägsnar inte sådan utrustning på eget initiativ. Vapeninspektören vid polisinrättningen i Östra Nyland kritiserades för att han trots sitt löfte till klaganden inte före auktionen hade hämtat utrustning från vapenförvaltningsenheten i Riihimäki. BJO föreslog att polisinrättningen kompenserar klaganden för det inträffade.

BJO Pajuojas beslut 29.3.2010, dnr 3951/4/08, föredragande Astrid Geisor-Goman

Polisinrättningen meddelade att den hade betalt 600 euro som ersättning till klaganden. Dessutom kommer innehavare av vapentillstånd i fortsättningen uttryckligen att uppmärksammas på att de i ett så tidigt skede som möjligt ska avlägsna sådan icke-tillståndspliktig utrustning som de vill att inte ska säljas på auktion.

I ärendet 1578/4/08* gav BJO polisavdelningen vid länsstyrelsen i Västra Finlands län en anmärkning för att den behandlat ett klagomålsärende i strid med förvaltningslagen. Klaganden hade bett polisavdelningen undersöka bl.a. polisens förfarande i ett ärende där det var fråga om avsaknad av ett skyddsstaket runt en skjutbana. Ärendet hade utretts bristfälligt och klaganden hade inte getts ett skriftligen motiverat beslut. Dessutom var handläggningstiden lång i förhållande till de obetydliga åtgärder som vidtagits i ärendet.

KÖRKORTSÄRENDEN

Klagomål som gäller körkort och förlust av körrätt är vanligen förekommande. JO prövar emellertid inte ärenden som kan överklagas till en förvaltningsdomstol. I några fall framgick det att det förekommit problem i informationsgången mellan polisinrättningarna ch vid överföringen av ärenden mellan dem, vilket ledde till att behandlingen av körkortsärenden tog oskäligt lång tid i anspråk. När det gäller körkort är det inte sällsynt att ett ärende behandlas av flera polisinrättningar, t.ex. av gärningsortens polisinrättning och av polisinrättningen på körkortsinnehavarens hemort.

I fallet 1571/4/09* hade klaganden återfått sitt körkort efter ett körförbud på nästan ett år. Han hade emellertid ålagts att redan följande dag visa upp ett utlåtande av en specialläkare inom drogmissbruk och då på nytt meddelats körförbud. BJO ansåg att det hade varit motiverat att be klaganden lämna in ett läkarutlåtande redan under det körförbud som meddelats honom på grund av misstanken om rattfylleri. Också Helsingfors polisinrättning var av den åsikten att klaganden borde ha getts möjlighet att lämna in intyget senast efter tingsrättens dom.

I ärendet 1894/4/09 var det fråga om grunderna för temporärt körförbud. Enligt lagen kan en polisman utfärda temporärt körförbud för den som har körrätt i en situation där det är uppenbart att dennes körförmåga på grund av sjukdom eller skada eller av någon annan sådan orsak har försämrats i sådan utsträckning att den övriga trafiken utsätts för väsentlig fara om körningen fortsätter. En äldre konstapel vid polisinrättningen i Västra Nyland förfor lagstridigt då han utfärdade temporärt körförbud för klaganden efter att på en busshållsplats ha tagit honom i förvar på grund av berusning. Det hade inte ens påståtts att klaganden rört sig med bil. En polisman har inte utanför en trafiksituation befogenhet att direkt ingripa i körrätten.

UNDERSÖKNING AV MISSTÄNKTA POLISBROTT

När det gäller brott som påstås ha blivit begångna av polismän har det i över tio år hört till de allmänna åklagarna att leda undersökningen. I egenskap av undersökningsledare ska åklagaren bl.a. besluta om förundersökning ska inledas. Själva förundersökningen utförs av polisen under ledning av åklagaren, dock inte den misstänkte polismannens enhet.

Dessa undersökningsarrangemang när det gäller s.k. polisbrottsärenden förnyades i början av år 2010. Alla brottsanmälningar mot polismän överförs till Riksåklagarämbetet dit den preliminära utredningen och koordineringen när det gäller brottsmisstankar mot polisen är centraliserad. I ärendet inhämtas i allmänhet preliminär utredning varefter en undersökningsledare vid Riksåklagarämbetet antingen beslutar sända ärendet till den regionala undersökningsledaren för avgörande eller beslutar att någon förundersökning inte ska göras. BJO Pajuoja bekantade sig i september 2010 med det nya undersökningssystemet då han besökte Riksåklagarämbetet. Undersökningen av polisbrottsärenden var ett diskussionstema också under inspektionen av åklagarämbetet i Birkaland.

Under de senaste åren har årligen 600–700 brottsanmälningar gjorts mot polisen. En avsevärd del av anmälningarna leder inte till förundersökning. Det är en brist att det inte finns någon noggrann statistik att tillgå, i synnerhet när det gäller i vilken utsträckning och för vilka typer av brott poliser åtalas eller slutligen döms.

Åtalsrätten preskriberades till följd av utdragen förundersökning

En man med utländsk bakgrund berättade i november 2002 att han anhållits och blivit förd till Östra centrums polisstation där polismän misshandlat honom. Förundersökningen inleddes omedelbart, målsäganden blev förhörd och teknisk undersökning gjordes på den plats där misshandeln påstods ha ägt rum. Därefter hände i praktiken ingenting på över fyra och ett halvt år. Först efter att utredaren och undersökningsledaren i ärendet bytts ut blev två polismän sommaren 2007 förhörda som misstänkta.

I oktober 2007 överfördes ärendet för åtalsprövning till Helsingfors åklagarämbete där det efter en månad – två dagar innan åtalsrätten preskriberades – tilldelades en åklagare för avgörande. Åklagaren var då sjukledig och hade sålunda inte ens någon teoretisk möjlighet att inom preskriptionstiden ta ställning till ärendet. Därefter klagade en av de misstänkta polismännen över dröjsmålet med undersökningen.

Om det finns skäl att misstänka polismän för att ha misshandlat en anhållen person måste effektiv undersökning inledas utan obefogat dröjsmål. Det kan i inget fall godtas att åtalsrätten preskriberas på grund av myndigheters försummelser.

Framför allt utredarens förfarande ger anledning till kritik. Trots att det misstänkta brottet varken var komplicerat eller omfattande hade undersökningen inte framskridit på över fyra år. Också den häradsåklagare som var undersökningsledare och som sedermera hade sagts upp kunde kritiseras för att ha varit passiv. BJO gav dem en anmärkning.

Dessutom borde undersökningsledarens och utredarens förmän både vid Östra Nylands åklagarämbete och i synnerhet Östra Nylands polisinrättning ha vidtagit effektiva åtgärder för att påskynda förundersökningen. Vid Helsingfors åklagarämbete hade man inte beaktat ärendets brådskande natur.

BJO Pajuojas beslut 18.2.2010,
dnr 2864/4/08*, föredragande Juha Haapamäki

BJO beslöt på eget initiativ på ett allmänt plan utreda hur snabbt brottsmisstankar mot poliser undersöks och om övervakningen och uppföljningen av förundersökningen i sådana fall har ordnats på ett sakligt sätt. Denna utredning pågår fortfarande (610/2/10).

Också i fallet 1739/4/08 borde förundersökningen ha framskridit snabbare, i synnerhet med beaktande av att det var fråga om ett allvarligt ärende. Det var fråga om att två polismän påstods ha gjort sig skyldiga till sexualbrott. Efter brottsanmälan hade det gått över tre månader innan ärendet över huvud taget kommit in till den enhet som de facto undersökte det. Förundersökningsprotokollet blev klart ca ett år och två månader efter att anmälan registrerats. I fallet 1176/4/10* kritiserade BJO en kriminalöverkommissarie som beslöt att förundersökning inte skulle inledas med anledning av en brottsanmälan som gällde en polispatrulls förfarande. Så som ovan konstaterats kan endast en åklagare fatta ett sådant beslut. Till följd av BJO:s begäran om utredning överfördes ärendet till en åklagare.

OFFENTLIGHET OCH INFORMATION

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

BJO kritiserade polisens information bl.a. i fallet 313/4/09* där en kriminalkommissarie hade bekräftat för medierna att det var fråga om ett visst barn som inte fyllt 15 år. Kriminalkommissarien hade också bekräftat en uppgift om att flera anmälningar gjorts om barnet i fråga. Polisen hade emellertid inte behövt lämna ut dessa uppgifter.

I fallet 3835/2/09* kritiserade BJO i ett ärende som han undersökt på eget initiativ den omständigheten att polisen hade gett en synnerligen konkret beskrivning av en våldtäkt. Också polisinrättningen och de övriga polismyndigheter som yttrat sig om saken var av den åsikten att informationen delvis var onödigt detaljerad och den hade sålunda avlägsnats från polisens webbsidor.

I några fall underströks vikten av att beakta oskuldspresumtionen vid information om förundersökningar, dvs. undvika ordval som tyder på att den misstänktes skuld redan har fastslagits. Det är över huvud taget viktigt att vid information om pågående undersökningar vara noggrann i detta avseende, för undvikande av misstankar om t.ex. partiskhet.

Liksom andra myndigheter har också polisen problem när det gäller tillämpning av offentlighetslagen. Det är ofta fråga om att en tjänsteman som vägrar lämna ut ett dokument inte informerar om att ärendet kan hänskjutas till en myndighet för avgörande. I några fall lämnades dokument ut först efter den tidsfrist som anges i offentlighetslagen, t.ex. i en situation där en person gjort en förhandsbeställning av ett förundersökningsprotokoll. Protokollet ska i ett sådant fall i regel lämnas ut inom två veckor efter att det färdigställts.

Fallet 2783/4/08* var mindre vanligt såtillvida att en vikarierande länsman kritiserades för att han på eget initiativ och opåkallat till sitt yttrande till förvaltningsdomstolen hade fogat sekretessbelagda handlingar som inte hade samband med behandlingen av ärendet i fråga. Han hade också handlat i strid med ändamålsprincipen.

Landskapsregeringen och enhetschefen för polisärenden lämnade ut sekretessbelagd information

Chefen för polisenheten vid Ålands landskapsregering hade till Tidningen Åland lämnat ut uppgifter om omhändertagandet av en person och om dennes hälsotillstånd. På basis av uppgifterna publicerade tidningen i november 2009 en artikel där den i detalj

refererade polisens protokoll om gripandet och landskapsregeringens interna utredning i ärendet. Av artikeln framgick i detalj händelseförloppet under natten och redogjordes för den omhändertagnes smärtor och symptom samt för hans medicinering. I artikeln kommenterades händelserna dessutom av enhetschefen. Han hade sålunda i strid med Ålands landskapslag om allmänna handlingars offentlighet gett tidningen sekretessbelagd information om personens hälsotillstånd och polismyndigheten.

Omhändertagandet hade redan tidigare behandlats i åländska medier. Landskapsregeringen hade därför bett polisen ge en utredning om händelseförloppet. Utredningen behandlades av landskapsregeringen i november 2009, varefter beslutet och bilagorna i ärendet lades ut på landskapsregeringens webbsidor. Bilagorna innehöll emellertid sekretessbelagd information om personens hälsotillstånd och intern polisinformation samt andra känsliga personuppgifter. Också landskapsregeringen hade sålunda offentliggjort information som enligt landskapslagen var sekretessbelagd. Dessutom stred landskapsregeringens förfarande mot god registreringssed och kränkte den omhändertagnes personliga integritet.

BJO gav landskapsregeringen och chefen för polisenheten en anmärkning för det lagstridiga förfarandet. Dessutom ålades landskapsregeringen att se till att den sekretessbelagda och integritetskränkande informationen inte kan läsas på internet.

BJO Pajuojas beslut 17.5.2010, dnr 4510/4/09*, föredragande Astrid Geisor-Goman

Landskapsregeringen meddelade i oktober 2010 att den raderat texten i fråga, med undantag för rubriken, från sina webbsidor. Den har dessutom inlett ett projekt för att revidera webbsidorna och det elektroniska ärendehanteringssystemet. I det sammanhanget beaktas i synnerhet frågor i anslutning till sekretess och hantering av personuppgifter.

ÖVRIGA AVGÖRANDEN

Ogrundade gripanden av demonstranter

Greenpeace ordnade 2007 en demonstration och en båtoperation vid Nestes raffinaderi i Borgå. Aktionerna var riktade mot användningen av palmolja för produktion av biodiesel. En del av aktivisterna samlades vid raffinaderiets huvudport där de delade ut flygblad till de anställda. Andra aktivister befann sig i gummibåtar på havsområdet och på stranden i närheten av raffinaderiet. Enligt polisens uppfattning hade alla aktivister som kommit till Borgå ett gemensamt syfte, dvs. att stoppa tankfartyget med palmolja som var avsedd för raffinaderiet.

Polisen beordrade demonstranterna att förflytta sig från det delvis avstängda raffinaderiområdet till en närbelägen skola. Något senare gav den ene överkommissarien order om att alla aktivister, både de som befann sig i skolan och de som befann sig på havsområdet, skulle gripas som misstänka för olaga tvång.

Polisen hade bett om handräckning av Finska vikens sjöbevakningssektion, som försökte stoppa de aktivister som var i gummibåtar. Båtförarna lydde inte sjöbevakningens order om att stanna. Sjöbevakningen lyckades få båtarna att stanna först flera timmar senare, genom att använda pepparspray.

Överkommissarien agerade inom ramen för sin prövningsrätt när han ansåg att det skäligen kunde misstänkas att det var uppenbart att de aktivister som befann sig på havet eller på stranden hade för avsikt att stoppa oljetankern. Däremot fanns det inga rättsligt godtagbara grunder för att misstänka att de demonstranter som förts till skolan gjort sig skyldiga till brott. De hade varken använt våld eller uppträtt hotfullt. De endast protesterade mot användningen av palmolja genom att dela ut flygblad och bära banderoller. Överkommissarien överskred sin prövningsrätt då han beordrade att de skulle gripas och förhöras.

Samtidigt som den andre överkommissarien på kvällen övertog utredningsansvaret blev han också ansvarig för att gripandena var berättigade och för att frihetsberövandena förlängdes. Han borde därför i fråga om varje gripen person ha bedömt om det fanns orsak till misstanke om olaga tvång eller andra brott och om frihetsberövandet skäligen kunde förlängas. Det var problematiskt att de gripna behandlades som en enda grupp, trots att de som greps vid skolan spelade en helt annan roll i händelserna än de som greps på havsområdet. Trots att de ursprungligen gripits utan orsak hölls också de kvar på polisstationen till följande dag.

BJO gav vardera överkommissarien vid polisinrättningen i Östra Nyland en anmärkning. Dessutom kritiserade han polisens förfarande i vissa andra avseenden, bl.a. i fråga om registreringen av frihetsberövandena.

BJO Pajuojas beslut 18.11.2010,
dnr 4267/4/08*, föredragande Piatta Skottman-Kivelä

Fallet 2037/4/08* uppvisade vissa likheter med det föregående fallet. En grupp aktivister hade kedjat fast sig vid ett företags ytterdörrar i Tammerfors. Polisen grep dem och också andra gruppmedlemmar som följt händelseförloppet från sidan. Utredningarna gav emellertid inget stöd för att det funnits förutsättningar för att gripa också de sist nämnda. BJO underströk att polisen måste bedöma behovet av gripande utifrån varje persons individuella uppträdande.

En tillgripen bil glömdes hos polisen

Klagandens bil tillgreps i Riihimäki. Redan några dagar senare hittade polisen bilen i Tusby. Ägaren fick emellertid först efter nio månader veta att bilen hittats, då han fick en uppmaning om att flytta bilen. BJO gav utredaren och undersökningsledaren i ärendet en anmärkning.

BJO Pajuojas beslut 24.11.2010,
dnr 3001/4/10*, föredragande Kari Huttunen

Dröjsmål med sanering av ett polishus

Personalen vid Jyväskylä polisinrättning hade fått symtom snart efter flytten till det nya polishuset 1998. En grundlig reparation av huset inleddes emellertid först 2008, efter att man trots flera försök inte hade lyckats avhjälpa problem med fuktskador. Polisenheterna flyttades då till tillfälliga lokaler. Polisfängelsets personal måste emellertid fortsätta arbeta i lokaler som upprepade gånger konstaterats vara skadliga för hälsan.

Den som klagade till JO om problemen med inneluften var en vakt som 2008 hade varit tvungen att avgå med förtida ålderspension på grund av att han inte längre kunde arbeta i polisinrättningens lokaler. Efter flytten till byggnaden hade fram till 2009 hela 16 personer insjuknat i astma och många hade dessutom andra typiska fuktskaderelaterade andningssvårigheter, ögoninflammationer och hudsymtom. Det första astmafallet som berodde på fuktskademikrober konstaterats redan fyra månader efter flytten till de nya lokalerna. Enligt företagsläkaren löpte arbetstagarna, beroende på var i huset de arbetade, en 24–65 -faldigt högre risk än normalt att insjukna i astma.

Polisinrättningens åtgärder för avhjälpande av problemen med inneluften var otillräckliga. Polisinrättningen borde ha vidtagit målmedvetna och effektiva åtgärder mot problemen med inneluften så snart de visade sig. Enligt arbetarskyddslagen ska arbetsgivaren avlägsna sådana faktorer på arbetsplatsen som medför risker eller olägenheter för arbetstagarnas säkerhet eller hälsa, eller åtminstone reducera riskerna till en sådan nivå att de lagstadgade minimikraven uppfylls. Vid polisinrättningen i Jyväskylä hade arbetsgivaren inte uppfyllt sina förpliktelser. Husets personal hade under hela sin tid i huset exponerats för skadliga mikrober och inneluften innehöll tidvis föreningar som inte får förekomma i lokaler där människor vistas.

I polishusfastigheten hade å andra sidan bästa tillgängliga expertis gjort ett flertal undersökningar. Man hade upprepade gånger konstaterat fuktskador och i anslutning till dem både mögel och andra skadliga organismer. Vid undersökningarna hade emellertid inte kunnat konstateras någon enskild orsak till prob-

lemen. Allmänna orsaker ansågs vara kvalitativa problem och dålig övervakning samt en alltför snäv tidtabell i byggnadsskedet. Ständiga reparationer hade inte avhjälpt problemen och huset måste därför slutligen genomgå en fullständig sanering. I polisinrättningens arbetarskydds- och arbetshälsoorganisations verksamhet hade sålunda inte förekommit försummelser som kunde anses vara lagstridiga.

BJO Pajuojas beslut 24.5.2010,
dnr 3608/4/08*, föredragande Astrid Geisor-Goman

En jourhavande vid en nödcentral uppträdde osakligt under ett nödsamtal

En far hade tillsammans med sina barn varit tvungen att uppsöka ett skyddshem på grund av sin makas våldsamhet och aggressivitet. När han följande dag besökte sitt hem för att hämta kläder till sina barn och sig själv blev han tvungen att flera gånger ringa Västra Nylands nödcentral och be om hjälp eftersom hans maka uppträdde hotfullt och gick till fysiskt angrepp mot honom.

Det fanns ingenting att anmärka på de jourhavandes förfarande som tog emot de två första samtalen. Man hade med uppringaren kommit överens om att det just då inte behövdes hjälp för att lugna ner situationen. Inte heller det fjärde nödsamtalet kunde kritiseras i något avseende: på grund av det larmades polis till platsen.

Den jourhavande som tog emot det tredje nödsamtalet hade däremot till klaganden bl.a. ställt frågan ”Tar du på käften av en kvinna?”. Vidare frågade han hur mycket mannen och hustrun vägde. Jourhavanden berättade att han ville ta reda på om det var fråga om en sådan disproportion att kvinnan var klart tyngre än mannen. I så fall kunde man enligt honom tänka sig att kvinnan faktiskt kunde tillfoga mannen fysisk skada. Jourhavanden uppgav att han inte kunde begripa varför en man ringer och ber om hjälp om kvinnan inte är tyngre än han. Efter att ha fått veta att makarna vägde ungefär lika mycket konstaterade jourhavanden: ”Då är det ju jämnt spel.”

En jourhavande vid en nödcentral måste ovillkorligen uppträda korrekt. Också om jourhavanden gör bedömningen att det inte finns något akut hjälpbehov måste han avhålla sig från att underskatta uppringarens situation. I detta fall använde jourhavanden ett osakligt, hånfullt och nedvärderande språk och tonfall mot en person som ringde till nödcentralen och kränkte därmed dennes människovärde. Kommentarerna gav uttryck för en nedlåtande attityd i detta fall där en kvinna var våldsam mot en man. Dessutom tyder kommentarerna på att jourhavanden nonchalerade diskrimineringsförbudet och särbehandlade uppringaren på grund av dennes kön. BJO gav jourhavanden en anmärkning.

BJO Pajuojas beslut 10.5.2010,
dnr 1799/4/09*, föredragande Mikko Eteläpää

Vissa fall som gäller polisen behandlas också i avsnitten Barnets rättigheter (s. 286) och Språkärenden (s. 332). Av dessa kan nämnas fallet där JO Jääskeläinen gav IM en anmärkning på grund av att polisens automatiska hastighetsövervakningssystems ordningsbotsföreläggande i flera års tid varit stridande mot språklagen (2523* och 3301/4/08*).

5.4 FÅNGVÅRDEN

Laglighetskontrollen av fångvården sköttes under verksamhetsåret av JO *Petri Jääskeläinen*. Äldre JO-sekreterare *Harri Ojala* var huvudföredragande för fångvårdsärendena.

JO ska enligt lagen i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar. Övervakningen av fångvården är av tradition ett av kärnområdena inom JO:s verksamhet.

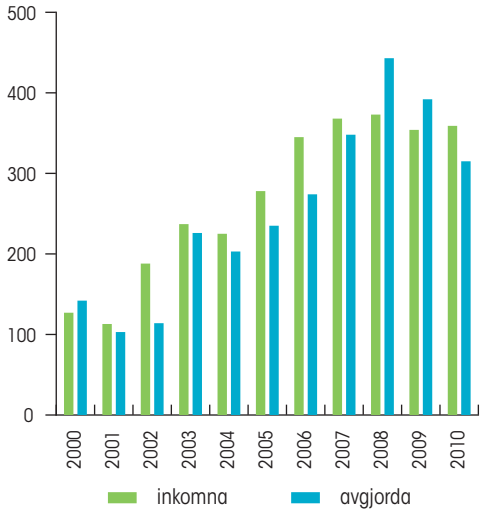
5.4.1 VERKSAMHETSMILJÖN

En organisationsreform trädde i kraft inom brottspåföljdssektorn från början av år 2010. Reformen hade ingen praktiskt betydelse för justitieombudsmannens verksamhet. Klagomålen gällde samma frågor, dvs. fängelserna. I stället för de förra fem regionfängelserna finns det mellan Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet och fängelserna nu endast tre brottspåföljdsregioner.

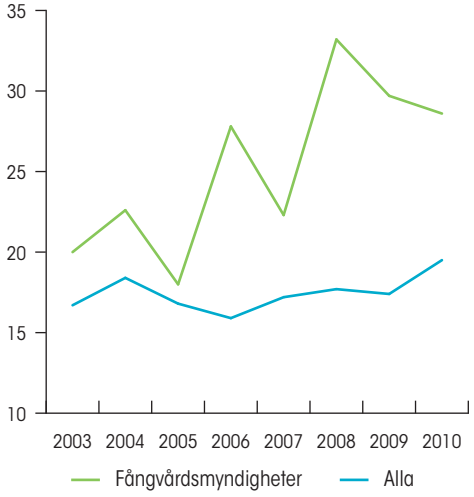
Under år 2010 behandlade riksdagen flera lagförslag som berörde brottspåföljdssektorn, såsom regeringens proposition med förslag till lagstiftning om övervakningsstraff och elektronisk övervakning i öppna anstalter (RP 17/2010 rd) och regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 2 c kap. i strafflagen som bl.a. gäller frigivning av livstidsfångar (RP 54/2010 rd). Under året avlät regeringen också en proposition med förslag till översyn av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen (RP 222/2010 rd) som innehåller flera ändringar som berör Brottspåföljdsmyndigheten, bl.a. i tvångsmedelslagen.

5.4.2 INSPEKTIONER

JO inspekterade under år 2010 Sveaborgs fängelse och Vasa fängelse. På förordnande av JO inspekterade föredragandena Juuka fängelse och Pyhäselkä fängelse samt Kervo fängelse. JO besökte i början av året också Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltnings-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010



Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

I oktober 2010 utfördes en oanmäld inspektion av polishäktena i Norra Karelen. JO-sekreterare lisa Suhonen inspekterar polishäktet i Nurmes.

enhet. Dessutom bekantade sig föredragandena med brottspåföljdssektorns utbildningscentral. Frånsett inspektionen av Sveaborgs fängelse gjordes inspektionerna utan förhandsanmälan. Inspektionerna inriktades på omständigheter som var relevanta för fångarnas rättssäkerhet, t.ex. fängelsernas isoleringsavdelningar (observationsceller, utrymmen för urindrogtest mm.) och resecellavdelningar. Under inspektionerna samtalade inspektörerna på avdelningarna också med slumpvis utvalda fångar. Under inspektionen av Sveaborgs fängelse hade alla fångar möjlighet att föra konfidentiella samtal med JO.

5.4.3 FRAMSTÄLLNINGAR OCH EGNA INITIATIV

Under verksamhetsåret tog JO på eget initiativ upp tolv nya ärenden till prövning. Dessa ärenden gällde

- frågan om fångarna fick tillräckliga vinterkläder (364/2/10)
- ordnande av tandvård i fängelserna (1100/2/10)
- besökspraxis i Åbo fängelse (1246/2/10)
- avslutande av medicinering på polikliniken i Uleåborgs fängelse (1348/2/10)
- användning av observationsoveraller i fängelserna (2011/2/10)
- begäran om förundersökning i anslutning till en fånges död (2291/2/10)
- tillgången på och användningen av bankservice i fängelserna (3027/2/10)

- de språkliga rättigheterna inom fångvården (Brottspåföljdsmyndigheten) (3459/2/10)
- iakttagande av bestämmelserna om måltider och livsmedelshygien på fängelsernas boende-avdelningar (4069/2/10)
- en väktares uppträdande i Jokela fängelse (4184/2/10)

Nedan följer en redogörelse för ärenden som JO under år 2010 tog upp till behandling på eget initiativ och för klagomålsavgöranden som föranledde framställning.

FÅNGAR UNDER 18 ÅR MÅSTE PLACERAS ÅTSKILT FRÅN VUXNA FÅNGAR, BARNS INTRESSEN MÅSTE BEAKTAS

Särplacering

JO beslöt på eget initiativ undersöka hur man i fängelserna uppfyllt lagens krav på att minderåriga, dvs. 15–17 -åriga fångar ska hållas åtskilda från övriga fångar och att barns intressen måste beaktas.

Enligt lagen är utgångspunkten den att minderåriga ska placeras i en anstalt där de kan hållas åtskilda från vuxna fångar och att minderåriga ska hållas åtskilda i anstalten om inte deras fördel kräver något annat.

Utgångspunkten för bestämmelserna om att barn ska placeras åtskilt är att garantera deras säkerhet och tillgodose deras behov av skydd. Barn anses vara en sårbar grupp som är särskilt utsatt för risken att bli både fysiskt och psykiskt illa behandlade om de inte hålls åtskilda från vuxna fångar. Särplacering anses också minska minderåriga fångars risk för återfall och förbättra deras möjligheter att placera sig i samhället.

Principen att minderåriga ska hållas åtskilda från vuxna fångar har inte genomförts i fängelserna. Enligt fängelselagen, häktningslagen och konventionen om barnets rättigheter får man om barnets intresse kräver det dock avvika från regeln om särplacering av minderåriga. Den möjlighet som konventionen om barnets rättigheter ger att avvika från principen om särplacering ska enligt de allmänna direktiv som getts av kommittén för barnets rättigheter tolkas snävt. Enligt JO är utgångspunkten också enligt fängelselagen och häktningslagen den att det inte såsom för närvarande får vara regel eller rentav det enda alternativet, som det nu förefaller vara, att minderåriga placeras på samma avdelningar som vuxna fångar.

Äldre JO-sekreterare Harri Ojala inspekterar det rum som är avsett för förvaring av berusade i polishäktet vid huvudpolisstationen i Joensuu.

I Finland är antalet minderåriga fångar och häktade som samtidigt är intagna i fängelser ytterst litet. I många fängelser förekommer det endast sporadiskt minderåriga intagna, oftast endast en fånge eller häktad i sänder.

Alternativen när det gäller att placera minderåriga fångar förefaller i regel vara antingen att de placeras på samma avdelning som vuxna fångar, varvid de har möjlighet att delta i de aktiviteter som ordnas på avdelningen och umgås med övriga fångar. Det andra alternativet är att de placeras åtskilt, i allmänhet på en sluten avdelning, vilket innebär att de inte över huvud taget eller i mycket liten utsträckning har möjlighet att delta i aktiviteter. Det senare alternativet innebär också att de inte har något socialt umgänge inom fängelset eller att umgänget är kraftigt begränsat.

JO uttryckte sin förståelse för att fängelserna inte har kunnat tillgodose både kravet på separat inkvartering av minderåriga och kravet att erbjuda minderåriga tillräckliga och åldersanpassade aktiviteter. JO anser att lagen inte berättigar förfarandet att undantagslöst inkvartera minderåriga på samma avdelningar som vuxna fångar. JO meddelade att han förenade sig om de åsikter som framförts av FN:s kommitté för barnets rättigheter och Europarådets kommitté mot tortyr och omänsklig behandling (CPT), som innebär att åtgärder bör vidtas i ärendet.

JO understryker att utgångspunkten bör vara den att minderåriga ska ha egna inkvarteringslokaler som vuxna fångar inte har tillträde till. Detta får dock inte innebära att minderåriga placeras på slutna avdelningar, om detta samtidigt innebär att de helt eller delvis fråntas möjligheterna till socialt umgänge och deltagande i olika aktiviteter.

JO konstaterade att bristande ekonomiska resurser, personalbrist eller utrymmesbrist inte kan anföras som skäl för att barn inte kan hållas åtskilda från vuxna eller för att de ges små eller inga möjligheter alls att umgås med andra människor och delta i olika aktiviteter. Den omständigheten att minderåriga måste inkvarteras separat från vuxna fångar får inte frånta dem möjligheten att delta i aktiviteter och umgås med andra människor. Separatinkvarteringen får inte heller i andra avseenden innebära förhållanden som påminner om isolering.

Enligt JO:s åsikt är det ifall det inte finns andra minderåriga i ett fängelse eller då antalet minderåriga är ytterst litet i allmänhet förenligt med de minderårigas intressen och sålunda godtagbart att de med urskiljning får delta i aktiviteter tillsammans med vuxna. JO konstaterade att aktiviteter som är gemensamma för minderåriga och vuxna likväl förutsätter tillräcklig övervakning för att skydda barnen.

Personalens sakkunskap

JO konstaterade på basis av den utredning som han fått att det förefaller vara beroende av slumpen hur förhållandena ordnats för minderåriga fångar samt vilken sakkunskap och yrkesskicklighet att bedöma barnens intressen de tjänstemän har som sköter dessa ärenden. Enligt JO:s uppfattning har det uppenbarligen inte funnits enhetliga rutiner eller anvisningar eller någon enhetlig utbildning i detta avseende, trots att det enbart med stöd av lagstiftningen kan vara svårt att bilda sig en uppfattning om vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av barnens intressen och vilka de med de minderårigas ålder och utvecklingsskede sammanhängande behov är som enligt lagen måste beaktas vid verkställigheten av straff.

JO bad Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet utreda hur man i bedömningscentrens verksamhet kan garantera att fängelseintagna barns intressen samt ålders- och utvecklingsrelaterade behov blir tillräckligt sakkunnigt beaktade i placeringsbeslutet och planen för strafftiden. Enligt JO:s åsikt är det skäl att Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet vidtar åtgärder också för att säkerställa att den personal som i fängelserna arbetar med minderåriga fångar har tillräcklig sakkunskap när det gäller identifiering och beaktande av barnens intressen samt deras ålders- och utvecklingsrelaterade behov.

Åtgärder

JO bad Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet senast 30.6.2011 meddela vilka åtgärder de uppfattningar som han framför ovan har föranlett.

JO Jääskeläinens beslut 29.10.2010,
dnr 879/2/08*, föredragande Anu Rita

FRAMSTÄLLNING OM ÖKAD KONFIDENTIALITET FÖR KORRESPONDENS

Klagandens brevväxling med domstolar och polismyndigheter hade lästs i fängelset. Enligt lagen får brevväxling mellan en fånge och en myndighet som utövar tillsyn över fängelsets eller anstaltspersonalens verksamhet eller en fånge och ett organ som utövar tillsyn över iakttagandet av de mänskliga rättigheterna hos vilket fången enligt internationella avtal har besvärs- eller klagorätt inte granskas eller läsas.

JO konstaterade att det inte framgår av lagtexten vilka myndigheter som ska anses utöva tillsyn över fängelsets eller anstaltspersonalens verksamhet. Enligt JO:s åsikt förefaller det emellertid som om det inte är tänkt att fängelselagens och även den föregående lagens omnämnande om myndigheter som utövar tillsyn över fängelsets eller anstaltspersonalens verksamhet ska avse finländska domstolar eller polis- eller åklagarmyndigheter. Med tillsynsmyndigheter avses i lagen uppenbarligen närmast de högsta laglighetsövervakarna och den förvaltningsinterna laglighetskontrollen.

JO konstaterade att det av förarbetena varken till den nuvarande eller till den föregående lagen framgår varför brevväxling mellan finländska rättskipningsorgan, åklagarväsendet och polisen inte är skyddad på motsvarande sätt som förfaranden av typen klagomål. Enligt JO:s åsikt är det inte helt klart om det är motiverat att konfidentialiteten inte sträcker sig till polis- och åklagarmyndigheterna och till domstolsväsendet, trots att också dessa ingår i det inhemska rättsskyddssystem som står till fångarnas förfogande när det gäller laglighetskontrollen av fängelsets och dess personals verksamhet.

JO framställde att justitieministeriet (JM) överväger om fängelselagen i sin nuvarande utformning i tillräckligt utsträckning skyddar fångars brevväxling med rättskipnings-, åklagar- och polismyndigheter eller om det finns skäl att i detta avseende göra ändringar i fängelselagen. JO bad ministeriet senast 31.12.2010 meddela om framställningen föranleder åtgärder.

JO Jääskeläinens framställning 15.9.2010, dnr 3169/2/10*, föredragande Anu Rita

JM:s kriminalpolitiska avdelning meddelade att den anser det vara skäl att i fängelselagens och häktningslagens bestämmelser om kontakter med tillsynsmyndigheter nämna också polis- och åklagarmyndigheterna samt domstolarna. Enligt JM:s kriminalpolitiska avdelning kommer man i samband med ett lagstiftningsprojekt som gäller precisering av fängelselagen och häktningslagen att utreda hur det är skäl att i detta avseende precisera fängelselagen och häktningslagen.

FÖRMEDLING AV E-POSTMEDDELANDEN TILL FÅNGAR

Klaganden kritiserade Åbo fängelses förfarande att inte vidarebefordra privat e-post till en namngiven fånge.

JO konstaterade generellt att han i princip kan förena sig om Brottspåföljdsmyndighetens yttrande, dvs. att fängelsets e-postadress inte är avsedd för att ta emot och förmedla privata e-postmeddelanden som är adresserade till fångar. På sådana meddelanden av privat karaktär torde inte heller kunna tillämpas lagen om elektroniskt kommunikation i myndigheternas verksamhet, eftersom det inte är fråga om meddelanden som riktas till en myndighet t.ex. i syfte att inleda eller behandla ett förvaltningsärende. Lagen ska emellertid i tillämpliga delar tillämpas också i annan myndighetsverksamhet.

Förvaltningslagens serviceprincip och i viss mån också fängelselagens normalitetsprincip talar för att e-postmeddelanden som sänts till fängelsets adress ska vidarebefordras till fångar. Eftersom ett e-postmeddelande inte kan innehålla förbjudna ämnen eller föremål kan möjligheten att använda e-postmeddelanden i detta avseende rentav förbättra fängelsesäkerheten.

Förmedling av e-postmeddelanden till fångar är å andra sidan med beaktande av den gällande lagstiftningen förenad med problem när det gäller fängelsesäkerheten och meddelandenas konfidentialitet. Av den anledningen måste lagstiftningen justeras för att fängelset ska vara skyldigt att vidarebefordra meddelanden. JO ansåg emellertid att det kan rekommenderas att meddelanden i enskilda fall vidarebefordras till fångar i sådana fall då problem som sammanhänger med fängelsesäkerheten och skyddet av meddelandets konfidentialitet inte utgör hinder.

JO sände en kopia av beslutet till JM för kännedom och för övervägande av behovet att precisera fängelselagen.

JO Jääskeläinens beslut 24.8.2010, dnr 2335/4/08*, föredragande Harri Ojala

PLACERING AV EN HÄKTAD PÅ DROGFRI KONTRAKTSAVDELNING

JO hade gjort den iakttagelsen att häktade i fängelserna placerades på s.k. kontraktsavdelningar eller att de inom ramen för individuella drogprogram avgav drogfrihetslöften. I samband med placeringen och drogfrihetslöftet görs rutinmässiga urin-, saliv- och utandningsprov, utan att fången misstänkts för rusmedelsmissbruk. JO beslöt på eget initiativ undersöka om det fanns tillräckligt stöd i lag för sådana förfaranden.

Enligt grundlagens 7 § 3 mom. ska rättigheterna för den som har berövats sin frihet tryggas genom lag. Syftet med häktningslagen och fängelselagen är framför allt att reglera fångarnas rättigheter och skyldigheter, i synnerhet när det görs ingripanden i grundläggande rättigheter. Utandnings-, urin- och salivprov anses utgöra kroppsbesiktning och ingripa i den personliga integriteten som tryggas i grundlagens 7 §. I lagen föreskrivs inte om kontroll av drogfrihet och placering på kontraktsavdelning på basis av en häktads drogfrihetslöfte, trots att motsvarande förfarande för fångar regleras i lag.

JO framställde att JM överväger behovet att i lag föreskriva om kontroll av häktades drogfrihet och placering på kontraktsavdelning på basis av drogfrihetslöfte, på samma sätt som i fråga om fångar.

JO Jääskeläinens framställning 15.3.2010, dnr 4734/2/09, föredragande Anu Rita

Enligt JM:s kriminalpolitiska avdelnings svar 31.5.2010 bereds kompletteringar i fängelselagen och häktningslagen och i samband med beredningen utreds hur häktningslagen kan ändras så att också häktade kan placeras på kontraktsavdelningar och i samband därmed rutinmässigt kontrolleras för drogfrihet.

ÖVERVAKADE BESÖK I SLUTNA FÄNGELSER

Förbundet Vankilavirkailijain liitto VVL ry. klagade över Riihimäki fängelses och Pyhäselkä fängelses förfarande att minska antalet dagar för övervakade besök till endast en dag per veckoslut. I Riihimäki fängelse hade man helt slutat ordna övervakade besök på söndagar och i Pyhäselkä fängelse ordnades sådana besök varannan vecka antingen på lördag eller på söndag.

Av utredningarna framgick att orsaken var de skyldigheter att anpassa personalutgifterna som sammanhängde med fängelsernas resultatavtal. Alternativet hade varit att nedskärningarna skulle ha riktats mot fängelsefunktionerna.

JO konstaterade att det var fråga om en ändring av vedertagen praxis för veckoslutsbesök av lönerelaterade skäl, som fängelserna i praktiken inte hade möjligheter att påverka. Enligt vad som utretts innebar ändringarna inte någon faktisk begränsning av fångarnas möjligheter till övervakade besök. Detta framgick i samband med inspektionerna i Riihimäki fängelse 10–11.11.2009 och i Pyhäselkä fängelse 8.10.2010. En omständighet som i viss mån talade för att ändringen uppenbarligen hade en liten men principiellt viktig betydelse var också att fångarna inte hade klagat över besökstiderna som sedermera skrevs in i ordningsstadgarna.

JO ansåg det vara beklagligt att fängelserna av de skäl som nämns ovan hade minskat veckoslutsbesöken till endast en dag per veckoslut. Arrangemanget är inte lagstridigt under förutsättning att alla dock har en faktisk möjlighet att ta emot besök, att man vid behov kan vara flexibel när det gäller besökstiderna och att fångarna känner till denna möjlighet.

Fångarnas kontakter utanför fängelset måste bedömas också som en helhet, vilket också framfördes i Pyhäselkä fängelses utredning. Till denna helhet hör utöver övervakade besök också oövervakade besök, permissioner samt kontakter per telefon och brev. Redan under de nuvarande förhållandena har besöken i och för sig en viktig betydelse för fångar och i synnerhet för häktade som inte har möjlighet att få permission. Ju mindre möjligheter en fånge har att hålla kontakt med

samhället utanför murarna under sin tid i fängelset, desto svårare är det för fången att efter frigivningen anpassa sig på det sätt som avses i fängelselagen. I detta avseende är det ytterst viktigt att fången upprätthåller regelbundna och tillräckligt täta kontakter i form av besök. Det är klart att ett fängelsestraff och en häktning redan i sig nödvändigtvis innebär begränsning av kontakterna. Fängelset har i praktiken små möjligheter att anpassa besökstiderna så att de lämpar sig för alla fångar och besökare i enskilda fall. Lika klart är det å andra sidan att möjligheten att ta emot besök under endast en veckoslutsdag inte för alla fångar garanterar tillräckliga möjligheter att få besök.

Fångarna uppgav att de förhöll sig positivt till att besök av grundad anledning kan ordnas vid någon annan tidpunkt, närmast på vardagar. Enligt JO:s åsikt är det absolut nödvändigt med ett arrangemang som möjliggör besök på alternativa tider. När det gäller besök är det också annars skäl att vara flexibel, i synnerhet om besökarna måste resa en lång väg.

JO delgav för kännedom Riihimäki fängelse och Pyhäselkä fängelse som sin uppfattning att besök måste kunna ordnas på avvikande tider och bad fängelserna senast 31.3.2011 meddela hur ofta och på vilka grunder eventuella ansökningar om besök på avvikande tider har lämnats in efter ändringen och vilka åtgärder ansökningarna har föranlett. Eftersom möjligheten att ordna besök under andra än ordinarie besökstider också förutsätter att fångarna känner till denna möjlighet, bad JO fängelserna samtidigt meddela hur fångarna informerats om saken.

JO Jääskeläinens beslut 30.11.2010,
dnr 2593/4/08*, föredragande Harri Ojala

VILLKOREN FÖR ÖVERVAKAD FRIHET PÅ PROV

Klaganden som försatts i övervakad frihet på prov bad JO undersöka ett villkor som innebar att han två gånger per månad fick träffa sin make under ett övervakat besök i Helsingfors fängelse. Det var fråga om att klaganden enligt villkoret inte tilläts träffa sin make utan övervakning samt att besöken hos maken begränsats till två gånger per månad.

Villkoret motiverades med att lagen tillåter att det uppställs villkor för rörelsefriheten. JO konstaterade att ett villkor som gäller rörelsefriheten inte kan avse annat än det område där den som försatts i frihet på prov får röra sig och under vilken tid detta får ske. Rätten att uppställa villkor för rörelsefriheten inbegriper inte begränsning av vissa personers besök i andra avseenden än vad som i sig följer av begränsningen av rörelsefriheten på vissa områden och tider. JO ansåg att villkoret enligt vilket endast övervakade besök i fängelset tilläts inte hade stöd i lag.

Klaganden hade förbjudits att besöka fängelser med undantag för att han två gånger per månad tilläts besöka sin make. Detta skenbart lagenliga villkor gällande området och tiden begränsade avsevärt klagandens privatliv och familjeliv genom att det fullständigt hindrade honom att träffa andra fängslade personer än sin make och genom att begränsa antalet besök hos maken jämfört med vad det annars skulle ha varit inom ramen för de besökstillfällen som fängelserna ordnade.

JO konstaterade att bestämmelserna om villkoren för frihet på prov, i likhet med andra bestämmelser som begränsar grundläggande rättigheter, måste tolkas positivt med avseende på de grundläggande rättigheterna. Skyddet för privatlivet bör tas i beaktande då villkor uppställs för rörelsefriheten när det gäller en person som är frigiven på prov. Enligt JO:s åsikt kan man från laglighetssynpunkt ifrågasätta åtminstone betydande villkor som med stöd av rätten att begränsa rörelsefriheten riktas mot familjelivet.

Eftersom det inte framgår av bestämmelserna om övervakad frihet på prov hur skyddet av privatlivet och familjelivet ska beaktas när villkor uppställs för rörelsefriheten, framställde JO att JM överväger att precisera bestämmelserna om uppställande av villkor för övervakad frihet på prov. JO bad ministeriet senast 31.8.2010 meddela vilka åtgärder hans framställning eventuellt gett anledning till.

JO Jääskeläinens beslut 22.4.2010, dnr 2807/4/08*
och framställning 1539/2/10*, föredragande Anu Rita

JM:s kriminalpolitiska avdelning meddelade 13.8.2010 att den bereder en proposition med förslag till lag om övervakad frihet på prov. Avsikten är att på lagnivå mera i detalj och exaktare föreskriva om övervakad frihet på prov. De synpunkter som JO framfört kommer att beaktas vid beredningen.

PERMISSION AV HÄLSOSKÄL

I samband med ett klagomål framgick det att ett fängelse beviljade permission av något viktigt skäl till dess att fången kunde beviljas permission på grund av strafftidens längd. Därefter beviljades permission i regel på grund av strafftidens längd trots att fången hade ansökt om permission av ett viktigt skäl, också om ett sådant skäl förelåg. JO beslöt på eget initiativ undersöka ärendet.

Beviljande av permission

JO konstaterade att i fängelselagen görs en klar skillnad mellan permission som beviljas på grund av strafftidens längd och permission som beviljas av ett viktigt skäl. I motiveringen till regeringens proposition konstateras uttryckligen att syftet med permission är att minska olägenheterna av frihetsberövande och att detta har betydelse också i samband med permission som beviljas av ett viktigt skäl. I motiveringen konstateras också att permission som beviljas av något viktigt skäl inte ska vara bunden till längden av fängelsetiden eller till planen för strafftiden.

JO hänvisade till ett annat avgörande som gällde permission (berättelsen för år 2009, dnr 2196/4/07 s. 165). I beslutet konstateras att om en fånge ansöker om permission på grund av ett viktigt skäl och 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 ännu inte använt alla permissioner som kunde beviljas på basis av strafftidens längd. Motiveringen till fängelselagen är emellertid inte entydig och därför var också den tolkning som tillämpades i fängelset möjlig.

JO ansåg att den fånge som anförde klagomålet hade ett sådant viktigt skäl som avses i fängelselagen (hälso- och sjukvård) när han ansökte om permission av ett viktigt skäl. Eftersom uppenbarligen också de övriga förutsättningarna för permission var uppfyllda borde fången ha beviljats permission på den grund som nämndes i ansökan och inte på grund av strafftidens längd.

Inhämtande av hälso- och sjukvårdspersonalens utlåtande

Enligt fängelselagen ska en fånge som ansöker om permission av något skäl i anknytning till hälso- och sjukvård inhämta ett utlåtande av en tjänsteman som hör till hälso- och sjukvårdspersonalen. I fängelselagen eller dess förarbeten anges inte i vilken form tjänstemannen ska ge utlåtandet.

Av utredningarna framgick att fängelsets tandläkare i åtminstone ett permissionsärende hade gett ett muntligt utlåtande enligt vilket det var motiverat att fången fick viss tandvård utanför fängelset. Till övriga delar kunde fången få den tandvård han behövde i fängelset. Fängelsedirektören kände å andra sidan till att tandläkaren i allmänhet hade en positiv inställning till att fångarna på egen bekostnad skaffade tandvård utanför fängelset, om förutsättningarna för permission var uppfyllda och om det fanns övervakningsresurser för ändamålet.

Permissionsförfarandet är skriftligt och en fånge har i princip rätt att få veta orsakerna till att hans ansökan har avslagits. JO ansåg det därför vara på sin plats att alla yttranden som inhämtats i samband med behandlingen av ett permissionsärende är skriftliga. Yttrandena kan innehålla information som inte framgår av permissionsbeslutet och som t.ex. kan ha betydelse för innehållet i fångens följande permissionsansökan.

JO konstaterade också att varje permissionsansökan ska behandlas självständigt. Han ansåg det inte vara godtagbart att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården kan komma med allmänna synpunkter när det gäller ett sådant viktigt skäl som anges i en permissionsansökan. Den prövning som föregår ett permissionsbeslut förutsätter däremot ett separat ställningstagande som uttryckligen gäller ansökan i

fråga. I sådana fall då en fånge ansöker om permission för att flera gånger få vård för ett visst besvär och då det vid tidpunkten för ansökan är känt att vården kräver flera besök, kan yttrandet emellertid omfatta alla besök som behövs för vården i fråga.

JO Jääskeläinens beslut 26.8.2010, dnr 2225/2/10, föredragande Iisa Suhonen

FÖRHÅLLANDENA OCH VERKSAMHETEN I ETT FÄNGELSE

JO beslöt under sin inspektion i Riihimäki fängelse 18.5.2008 på eget initiativ undersöka förhållandena och verksamheten i fängelsets C-avdelning.

JO ansåg att det kunde misstänkas att luftväxlingen var otillräcklig på grund av att en plexiskiva som inte ingick i byggnadsplanen hade installerats vid cellernas galler på isoleringsavdelningen (C1). Frågan om luftväxlingen var tillräcklig skulle utredas genom mätningar som gjordes av en sakkunnig. Det var också skäl att utreda plexiskivans betydelse för brandsäkerheten.

Vidare konstaterades att C-avdelningens bostadsceller var spartanskt utrustade. Cellerna gav över huvud taget ett osnyggt intryck vilket delvis berodde på att de saknade förvaringsutrymmen för kläder och andra tillhörigheter. För att få vatten i duschen på C3-avdelningen måste man trycka in en knapp i taket.

JO ansåg att de lätta plastkäppar och -boxar som fångarna fått för förvaring av tillhörigheter inte kunde vara permanenta lösningar. Cellernas utrustning borde omprövas för att bättre motsvara anvisningen nr 091/1011 om utrustningen i enpersons celler, om inte viktiga säkerhetsskäl som har samband med fängelsets egendom förutsätter något annat. Också placeringen av duschens tryckknapp måste omprövas. För fångar som eventuellt vill studera måste cellen utrustas med en läslampa och en bordsyta eller motsvarande.

Aktiviteter på en säkerhetsavdelning

Placering av en fånge en säkerhetsavdelning är till sin karaktär en säkerhetsåtgärd. I fängelselagen föreskrivs om grunderna för placering på säkerhetsavdelning. En sådan placering innebär en ytterligare begränsning av den personliga friheten. Enligt lagen får rättigheterna för fångar som placerats på en säkerhetsavdelning inte begränsas mer än vad som är nödvändigt till följd av placeringen på säkerhetsavdelningen. En fånge som är placerad på en säkerhetsavdelning ska ges tillfälle att uppfylla sin sysselsättningsplikt i aktiviteter som lämpar sig för säkerhetsavdelningen.

Enligt fängelselagen ska fångarna under den fastställda arbets- och sysselsättningstiden ges tillfälle att uppfylla sysselsättningsplikten i en sysselsättning som främjar genomförandet av planen för strafftiden. Fångar ska placeras i verksamhet med beaktande av planen för strafftiden, ordningen och säkerheten i fängelset samt säkerheten i samhället. Fångar som placerats på avdelningen ska ges tillfälle att uppfylla sysselsättningsplikten i aktiviteter som lämpar sig för säkerhetsavdelningen. För ordnande av sysselsättningen har lagstiftaren godkänt att en placering på säkerhetsavdelningen inverkar begränsande också på arten av den verksamhet som ordnas för fångarna. Trots att uttrycket "aktiviteter som lämpar sig för säkerhetsavdelningen" ger fångvårdsmyndigheterna mera prövningsrätt än i fråga om normal verksamhet ansåg JO det emellertid vara motiverat att den verksamhet som ordnas också innehåller element som gör det möjligt att beakta fångarnas individuella planer. I fråga om varje fånge är det skäl att också i samband med placeringen på säkerhetsavdelningen besluta om placering i sysselsättning.

Placering på en säkerhetsavdelning innebär för fången ett kraftigare ingrepp i den personliga friheten än fängelsestraffet redan i sig innebär. Fängelsets skyldighet att stödja fångens möjligheter att upprätthålla sin hälsa och funktionsförmåga accentueras under den tid som fången är placerad på säkerhetsavdelning.

Med tanke på fångarnas fysiska och psykiska hälsa är det viktigt att det ordnas stimulerande och mångsidiga sysselsättningar för dem. Detta följer också av skyldigheten att bemöta fångarna på ett mänskligt sätt. Det är skäl att också i andra avseenden i mån av möjligheter stödja samvaron mellan fångarna. Samvaron mellan fångarna på en avdelning påverkas naturligtvis av att den kan förverkligas på ett tryggt sätt, både från fångarnas och från de anställdas synpunkt. Med tanke på säkerheten måste det finnas tillräckligt med personal som övervakar aktiviteterna. Övervakningen har större betydelse på en säkerhetsavdelning än på fängelsets övriga slutna avdelningar.

Förhållandena på en säkerhetsavdelning har betydelse för arten av den verksamhet som ordnas. På säkerhetsavdelningen måste det sålunda finnas ändamålsenliga utrymmen för olika typer av stimulerande och mångsidiga aktiviteter. De fysiska ramarna får sålunda inte utgöra något hinder i detta avseende. De fysiska förhållandena på säkerhetsavdelningen i Riihimäki fängelse ger för närvarande inte möjlighet att ordna särskilt mångsidiga och stimulerande aktiviteter för dem som placerats på avdelningen. Avdelningen har visserligen relativt goda utrymmen för gymnastik och idrott men inga andra utrymmen för egentlig samvaro, utom köket.

Trots att placeringen är avsedd att vara kortvarig – vilket den enligt JO:s åsikt dock i praktiken inte är – uppfyller den nuvarande aktivitetstiden och de relativt begränsade alternativen, som huvudsakligen har karaktären av fritidsaktiviteter, inte lagens krav i alla avseenden.

Deltagandet i aktiviteterna påverkas dels av utbudet och också av fångarnas egen inställning. Det är därför viktigt att fångarna motiveras att delta i aktiviteterna. JO uppmärksammade CPT:s rekommendation om att aktivitetsprogrammet ska planeras och justeras av en tvärvetenskaplig grupp i samråd med fångarna och i enlighet med en för de enskilda fångarna upprättad individuell risk- och behovsbedömning.

Aktiviteterna på den slutna avdelningen (C3) är enligt utredningen något bättre än aktiviteterna på säkerhetsavdelningen, närmast i kvantitativt hänseende. Enligt fängelsets arbetsordning är den slutna avdelningen i praktiken nästan lika sluten som säkerhetsavdelningen. JO:s synpunkter på säkerhetsavdelningarnas funktioner gällde huvudsakligen också denna slutna avdelning.

JO delgav för kännedom Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet och Riihimäki fängelse sin uppfattning om utrustningen i bostadscellerna på Riihimäki fängelses C-avdelning samt om aktiviteterna på den säkerhetsavdelningen och på den slutna avdelningen C3. JO bad Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet senast 29.19.2009 meddela vilka åtgärder som vidtagits med anledning av JO:s uppfattningar.

JO Jääskeläinens beslut 19.5.2010,
dnr 2066/2/08*, föredragande Harri Ojala

Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet meddelade 26.10.2009 att friskluftventilen i isoleringsavdelningens celler flyttats så att den mynnar ut i det rum där fången hålls isolerad. Dessutom har en bit av plexiskivan som fästs vid gallret mellan cellutrymmet och förrummet skurits bort så att friskluften på grund av undertrycket från frånluftsventilen strömmar genom utrymmet, vilket tryggar en kontinuerlig luftväxling i enlighet med normerna.

Problemet med den osnygga säkerhetsavdelningen berodde enligt fängelset på att plastboxarna inte användes. Fångarna hade inte klagat över saken. I fråga om duschknappen meddelade centralförvaltningsenheten att fängelset framhållit att arrangemanget var resultatet av ett noggrant övervägande. Fängelset överväger att lösa problemet med placeringen av knappen så att i cellen vid behov eventuellt placeras en förhöjningssockel. Skrivunderlaget och belysningen var förenliga med fängelsets normer. På begäran kan en fånge få tilläggsbelysning och ytterligare ett skrivunderlag.

I juni 2010 började en specialinstruktör inom socialarbetet varannan vecka hålla mottagningar som besöktes av 2–3 fångar per gång. För C2- och C3-avdelningar utnämndes från början av år 2011 en instruktör som redan inlett individarbete på den slutna avdelningen.

HÖRANDE AV FÅNGE I SAMBAND MED PLACERING PÅ SÄKERHETSAVDELNING

Klaganden kritiserade fängelsets förfarande att höra fångar som föreslagits bli placerade på säkerhetsavdelning. Efter att han tagit tillbaka sitt klagomål beslöt JO dock att pröva ärendet på eget initiativ.

Enligt utredningen gick det i praktiken till på följande sätt när en fånge hördes i Åbo fängelse. När fängelset föreslår eller överväger att förlänga en placering på säkerhetsavdelningen och då det i det sist nämnda fallet enligt fängelsets bedömning har framkommit ny utredning, ges fången en förslagspromemoria som innehåller uppgifter om grunderna för yrkandet. Fången kan till dessa delar framföra sin åsikt och antingen muntligen eller om han så önskar skriftligen ge en utredning till de väktare som hör honom.

JO anser att när en fånge i dessa fall muntligen hörs i fängelset i närvaro av ett vittne och fångens yttrande protokollförs räcker detta i och för sig, förutsatt att fången redan på förhand får tillgång till fängelsedirektörens promemoria. I fråga om eventuellt annat material t.ex. i fångdatasystemet har det betydelse om materialet kan påverka avgörandet i ärendet. Om så är fallet ska fången ges möjlighet att ta del också av det materialet. JO ansåg det vidare vara motiverat att fången informeras om möjligheten att om han så önskar ge ett separat skriftligt yttrande i ärendet. Samtidigt ska fången också informeras om när ett eventuellt skriftligt yttrande senast ska ges.

I situationer då placeringen förlängs är det enligt JO:s åsikt av en central betydelse att fången i samband med hörandet informeras om de omständigheter på grund av vilka fängelset anser att det fortfarande är nödvändigt att hålla honom placerad på säkerhetsavdelningen.

Enligt utredningen ska fången höras endast i förslagsskedet. Om ytterligare relevant utredning inhämtas i beslutsskedet ska fången beredas möjlighet att bekanta sig också med den. I praktiken kan hörandet gå till på det sättet att fången ges möjlighet att bekanta sig med fångdatasystemets material i ärendet.

JO Jääskeläinens beslut 24.3.2010, dnr 4094/2/09, föredragande Harri Ojala

HÖRANDE I SAMBAND MED PLACERING PÅ SÄKERHETSAVDELNING OCH I ETT DISCIPLINÄRENDE

Enligt Riihimäki fängelses praxis brukade man i säkerhetsavdelningens kök behandla ärenden som gällde fortsatt placering på säkerhetsavdelningen och också höra fången där. Fången måste vara närvarande vid behandlingen. Om fången inte ville yttra sig i ärendet och inte heller vara närvarande blev han buren till behandlingen i köket. JO beslöt på eget initiativ pröva ärendet.

Fängelsedirektören motiverade praxisen med att det inte är fråga om att höra fången utan om ett tillfälle där en eventuell förlängning av placeringen på säkerhetsavdelningen behandlas. Fångens närvaro är nödvändig för att man ska kunna bedöma fångens sinnestillstånd, aggressivitet och hälsotillstånd då man överväger att förlänga placeringen på säkerhetsavdelningen. Fången ges tillfälle att för fängelseledningen berätta vad han anser bl.a. om placeringen på säkerhetsavdelningen. Fången behöver inte yttra sig om han inte vill. Vid tillfället får fången veta vad man anser om det har gått bra och om hans uppträdande.

Bakgrunden till förfarandet var iakttagelsen att fångarna var ovilliga att närvara vid tillfället, dvs. att ”fångarna hade tvingats handla mot sitt eget intresse”. Detta framgick på det sättet att en fånge hade meddelat personalen att man måste bära honom till tillfället.

Den omständigheten att en fånge, av de orsaker som nämns i direktörens utredning, hämtats till tillfället och myndigheternas utredningsskyldighet i sig talar enligt JO eventuellt för att fångens närvaro under de nämn-

da förhållandena ansågs vara viktig. Användningen av tvångsmedel för att hämta fången till tillfället saknar emellertid stöd i lag. Detta gäller också den omständigheten att närvaron var nödvändig för bedömning av fångens sinnestillstånd och hälsa. I fråga om placeringen på säkerhetsavdelningen och förlängningen av placeringen är det skäl att i första hand beakta de grunder som anges i lagen. JO ansåg det i och för sig vara viktigt att i samband med placeringen vederbörligen beakta också fångens hälsotillstånd, men behovet att bedöma detta kan inte vara en grund för användning av tvångsmedel.

Utgångspunkten för förvaltningslagens bestämmelse om hörande av parter är att myndigheterna är skyldiga att ge parterna tillfälle att bli hörda. En part får avgöra om han vill bli hörd i ett ärende eller inte och också, om lagen inte uttryckligen föreskriver närvaroskyldighet, om han vill vara närvarande vid den muntliga behandlingen av ett ärende.

En fånge är skyldig att rätta sig efter fängelsepersonalens uppmaningar om befallningar. En fånge kan också påföras disciplinstraff för att inte ha iakttagit en uppmaning eller befallning som en tjänsteman vid fångvårdsväsendet inom ramen för sina befogenheter har givit i syfte att upprätthålla fängelsets ordning och säkerhet. Mot fången kan i sådana fall som avses i fängelselagens 18 kap. 6 § också riktas maktmedel som är behövliga och försvarliga med hänsyn till omständigheterna. Försvarligheten ska bedömas med hänsyn till hur viktigt och brådskande uppdraget är, hur farligt motståndet är, de resurser som står till förfogande samt övriga omständigheter som är relevanta för en helhetsbedömning av situationen.

I det aktuella fallet hade den som utsattes för maktmedlet inte över huvud taget någon skyldighet att delta i behandlingen av ärendet. Enligt förvaltningslagen har en fånge rätt att bli hörd, vilket innebär att han kan avstå från denna rätt om han så önskar. Maktmedel får inte heller användas för att hämta en fånge till ett tillfälle trots att det är fråga om att utreda ett ärende i den bemärkelse som avses i förvaltningslagens 31 § och trots att det ofta också från fångens synpunkt är motiverat att i fängelseförhållanden reda ut ärenden muntligt i stället för att behandla dem skriftligt.

Fängelsets förfarande var problematiskt också i det avseendet att bakgrunden till att fångar bars till behandlingen var fängelsets misstanke om att de som skulle höras hade blivit utsatta för påtryckningar av andra fångar för att de inte skulle närvara vid behandlingen av sitt ärende. Syftet med åtgärden var också att ingripa i de fångars personliga frihet som blivit utsatta för påtryckningar. Trots att fängelset genom sitt förfarande hade strävat efter att fången trots påtryckningarna skulle ta tillfället i akt att bli hörd och framföra sin syn på saken, kunde förfarandet trots dess eventuellt goda syfte gott inte anses vara laglig.

Hörande i disciplinärenden

I direktörens utredning jämställdes förfarandet med påförande av disciplinstraff.

I fängelselagens 1 kap. 7 § och dessutom i 15 kap. om disciplin föreskrivs om hörande i samband med utredning av disciplinärenden och påförande av disciplinstraff. Vid utredning av en ordningsförseelse ska den misstänkte fången höras. I samband med utredningen kan en fånge hållas åtskild från övriga fångar. Ärenden som gäller disciplinstraff ska behandlas i ett muntligt förfarande i närvaro av fängelsedirektören, den säkerhetsansvarige tjänstemannen, den misstänkte fången och ett ojävigt vittne.

Bestämmelsen om utredning och i synnerhet bestämmelsen om påförande av disciplinstraff tyder på att bestämmelserna om fångens närvaro är mera förpliktande när det gäller disciplinärenden än när det gäller behandling av ärenden om placering på säkerhetsavdelning. Lagen ger emellertid inget stöd för den uppfattningen att en fånge som vägrar delta i ett tillfälle som gäller påförande av disciplinstraff kan ”hämtas” till tillfället med användning av maktmedel. I förarbetena till fängelselagen (RP 263/2004 rd, s. 190) konstateras det att utredningen av en ordningsförseelse är en småskalig förundersökning vid vilken förseelsens art och förhållandena omsorgsfullt ska utredas. Att det är fråga om en småskalig förundersökning innebär inte i sig att maktmedel får användas för att uppfylla kravet att den som ska höras är närvarande, trots att denne sitter i fängelse. Detta skulle förutsätta en uttrycklig bestämmelse i lagen.

Som disciplinärenden utreds och behandlas i fängelset både smärre strafflagsbrott och andra förseelser mot anstaltsordningen, såsom överträdelse av ordningsstadgan. I fråga om den först nämnda kategorin av brott måste de straff- och processrättsliga bestämmelserna och principerna uttryckligen iakttas. I fråga om brott finns också den möjligheten att ärendet hänförs till förundersökning och avgörs av en allmän domstol.

JO konstaterade i fråga om skyldigheten att delta i den muntliga behandlingen innan ett disciplinstraff påförs att det av lagens förarbeten framgår att deltagande inte anses vara nödvändigt trots den förpliktande ordalydelsen i lagbestämmelsen. Till denna del anförs att "[f]ångens närvaro är dock inte nödvändig, utan ett disciplinstraff ska kunna påföras även om fången inte önskar delta på mötet". Det finns sålunda inte tillräckliga grunder heller för ett sådant förfarande att fången mot sin vilja hämtas till behandlingen av ett ärende som gäller påförande av disciplinstraff. Genom att vägra delta i behandlingen kan fången sålunda inte heller göra sig skyldig till en ordningsförseelse.

JO delgav för kännedom direktören för Riihimäki fängelse sin uppfattning att det inte finns några lagliga grunder för användning av maktmedel när det gäller hörande av en fånge och utredning av ett ärende som gäller förlängning av en placering på säkerhetsavdelning. JO anser att det inte heller finns förutsättningar för användning av maktmedel vid utredning av en ordningsförseelse och påförande av disciplinstraff.

JO Jääskeläinens beslut 5.5.2010,
dnr 1909/2/08*, föredragande Harri Ojala

ÄNDRING AV DISCIPLINHANDLINGAR I FÄNGELSET

När väktarna granskade klagandens cell hittade de en ca 10 milliliters flaska som innehöll ett narkotikaklassat läkemedel. Klaganden påfördes därför som disciplinstraff fem dygn i ensamcell.

Klaganden gjorde sedermera en undersökningsbegäran till polisen för brottet falsk angivelse. Han ansåg att någon eller några personer hade gömt flaskan i hans cell. Förundersökningen slutfördes och ärendet överfördes till åklagaren för prövning.

Åklagaren beslöt att inte väcka åtal mot de misstänkta (fem personer inklusive klaganden) på den grunden att i ärendet inte framkommit sannolika skäl för att de gjort sig skyldiga till brott.

JO konstaterade att det inte rådde något tvivel om att man i klagandens cell hade hittat en liten flaska vätska som testats av fängelset och konstaterats innehålla narkotikaklassat läkemedel. Med hänsyn till detta ansåg JO att det disciplinstraff som fängelsedirektören påfört inte kunde anses vara felaktigt. Den omständigheten att grunderna för disciplinstraffet i efterhand hade "ifrågasatts" med beaktande av åklagarens beslut att inte väcka åtal betydde inte i och för sig att den ursprungliga bevisbedömningen hade varit lagstridig. Med hänsyn till detta föranledde fängelsets förfarande i disciplinärendet inga åtgärder.

JO sände sitt svar till Brottspåföljdsmyndigheten för kännedom och för bedömning av frågan om åklagarens avgörande i det ärende som gällde klaganden gav anledning att i något avseende ändra eller komplettera uppgifterna i disciplinhandlingarna.

Brottspåföljdsmyndigheten gav JO följande svar: "Brottspåföljdsmyndigheten förundrar sig över åklagarens beslut om att inte väcka åtal i ärendet. Vi tycker att det är märkligt att det fattas ett beslut om att inte väcka åtal på grund av att det saknas bevis i en situation där en person som inte åtalas redan i laglig ordning har påförts ett straff för brottet i fråga". Brottspåföljdsmyndigheten såg varken något behov av eller någon orsak till att ändra eller komplettera disciplinhandlingarna gällande klaganden.

JO konstaterade med beaktande av de tillämpliga författningarna följande som sin slutsats: 1) disciplinförfarandet är subsidiärt i förhållande till en egentlig straffprocess (förundersökning, åtalsprövning och domstolsbehandling) samt 2) ett ärende som redan

har behandlats i disciplinärt förfarande kan under vissa förutsättningar behandlas på nytt i en egentlig straffprocess. Om den egentliga straffprocessen utmynnar i ett avgörande som innebär att den misstänkte inte tillräknas något brott, måste den misstänkte anses vara oskyldig.

JO bad Brottspåföljdsmyndigheten ge ett yttrande i ärendet och uppmärksamma de grunder på vilka den, såsom framgår av dess tidigare svar, ansett att åklagarens avgörande inte hade någon betydelse när det gällde grunderna för det disciplinstraff som tidigare påförts klaganden, och sålunda ansett att det inte fanns något behov att ändra eller komplettera uppgifterna i de disciplinhandlingar som gällde klaganden.

Brottspåföljdsmyndigheten konstaterade i sitt yttrande att i enlighet med fängelselagens 15 kap. 9 § ska vid utredning av ordningsförseelser i fängelset genomföras en opartisk och objektiv utredning, varvid förseelsen utreds på det sätt som dess art och allvarlighetsgrad kräver. Om fången på basis av den bevisning som lagts fram anses ha gjort sig skyldig till en ordningsförseelse ska han påföras disciplinstraff. Det administrativa disciplinförfarandet visar tydligt den viktiga roll som tillmäts anstaltssäkerheten och anstaltsordningen. Enligt Brottspåföljdsmyndighetens åsikt kan det därför vara motiverat att vidta disciplinära åtgärder, trots att åtalströskeln vid den straffprocessuella åtalsprövningen inte nödvändigtvis överskrids, vilket efteråt har konstaterats i det aktuella fallet.

Brottspåföljdsmyndigheten meddelade att till klagandens fånghandlingar fogats en bilaga vari antecknats åklagarens beslut samt konstaterats att klaganden är oskyldig i detta fall.

JO ansåg att dessa åtgärder innebar att de disciplinära anteckningarna om klagandena rättats. Ärendet föranledde sålunda inte några ytterligare åtgärder.

JO Jääskeläinens beslut 9.7.2010,
dnr 170/2/08*, föredragande Kristian Holman

UNDERSÖKNING AV EN HÄKTADS RYMNING

JO bad 17.4.2008 polisinrättningen i Vanda härad göra förundersökning i ett ärende som gällde den vid Vanda fängelse, som hörde till dåvarande Södra Finlands regionfängelse, anställda personalens förfarande i samband med att en häktad person rymt och i samband med att rymningen senare upptäcktes. Enligt begäran om förundersökning var det skäl att inrikta undersökningen dels på dem som möjliggjort rymningen och dels på de försummelser som ledde till att det dröjde innan rymningen upptäcktes, t.ex. försummelsen att reagera på ett tips från polisen om rymningen och metoderna för utredning av orsakerna till några fångars frånvaro. Eftersom det i ärendet hade framkommit skäl att misstänka bristfälligheter också i ledningen av fängelsets verksamhet och i anvisningarna om verksamheten ansåg JO det vara skäl att vid behov utsträcka undersökningen också till ledningsnivån. JO bad att förundersökningsprotokollet skulle tillställas åklagaren för åtalsprövning.

Efter att förundersökningen och en tilläggsundersökning slutförts beslöt häradsåklagaren vid åklagarämbetet i Östra Nyland att inte väcka åtal mot en av de misstänkta. Häradsåklagaren beslöt väcka åtal mot de övriga som under förundersökningen misstänkts för brott.

JO konstaterade att i ärendet på begäran hade gjorts förundersökning och att ärendet efter åklagarens åtalsprövning hade överförts till en behörig domstol för prövning som ett tjänstebrott. Oberoende av vilket avgörande domstolen slutligen stannar för var den bedömning som gjordes på basis av Fångvårdsväsendets interna utredning och de beslut som med anledning av dem fattades med stöd av tjänstemannalagen delvis otillräckliga och delvis problematiska.

Efter den interna utredningen begränsades den kritiska bedömningen av ärendet till enbart personalen som deltog i den direkta övervakningen, trots att det redan i samband med den interna utredningen framkommit övervakningstekniska och med den interna ledningen sammanhängande brister i fängelsets säkerhetsarran-

gemang. Också det beslut som direktören för regionfängelset tog om att efter den interna utredningen överföra bedömningen av de försummelser som uppdagats i ärendet och påföljdsprövningen till fängelsedirektören, var såtillvida problematiskt att fängelsedirektören nu själv stod som åtalad i samma ärendekomplex.

JO delgav för kännedom Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet, direktören för Södra Finlands brottspåföljdsregion och den förre regiondirektören sin uppfattning om undersökningen och bedömningen av de försummelser som uppdagats i samband med en fångrymning vid Vanda fängelse.

JO Jääskeläinens beslut 21.12.2010,
dnr 861/2/10, föredragande Harri Ojala

NATTBEMANNING I FÄNGELSE

Fångarna på en avdelning i Jokela fängelse kritiserade fängelsets förfarande när det gällde ordnande av aktiviteter. Våren 2008 hade fängelset under flera dagar haft s.k. nattbemanning och för fångarna hade sålunda inte ordnats andra aktiviteter än måltider och utomhusvistelse.

JO beslöt på grund av utredningen undersöka om denna praxis var allmän också i andra fängelser som hörde till Södra Finlands regionfängelse. Utredningen visade att situationen var mest problematisk vid Jokela fängelse. Vid fängelset hade man av sparsamhetsskäl varit tvungen att införa nattbemanning för att trygga ordning och säkerhet för båda fångarna och personalen. Orsaken var huvudsakligen sjukfrånvaro bland personalen. Brottspåföljdsmyndigheten ansåg att praxisen i undantagsfall var motiverad om det inte fanns tillgänglig personal. Om arrangemanget emellertid berodde på anslagssituationen innebär detta att sparmålet prioriteras framför funktionerna, vilket enligt verkets åsikt är problematiskt.

JO konstaterade att han i och för sig ansåg det vara ett eventuellt hinder för ordnande av aktiviteter att dessa inte kan genomföras utan att äventyra fångarnas och personalens samt eventuella utomståendes säkerhet. Enligt fängelselagen ska anstaltsordningen och säkerheten beaktas vid placering av enskilda fångar i sysselsättning. En fånges rättigheter och förhållanden får inte begränsas i andra avseenden än vad som föreskrivs i lag eller som oundgängligen följer av själva straffet. På motsvarande sätt får en häktads rättigheter inte begränsas mer än vad syftet med häktningen, förvaringssäkerheten och upprätthållandet av ordningen i fängelset nödvändigtvis kräver.

JO ansåg det inte vara godtagbart att fångar relativt ofta fråntas möjligheten att delta i sysselsättningar eller fritidsaktiviteter av skäl som i sista hand beror på fängelsets knappa resurser. Den huvudsakliga orsaken till fängelsets praxis, dvs. den oförutsett stora sjukfrånvaron bland personalen, föreföll emellertid ha ett samband med de sparmål som uttryckligen gällde också fångvårdsväsendet. Av utredningarna framgick att de ekonomiskt betingade nedskärningarna av övertidsarbeten och ersättningar för olägenheter helt tydligt hade haft betydelse för att man införde nattbemanning. I och för sig hade fängelset knappast några andra möjligheter att påverka sparåtgärderna än genom omorganisering av arbetet.

JO ansåg att situationen vid Jokela fängelse där man infört nattbemanning var oroväckande. Den motsvarade inte de syften som fängelselagen och häktningslagen avser när det gäller innebörden av fängelse och häktning. Framför allt den omständigheten att man vid tidpunkten för utredningen rätt ofta hade infört nattbemanning i hela fängelset kunde inte anses vara godtagbar. Också Brottspåföljdsmyndigheten understryker i sitt yttrande vikten av att utreda hur det kan undvikas att införa nattbemanning i hela fängelset.

JO bad Jokela fängelse senast 31.1.2011 meddela om antalet situationer med nattbemanning hade kunnat minskas jämfört med situationen vid tidpunkten för klagomålet och vilka åtgärder fängelset vidtagit för att minska antalet sådana situationer. Han bad också fängelset beskriva nuläget.

JO Jääskeläinens beslut 5.11.2010,
dnr 3872/2/10*, föredragande Harri Ojala

Fängelset meddelade att antalet situationer då det haft nattbemanning var lika många år 2009 som år 2008. År 2010 kunde antalet nattbemanningssituationer nästan halveras. För fängelsets vidkommande gäll-

de sparmålen fortsättningsvis under år 2010. Målen uppnåddes sålunda i fråga om övertidsarbeten, men sjukfrånvaron minskade inte i motsvarande mån.

I fängelset hade också vissa arbeten och arbetsskift omorganiserats. En bidragande orsak till detta var att bötesstraffavdelningen 1.6.2010 blev en öppen fängelseavdelning. Omorganiseringen frigjorde övervakningsresurser. Fängelset planerar också omorganisering av veckoslutsbesöken, ändringar som berör fångarnas måltider samt färre fritidsaktiviteter på vardagar.

Fängelset befarade att det också i fortsättningen i vissa fall måste fungera med nattbemanning, både med tanke på fångarnas och med tanke på personalens säkerhet. Fängelset försöker dock undvika sådana situationer med andra åtgärder.

Ett avgörande (3088/2/08) som gäller fångars språkliga rättigheter i Åbo fängelse refereras i avsnittet Språkärenden s. 339.

5.4.4 ÖVRIGA AVGÖRANDEN

ANSTALTSORDNING OCH BEMÖTANDE AV FÅNGAR

Beläggande med fängsel under transport

Klaganden bad JO pröva Vanda fängelses förfarande att belägga fångar med fängsel under transporter till rättegångar. Klaganden uppgav att han under en transport från Helsingfors hovrätt till Vanda fängelse 19.11.2008 hade varit belagd med fängsel trots att han var den enda personen i transporten. Han berättade också om en transport sommaren 2007 då han hade använt kryckor. Klaganden uppgav att han varit belagd med fängsel under närmare tio transporter.

Enligt häktningslagens 13 kap. 2 § 1 mom. får en häktads omedelbara rörelsefrihet begränsas med handbojor, knippförband av plast eller andra motsvarande medel, om det är nödvändigt bl.a. för att förhindra rymning under transport. Fängelselagens 18 kap. 2 § innehåller i sak motsvarande bestämmelse om användning av fängsel.

Södra Finlands regionfängelse konstaterade i sitt yttrande att fångar som från Vanda fängelse ska transporteras till en domstol i regel beläggs med fängsel för att förhindra rymning. Regionfängelset ansåg att det är motiverat att belägga alla fångar i en enskild transport med fängsel i sådana fall då risken för rymning är konkret, dvs. då man under rusningstid i huvudstadsregionen transporterar många fångar och fångarna är flera än övervakningspersonalen. Regionfängelset ansåg att det visserligen kan uppfattas som problematiskt att använda fängsel på en fånge som rör sig med kryckor, men å andra sidan kan det redan med tanke på de transporterade fångarnas säkerhet ifrågasättas om en del av dem kan transporteras utan fängsel.

JO konstaterade att i en normal situation, dvs. då det finns lagliga grunder för användning av fängsel, aktualiserar den omständigheten att fångarna beläggs med fängsel inte i sig frågan om kränkning av människovärdet. JO har i tidigare avgöranden ansett att användning av fängsel både enligt tidigare och enligt nuvarande lagstiftning alltid måste övervägas i varje enskilt fall.

I ett lagstiftningsprojekt som pågick vid tidpunkten för beslutet om fångtransporten behandlas de frågor som kommer upp i klagomålet inte i detalj. JO ansåg att propositionsutkastets motivering i fråga om användning av fängsel långt motsvarade den motivering som på 1970-talet framfördes i förarbetena till lagen om verkställighet av straff.

JO ansåg att de allmänna synpunkterna på rymningsrisken under förhållanden då det råder rusning i trafiken är förståeliga. Att man utgår ifrån att alla fångar som transporteras ska beläggas med fängsel då det är rusning i trafiken är uppenbart inte baserat på en riskanalys som gäller enskilda häktade eller fångar. En sådan praxis är inte förenlig med utgångspunkterna för lagen och med kravet att användningen av fängsel ska vara nödvändig och vara det alternativ som kommer i sista hand, och inte heller förenlig med de internationella rekommendationerna.

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet ansåg JO att det åtminstone inte är uppenbart att det så som lagen förutsätter hade varit nödvändigt att belägga klaganden med fängsel under transporten 19.11.2008. Klaganden var då den enda transporterade personen, med transporten medföljde tre fångvårdstjänstemän av vilka två uppenbarligen aktivt hade kunnat sköta övervakningen, och transporten skedde utanför rusningstid efter klockan 18.00.

JO konstaterade att Vanda fängelses praxis att belägga alla fångar som transporterades tillsammans under rusningstid med fängsel i och för sig kunde motiveras med rymningsrisken enligt häktningslagens 13 kap. 2 §. JO ansåg emellertid att en sådan – uppenbarligen av nödvändighet dikterad – lagtolkning är synnerligen extensiv och stridande mot utgångspunkten för lagen. Den omständigheten att det är lättare att rymma från en bil som stannar i trafikstockningar än från en bil som stannar mera sällan, berättigar enligt JO:s åsikt inte en sådan slutsats att fängsel i enskilda fall är måste användas för att förhindra rymning. JO ansåg det inte heller vara förenligt med lagen att en person beläggs med fängsel enbart på den grunden att med samma transport också följer personer som måste beläggas med fängsel.

JO delgav för kännedom Vanda fängelse sina uppfattningar om dess förfarande. JO sände en kopia av sitt beslut också till JM:s kriminalpolitiska avdelning, till Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet och till Södra Finlands brottspåföljdsregion.

JO Jääskeläinens beslut 1.12.2010,
dnr 526/4/09*, föredragande Pasi Pölönen

Antal fängelsepersonal vid ankomstgranskning av en fånge

I två klagomål som gällde Åbo fängelse var det fråga om huruvida alltför många fångvårdstjänstemän (i det ena fallet 15 och i det andra 8–10 väktare) var närvarande vid ankomstgranskningen och säkerhetskontroll där fången måste klä av sig naken.

Enligt vad som utretts är flera fångar inte närvarande under ankomstgranskningen och det rums där granskningen sker har inte insyn utifrån. Kvinnliga väktare är närvarande endast då kvinnliga fångar granskas. På mottagningsavdelningen arbetar 4–5 vakter. Ankomstgranskningen görs normalt av tre väktare, i bland av 2–5 väktare. I specialfall, t.ex. vid mottagning av fångar som ska placeras på säkerhetsavdelning, kan också andra väktare vara närvarande vid ankomstgranskningen, t.ex. väktare som deltagit i transporten och väktare från säkerhetsavdelningen.

JO konstaterade att fängelselagen ger stöd för sådana ingrepp i den personliga integriteten som innebär att en fånge måste klä av sig. En fånge kan i samband med ankomstgranskning och säkerhetskontroll åläggas att byta kläder och måste då klä av sig naken. Också en mera generell granskning av en naken kropp innebär ett ingrepp i den fysiska integriteten och i intimitetsskyddet. Förhållandena i samband med granskningen är relevanta för ingreppets djup eller relevans. Europadomstolen har i sin rättspraxis uppmärksammat vissa förhållanden som kan leda till att granskningen blir skymflig eller omänsklig.

JO ansåg att fängslets förfarande kunde kritiseras med tanke på fängelselagens proportionalitetsprincip och principen om minsta olägenhet. Det kan inte anses vara nödvändigt att 8–15 av fångvårdsväsendets personal deltar i granskningen av en fånge. Så många personers deltagande har inte t.ex. av funktionella skäl eller skäl som sammanhänger med fängelsets säkerhet påvisats vara nödvändigt.

Enligt fängelselagen ska kroppsvisitation och kroppsbesiktning som utförs av någon som inte hör till hälso- och sjukvårdspersonalen utföras i närvaro av ett vittne. I lagen föreskrivs inte om närvaro av ett vittne vid säkerhetskontroller och i fråga om ingen typ av visitation eller granskning föreskrivs hur många som ska utföra själva visitationen eller granskningen. Enligt JO:s åsikt ska i granskningen av en fånge inte delta flera personer som hör till fångvårdsväsendets personal än vad som är motiverat med avseende på proportionalitets- och nödvändighetsprincipen enligt fängelselagens 1 kap. 6 § 3 mom. Behov som sammanhänger med

fängelsets säkerhet kan tillgodoses utan att andra vakter som eventuellt befinner sig i närheten har direkt synkontakt med granskningen. När säkerhetsskäl förutsätter att flera vakter är närvarande vid granskningen kan det ingrepp som åtgärden innebär när det gäller fångens rättigheter med andra ord minskas genom att de övriga vakterna befinner sig t.ex. bakom en dörr, en skärm eller något annat insynshinder.

JO delgav för kännedom Åbo fängelse sina uppfattningar om vikten av att vid granskning av fångar iaktta proportionalitetsprincipen och principen om minsta möjliga olägenhet. JO bad Åbo fängelse senast 31.12.2010 meddela vilka åtgärder beslutet eventuellt föranlett.

JO Jääskeläinens beslut 18.10.2010,
dnr 590* och 1215/4/09, föredragande Pasi Pölönen

Direktören för Åbo fängelse meddelade att ärendet tagits upp till behandling med cheferna för fängelsets säkerhetsavdelning och jouravdelning och att dessa uppmärksammats på vikten av att iaktta proportionalitetsprincipen och principen om minsta möjliga olägenhet. I de situationer där säkerhetsskäl bedöms förutsätta att flera vakter är närvarande vid granskningen, ska en del av dem befinna sig bakom en vägg när fången granskas eller byter kläder.

ÖVERVAKNING AV KORRESPONDENS OCH SAMTAL

Öppnande av brev från ombud

JO gav en vakt vid Riihimäki fängelse en anmärkning för att denne av ouppmärksamhet hade öppnat ett brev som anlänt till en fånge från fångens ombud. Det var fråga om en postförsändelse som enligt lag inte får granskas.

JO Jääskeläinens beslut 17.11.2010,
dnr 4025/4/09, föredragande Pasi Pölönen

Öppnande av brev från tillsynsmyndigheter

JO gav en anmärkning också åt en vakt vid Kylmäkoski fängelse för att denne av ouppmärksamhet som berodde på vårdslöshet hade öppnat ett brev som anlänt till en häktad från Brottspåföljdsmyndigheten. Det var fråga om en sådan postförsändelse från en tillsynsmyndighet som enligt lag inte får granskas.

JO Jääskeläinens beslut 26.10.2010,
dnr 2571/4/10, föredragande Anu Rita

Granskning av brevväxling med ombud

En advokat hade till sin huvudman som satt i fängelse sänt ett brev och fängelsemyndigheterna hade som villkor för att fången skulle få brevet uppställt att brevet öppnas i närvaro av fången. Advokaten hade tidigare gett fången rådet att vägra gå med på detta förfarande och brevet returnerades från fängelset till avsändaren, dvs. till advokatbyrån.

Fångvårdschefen gav en utredning där han som motivering till förfarandet hänvisade till fängelselagens 12 kap. 1 § och inte till kapitlets 4 §, dvs. till den bestämmelse som egentligen borde ha tillämpats i ärendet. Eftersom förfarandet hade motiverats med fel bestämmelse i fängelselagen framgick av utredningen redan av denna anledning inga lagliga skäl till att det som villkor för att frambefordra advokatens brev till huvudmannen hade ansetts nödvändigt att uppställa att brevet skulle öppnas i närvaro av fången. I ärendet hade inte framkommit någon sådan konkret omständighet i anslutning till brevet i fråga eller dess avsändare eller någon annan omständighet som kunde anses vara relevant med avseende på tolkningen av fängelselagens 12 kap. 4 § 2 mom.

Den nämnda bestämmelsen ska tillämpas när det av ett brev eller någon annan postförsändelse som anlänt till en fånge ”tillförlitligt framgår” att avsändaren

är det ombud som avses i 1 mom. Det kuvert som fogades till klagomålet var oöppnat, poststämplat och i dess vänstra övre hörn hade stämplats advokatbyråns kontaktuppgifter. Av brevet framgick sålunda med önskvärd tydlighet att avsändaren var klagandens advokatbyrå.

Fångvårdschefens förfarande var lagstridigt. Behovsprövningen när det gäller öppnande av brev, dvs. bedömningen av frågan om en försändelse kan misstänkas innehålla förbjudna ämnen eller föremål, ska göras i det enskilda fallet. I det aktuella fallet hade någon sådan prövning i det enskilda fallet bevisligen inte gjorts.

Enligt fängelselagen intar brevväxling med ombud en särställning. På grund av den särskilda betydelse och de funktioner som advokattjänsterna har i ett demokratiskt samhälle är det sålunda skäl att ytterligare fästa avseende vid om det – då det finns konkreta skäl att misstänka förbjudet innehåll – är möjligt att göra säkerhetskontroll på något annat sätt än genom att öppna brev. JO konstaterade att t.ex. ett telefonsamtal till den advokatbyrå som antecknats som avsändare av ett brev kan ge nyttiga tilläggsuppgifter för bedömningen av om det finns behov och grunder att öppna ett brev.

JO delgav för kännedom fångvårdschefen sin uppfattning om det lagstridiga förfarandet i fråga om granskningen av brevet från ombudet.

JO Jääskeläinens beslut 17.6.2010,
dnr 3010/4/08*, föredragande Pasi Pölönen

Läsning och kvarhållande av brev

I Åbo fängelse visades som beslut om att läsa brev endast anteckningar i fångdatasystemet med standardmotiveringar som upprepade paragraftexter.

Till utredningen fogades som exempel en ärendeblankett med ett svar som en fånge fått på en förfrågan om granskning av brevväxling. JO konstaterade att om man som grund för granskning av en fånges brevväxling endast anger dennes brottsliga bakgrund får åtminstone inte en utomstående läsare och inte nödvändigtvis heller fången själv veta den faktiska orsaken till att man läst ett brev. En fånges brottsliga bakgrund kan i och för sig beaktas vid bedömningen av förutsättningarna för att läsa fångens brev. JO ansåg emellertid att avsikten med lagstiftningen knappast är att som regel berättiga läsning av en fånges brev enbart på den grunden att denne gjort sig skyldig till brott av en viss typ.

Av anteckningarna i fångdatasystemet framgick inte om brev som klaganden avsänt hade öppnats och lästs eller inte eller om varje brev som fången hade sänt under den period som klagomålet avsåg hade lästs. Endast i fråga om ett av klagandens brev som lästs hade i fångdatasystemets punkt "Fynd/innehåll" antecknats (1 dvd skiva). Med undantag för denna anteckning hade varken i fångdatasystemet eller i utredningen till JO preciserats vilka i klagomålet avsedda lästa brev som ha lett till konkreta åtgärder från fångvårdsmyndigheternas sida.

Varken i besluten om att läsa fångars brev (enligt anteckningarna i fångdatasystemet) eller i den utredning som i efterhand erhölls i ärendet motiveras närmare vad som de facto ansetts utgöra sådana hot mot anstaltsordningen och sådana behov att avvärja faror som avses i fängelselagens 12 kap. 8 §. JO kunde av denna orsak inte ta ställning till frågan om hur fångvårdsmyndigheterna använt sin prövningsrätt vid bedömningen av frågan om förutsättningarna för att läsa fångars brev hade uppfyllts. Till följd av den bristfälliga dokumenteringen av beslutsprocessen kunde JO inte dra någon annan slutsats än att det i ärendet inte påvisats sådana grunder att läsa klagandens brev som avses i fängelselagen.

Klaganden kritiserade fängelsets förfarande att kvarhålla brev. Fängelsets biträdande direktör hade på klagandens förfrågan endast svarat "jag säger inte till Er vilka brev/kort som kvarhållits". Av den utredning som tillställdes JO framgick att om det enligt lagen inte är nödvändigt att i situationer då ett brev kvarhålls underrätta fången om saken, ska det göras en anteckning om saken i säkerhetsdatasystemet och inte i fångdatasystemet. Av utredningen framgick emellertid inte om man i klagandens fall gjort sådana anteckningar i säkerhetsdatasystemet och klaganden fick inte heller något svar på sin fråga om brev hade kvarhållits och, om så var fallet, vilka orsaker kvarhållandet baserades på.

JO konstaterade att om brev har kvarhållits och om förutsättningarna för att inte underrätta fången om saken är uppfyllda kan fångens förfrågan om saken besvaras på ett sådant sätt, utan att det faktiska sakförhållandet avslöjas, att de intressen som motiverar sekretessen inte äventyras eller så att svaret inte hindrar utredningen av ett brott. En kategorisk vägran att ge ett svar kan inte komma i fråga. Om en fånges brev inte har kvarhållits under sådana omständigheter som avses ovan finns det ingen anledning att på begäran vägra berätta hur det förhåller sig.

JO delgav för kännedom Åbo fängelse sina uppfattningar om beslutsprocessen när det gäller läsning av fångars brev, om motivering av sådana beslut och om hur fångar ska underrättas om beslut att kvarhålla brev.

JO Jääskeläinens beslut 13.10.2010,
dnr 1552/4/09, föredragande Pasi Pölönen

Motsvarande praxis för registrering av att fångars brev lästs framgick i samband med flera klagomål. Klagomålen gällde Åbo fängelse (1552, 1562, 1563 och 3297/4/09) och Riihimäki fängelse (3349* och 3752/4/08*).

Ett fängelses utrymme för telefonsamtal med advokater

Av en fånges klagomål framgick det att en väktare hade avlyssnat ett samtal mellan fången och dennes biträde. Vid utredningen av klagomålet framgick att det på avdelning 5 i Pyhäselkä fängelse, dvs. avdelningen där isoleringscellerna finns, inte finns något utrymme där fångarna kan tala i telefon utan övervakning. Enligt fängelset kunde väktaren på grund av anstaltssäkerheten inte lämna fången ensam under samtalet.

JO konstaterade i sitt beslut att situationen när det gällde advokatsamtal i Pyhäselkä fängelse inte hade rättats till på det sätt som avsetts och förutsatts redan i tidigare beslut av de biträdande justitieombudsmännen (1841/2/00, 1923 och 2554/4/05). JO bad Pyhäselkä fängelse senast 31.10.2010 meddela vilka åtgärder hans beslut gett anledning till.

JO Jääskeläinens beslut 2.9.2010,
dnr 1509/4/09, föredragande Mikko Eteläpää

Direktören för Pyhäselkä fängelse meddelade att avdelningens telefonbås nu hade avskilts med plexiskivor på alla sidor. Övervakningspersonalen kan varken höra eller se fångarna när de talar med sina advokater. Telefonbåset finns i en korridor, vilket innebär att personalen kan gå förbi båset men plexiglaset fungerar som ljudisolering.

KONTAKTER

Advokatbesök i ett särskilt övervakat rum

Åtminstone ett möte mellan en fånge och dennes advokat hade, i strid med advokatens uttryckliga vilja, i Helsingfors fängelse ordnats i ett rum som var avdelat med en plexivägg. Ett sådant besök måste anses vara ett besök under särskilt övervakade förhållanden. I det aktuella ärendet rådde det ingen oklarhet om denna grundläggande fråga.

Enligt vad som utretts var det fråga om ett enskilt fall som stred mot fängelsets normer och praxis. Av utredningen framgår att den som ansvarade för förfarandet uppenbarligen var en ”sommarväktare” som hade skött ett kortvarigt vikariat och inte längre var i fängelsets tjänst. JO konstaterade att enligt de uppgifter som fanns att tillgå hade fängelsets allmänna praxis i fråga om advokatbesök varit laglig och sakenlig. I ärendet framkom ingenting som tydde på att det var fråga om mer än ett fel i ett enskilt fall. Från klagandens och advokatens synpunkt eliminerade detta naturligtvis inte felets konsekvenser.

JO ansåg att det i detta fall var en tillräcklig åtgärd att Helsingfors fängelse uppmärksammades på vikten av att ordna advokatbesök på vederbörligt sätt och att säkerställa att också nyanställda får tillräckliga instruktioner om det lagenliga förfarandet i dessa avseenden.

JO Jääskeläinens beslut 9.12.2010,
dnr 4377/4/09, föredragande Pasi Pölönen

Häktades rätt till oövervakade besök

Som motivering till att klaganden som var häktad förvägrades oövervakat besök av sin sambo hade antecknats att man visste ”för lite om fången”.

JO anförde följande om beslutsmotiveringen: När man fattar beslut om ett oövervakat besök är det skäl att bedöma besökets eventuella olägenheter för ordningen eller verksamheten i fängelset. I laglighetsövervakarens praxis har det ansetts vara svårare att bedöma behovet av övervakning när det gäller en okänd fånge som nyligen anlänt till fängelset än när det gäller en fånge som personalen redan har hunnit arbeta med. Detta betyder emellertid inte att som förutsättning för ett oövervakat besök kan fastställas någon regelrätt ”inkörningstid”. Beslut om oövervakade besök ska fattas individuellt i fråga om varje sökande och ansökan, med beaktande uttryckligen av sökandens situation samt syftet med och målsättningen för bestämmelserna om oövervakade besök. Också en person som nyligen anlänt till fängelset kan ha ett motiverat behov av ett oövervakat besök.

När det gäller beslut om oövervakade besök är det skäl att beakta också myndighetens utredningsskyldighet. Om man inte ännu har hunnit bekanta sig med fången är det dock skäl att innan ärendet avgörs ta reda på omständigheter som är relevanta från övervakningssynpunkt. När man vid beslutsfattandet bedömer betydelsen av att man vet ”för lite om fången” är det skäl att beakta också den omständigheten att lagen gör det möjligt att i samband med ett oövervakat besök övervaka drogfriheten, vilket har betydelse för anstaltssäkerheten.

JO delgav för kännedom fängelset sina uppfattningar också i följande avseenden: Beslutsmotiveringen stod i konflikt med det faktum att klaganden redan hade hunnit vara i fängelset ca en och en halv månad när det negativa beslutet fattades, personalen hade intervjuat klaganden och sålunda bildat sig en uppfattning om honom och dessutom hade klaganden bedömts i de yttranden som gavs i samband med beredningen av besöksbeslutet. Att det upprättats en plan för strafftiden och att det gjorts en risk- och behovsbedömning kan inte uppställas som förutsättning för ett oövervakat besök. De uppgifter som behövs för beslutsprövningen ska i avsaknad av sådana dokument om möjligt skaffas på annat sätt.

En häktad har enligt lagen inte någon skyldighet att delta i aktiviteter. Den omständigheten att klaganden inte ville delta i arbetsverksamheten, vilket han inte ens var skyldig att göra, kan inte anföras mot honom som motivering till ett negativt beslut. Klaganden hade i egenskap av häktad rätt att inte delta i aktiviteter utan att detta fick negativa konsekvenser för honom. Fångvårdschefen som ställt sig negativ till besöksansökan hade i sitt yttrande inte anfört sådana motiveringar för sitt ställningstagande som hade kunnat beaktas vid beslutsprövningen. Det är i sista hand beslutsfattaren som ska se till att ärendet blir tillräckligt utrett, vilket i det aktuella fallet skulle ha inneburit att han tog reda på alla fakta som låg till grund för det negativa yttrandet.

JO Jääskeläinens beslut 24.3.2010,
dnr 1602/4/08, föredragande Anu Rita

Bedömning och utredning av förutsättningarna för ett oövervakat besök

Klaganden uppgav att man i Åbo fängelse hade vägrat bevilja honom och hans sambo, som han också var förlovad med, oövervakade besök, eftersom de inte officiellt hade samma adress innan han började avtjäna straffet. Under beredningen av beslutet hade man från fängelsets sida tagit reda på att klaganden och besökaren enligt befolkningsdatasystemet inte hade en gemensam adress. Klaganden hade emellertid lagt fram ett intyg av en socialarbetare vid Kriminalvårdsväsendet om att han och sambon bodde tillsammans och hade förlovat sig före fängelsestraffet. Klaganden hänvisade också till det som hans sambo berättat under förundersökningen samt till sin förlovningsring.

Fängelsets motivering till det negativa beslutet på ansökan om ett oövervakat besök var att ”sökanden är ogift/lever inte i äktenskapsliknande förhållanden

(samboförhållande) med besökaren. Äktenskaps-, sambo- eller släktskapsförhållande har inte kunnat kontrolleras". Utgångspunkten för beslutet var enligt den biträdande direktören som fattade beslutet att beviljande av ett oövervakat besök förutsätter "ett officiellt parförhållande" varmed avses att fången och besökaren enligt vad som framgår av befolkningsdatasystemet har en gemensam adress.

JO konstaterade att det inte är förenligt med lagen att som förutsättning av beviljande av ett oövervakat besök uppställa ett "officiellt" parförhållande som påvisas med "ett officiellt dokument". Vid bedömningen av om det är fråga om ett sambopar måste också annan bevisning än befolkningsdatasystemets uppgifter tas i beaktande. Förhållandets existens och art måste bedömas utifrån all den utredning som kan fås om de faktiska omständigheterna. Även om fängelset har prövningsrätt när det gäller bevisvärdet av olika omständigheter, bör bedömningen kunna motiveras på ett objektivt sätt.

JO uppmärksammade fängelset också på den omständigheten att enligt lagen kan oövervakade besök tillåtas också av nära anhöriga och andra närstående samt, om det finns skäl för det, även av andra. Eftersom besökaren inte ansågs höra till kategorin "andra närstående", dvs. då det var fråga om klagandens sambo, hörde besökaren till den i lagen nämnda kategorin "andra". När man fattade beslutet borde man sålunda ha bedömt om det fanns något i lagen avsett skäl att få besök av denna "andra" person. Med beaktande av beslutsmotiveringen och den biträdande direktörens utredning föreföll det som om någon sådan bedömning inte över huvud taget hade gjorts.

JO konstaterade att ett sådant skäl att få besök av en "annan person" som förutsätts i lagen, enligt lagens förarbeten kan vara t.ex. att det är fråga om en person som står fången nära trots att personen inte hör till den i lagen nämnda kategorin "andra närstående". Som exempel på en "annan person" nämns i lagens förarbeten en barndomsvän eller en avlägsnare släkting. Enligt JO:s åsikt torde det vara klart att också en person som fången sällskapar med och är förlovad med i allmänhet kan anses vara en närstående person. JO underströk att denna omständighet i varje fall ska beaktas i beslutet då besökaren inte är en nära släkting och inte heller anses vara en annan närstående person.

JO uppmärksammade fängelset också på vikten av att myndigheterna behandlar ärenden korrekt och iakttar sin utredningsskyldighet. Myndigheterna ska ombesörja att ärenden blir tillräckligt och vederbörligen utredda. Syftet med den vederbörliga behandlingen och utredningen är att ärendet ska kunna avgöras på ett korrekt sätt i materiellt hänseende. När det är fråga om ett oövervakat beslut är det från beslutssynpunkt av en väsentlig betydelse vilket förhållandet är mellan besökaren och fången, om det är fråga om en sådan nära anhörig, annan närstående eller en annan person som avses i fängelselagens 13 kap. 3 § och om det i fråga om en annan person finns ett i lagen angivet skäl att tillåta ett oövervakat besök.

Ett negativt beslut ska sålunda enligt JO inte baseras enbart på att fången och besökaren inte enligt vad som framgår av befolkningsdatasystemet har en gemensam adress, utan att man först utreder om det finns annan utredning att tillgå om samboendet eller om det annars finns förutsättningar för ett oövervakat besök.

JO Jääskeläinens beslut 25.3.2010,
dnr 987/4/08, föredragande Anu Rita

Besöksarrangemangen främjade inte fängelselagens syften

JO konstaterade att Åbo fängelse inte i alla avseenden på det sätt som lagstiftningen avser iakttar fångvårdsmyndigheternas skyldighet att stödja fångarnas kontakter med anhöriga, i synnerhet med sina barn.

Fångar som inte anses kunna få oövervakade besök har möjlighet att träffa sina barn endast i ett rum där det mellan fången och besökaren finns ett plexifönster och en mellanvägg från golv till tak. Rummet är föga lämpat för besök av små barn och besöksförhållandena kan t.o.m. resultera i att barn inte över huvud taget tas med för att besöka sin förälder.

Enligt lagen har fångar rätt att få besök och i fängelset ska finnas lämpliga besöksutrymmen. Fångars anhöriga har rätt att idka privat- och familjeliv med sin närstående i fängelset och barn som bor åtskilda från sin förälder har rätt att regelbundet upprätthålla personliga och direkta kontakter med föräldern. Myndigheterna bör stödja och främja frihetsberövades kontakter med sina nära anhöriga.

Syftet med straffverkställigheten är att förbättra fångarnas färdigheter för ett liv utan brott genom att främja deras livshantering och anpassning i samhället. Fångarna ska bl.a. stödjas i social rehabilitering. Med tanke på anpassningen i samhället och den sociala rehabiliteringen är det viktigt att stödja fångarnas kontakter med nära och anhöriga under verkställigheten. Myndigheterna ska enligt lagen också om möjligt förebygga de skador som orsakas av förlusten av frihet. Härmed avses t.ex. att trots att det i praktiken är svårt för en fånge att under fängelsetiden hålla kontakt med anhöriga och andra närstående personer ska kontakterna stödjas så att de upprätthålls under fängelsetiden.

En arbetsgrupp som Brottspåföljdsmyndigheten tillsatt för utredning av möjligheterna att främja relationerna mellan fångar och deras familjemedlemmar framförde redan år 2003 följande: ”En stor del av besöken ordnas i besöksutrymmen där det finns ett plexiglas mellan besökaren och fången och där det är förbjudet att röra vid varandra. Utrymmena är olämpliga i synnerhet för besök av små barn. I fängelserna måste det finnas normala, mindre fängelselika besöksutrymmen i synnerhet för besök av små barn om det av någon orsak inte är möjligt att tillräckligt ofta bevilja familjebesök, som naturligtvis är den primära besöksformen när det är fråga om barn. För besök av barn kan användas också utomstående utrymmen om det inte finns lämpliga utrymmen i anstalten eller om det är mera ändamålsenligt från barnens synpunkt.” Enligt arbetsgruppens åtgärdsförslag bör fängelsernas besöksutrymmen vara lämpliga för ändamålet och barnens situation måste särskilt uppmärksammas under föräldrarnas fängelsetid. Arbetsgruppen ansåg att det bl.a. följer av internationella avtal att barn i princip ska få träffa sin förälder i fängelse under mänskliga förhållanden.

JO bad direktören för Åbo fängelse, regiondirektören för Västra Finlands brottspåföljdsregion och Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet senast 31.5.2010 meddela hur verksamheten och besöksförhållandena i Åbo fängelse kan utvecklas med tanke på situationer då fångar får besök av sina barn.

JO Jääskeläinens beslut 18.1.2010,
dnr 824/4/08*, föredragande Anu Rita

Brottspåföljdsmyndigheten meddelade följande i fråga om verksamheten och besöksförhållandena i Åbo fängelse:

Utrymmena för oövervakade besök är i nästan hundraprocentig användning. Barn deltar i något under hälften av besöken. För övervakade besök togs i maj 2010 i bruk ett s.k. barnbesöksutrymme där fångar fritt kan umgås med sina barn och t.ex. hålla dem i famnen. För alla tjänstemän som handlägger ärenden som gäller oövervakade besök och permissioner ordnas utbildning bl.a. om hur barns rätt att hålla kontakt med sin förälder kan stödjas. Fängelsets överbeläggning och bristen på besöksutrymmen inverkar på fångarnas möjligheter att upprätthålla kontakter. Inom brottspåföljdsregionen har man vidtagit åtgärder för att minska antalet fångar i fängelset. Besöksrutinerna ska utvecklas under ledning av regioncentret. Centralförvaltningsenheten håller på att förnya direktiven om ordnande av besök bl.a. så att antalet besökare inte enligt ordningsstadgan får begränsas på ett sätt som är ägnat att hindra besök av barnfamiljer och så att såsom ett särskilt skäl att ordna övervakade besök på andra än för ändamålet reserverade tider ska beaktas omständigheter som har betydelse för barnfamiljers möjligheter att delta i besöken.

Möjligheterna att ringa telefonsamtal i fängelset

Klaganden kritiserade de möjligheter att sköta sina angelägenheter per telefon som fängelset erbjöd fångarna. Klaganden ansåg att huvudorsaken till de begränsade möjligheterna att ringa telefonsamtal var att anstalten hade alltför få korttelefoner för fångarna.

JO konstaterade att enligt de utredningar som inkommit i ärendet är det i stor utsträckning anstalterna själva som enligt sin prövning bestämmer hur många korttelefoner som anskaffas. Enligt fängelselagen har fängelset prövningsrätt också när det gäller vilka tider telefonerna får användas. Enligt JO:s åsikt innebär fängelsernas prövningsrätt när det gäller antalet telefoner att anstalterna, i och med att det enligt fängelselagen inte längre krävs tillstånd för användning av telefon, är skyldiga att se till att fångarna de facto har möjlighet att ringa telefonsamtal vid de tidpunkter som nämns i ordningsstadgan. JO ansåg det vara önskvärt att fångarna har möjlighet att använda telefon varje dag.

JO ansåg vidare att trots att en fånge inte har rätt att välja en för honom lämplig tidpunkt för att ringa telefonsamtal bör fängelset se till att fångarna t.ex. i brådskande fall särskilt kan avtala med personalen om telefonanvändning.

I det fängelse som klagomålet gällde kunde det antas att situationen blev avsevärt mycket bättre då nya korttelefoner anskaffades.

JO Jääskeläinens beslut 23.4.2010,
dnr 246/4/09, föredragande Reima Laakso

RÄTTSSÄKERHET OCH GOD FÖRVALTNING

Beslutsmotivering

Vid behandlingen av ett klagomål som gällde läsning av fångars brev och avlyssning av samtal i Riihimäki fängelse framgick det att som motivering för beslut om att läsa fångars brev i fångdatasystemet hade antecknats endast lagrummets ordalydelse ”avvärja en fara som hotar anstaltsordningen” och som motivering för avlyssningsbeslut hade inte antecknats någonting alls.

Enligt lagen ska det fattas ett skriftligt beslut om läsning av brevväxling och avlyssning av samtal. I fråga om läsningsbesluten konstaterade JO följande.

I laglighetsövervakarens praxis har det av hävd ansetts att skyldigheten att fatta ett skriftligt beslut åtminstone förutsätter att de huvudsakliga faktagrunderna för beslutet anges. Inom fångvården används som motivering ofta citat av lagrums abstrakta ordalydelse, vilket också fångdatasystemets motiveringsalternativ innebär. Detta räcker i allmänhet inte för att uppfylla skyldigheten att ange motiveringen.

Åtminstone av följande skäl har det betydelse att de faktiska beslutsmotiveringarna anges. Motiveringen har betydelse för parternas rättssäkerhet och för det allmänna förtroendet för myndighetsverksamheten. Den information som motiveringen innehåller gör det möjligt att i efterhand bedöma beslutets lagenlighet. Tillgången till information är en garanti för en god och öppen förvaltning. Dessutom bidrar förpliktelsen att ange motiveringarna också till att trygga myndighetens egenkontroll genom att åtminstone i någon mån förbättra möjligheterna att bedöma avgörandets juridiska hållbarhet.

Förpliktelsen att tillräckligt utförligt anteckna motiveringen ingår i sista hand i grundlagens 21 § och kravet på god förvaltning. Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt. I en behörig behandling ingår rätten att få ett motiverat beslut, vilket i sin tur innebär att alla motiveringar till beslutet offentliggörs. Motiveringarna ska vara tillräckligt tydliga, individualiserade och begripliga, så att sökanden får veta vilka omständigheter som ligger bakom beslutet i fråga. Principen gäller all myndighetsverksamhet. Med hjälp av motiveringarna kan man också senare bedöma om myndigheten har utövat sin prövningsrätt inom lagliga gränser.

Eftersom det framgår av utredningen att fångdatasystemet ger standardiserade motiveringsalternativ konstaterade JO att problem med de datasystem som en myndighet använder inte kan godtas som skäl till bristfällig registrering av beslut. JO bad Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet senast 31.12.2010 meddela om det är möjligt att i samband med att beslut om läsning av fångars brevväxling antecknas i fångdatasystemet också anteckna andra motiveringar än systemets standardmotiveringar och, om så inte är fallet, på vilket annat sätt sådana beslut registreras.

JO konstaterade i fråga om registrering av beslut om avlyssning av samtal att skyldigheten att anteckna motiveringen uttryckligen nämns i bestämmelserna om fångar. I övrigt hänvisade JO till det som han konstaterat om vikten av att motivera beslut om läsning av fångars brevväxling.

JO Jääskeläinens beslut 15.9.2010,
dnr 3349/4/08*, föredragande Anu Rita

Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet meddelade att det sedan maj 2007 varit möjligt att i fångdatasystemet utöver standardmotiveringar ange också andra motiv för läsning av fångars brev. Centralförvaltningsenheten konstaterade att den ska sända ett meddelande om saken till fängelserna eftersom det förefaller som om man i fängelserna inte känner till saken tillräckligt väl.

Det var fråga om tillräcklig motivering av beslut också i ärendena 694, 1469*, 2108, 2299, 4024*, 4139*, 4611/4/09* och 623/4/10*.

Registrerat parförhållande ger rätt till oövervakade besök

JO konstaterade att parterna i ett registrerat parförhållande i fråga om rätten att ta emot oövervakade besök betraktas som varandras nära anhöriga på samma sätt som äkta makar. JO:s beslutspraxis när det gäller äkta makars oövervakade besök ska beaktas också vid beslut om att bevilja parter i registrerade parförhållanden oövervakade besök.

JO Jääskeläinens beslut 24.3.2010,
dnr 757/4/08, föredragande Anu Rita

Brottspåföljdsmyndighetens behandling av begäran av utlämnande av dokument

JO gav Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet en anmärkning för dröjsmål med behandlingen av två begäran om utlämnande av dokument.

I fråga om den första begäran konstaterade JO att en begäran om utlämnande av dokument måste behandlas utan dröjsmål. Det föreföll som om klagandens begäran hade kunnat besvaras med en ensidas utskrift ur fångdatasystemet. En skälig behandlingstid för begäran hade enligt JO:s åsikt varit högst några dagar. Vad gäller den omständigheten att de begärda permissionshandlingarna enligt utredningen hade returnerats till fängelset, hade de yttranden som avsågs uppenbarligen också när som helst kunnat tas fram av Brottspåföljdsmyndigheten eftersom det förfaller som om de hade registrerats i fångdatasystemet. Också i det fall att de begärda dokumenten inte hade kunnat fås fram borde Brottspåföljdsmyndigheten utan dröjsmål ha reagerat på begäran.

Brottspåföljdsmyndigheten handlade i strid med lagen då den sände de begärda handlingarna till klaganden först ca fem månader efter att denne framställt sin begäran.

I det sist nämnda fallet hade klaganden tre gånger, i brev som var daterade 1.6, 1.7 och 6.8.2008, bett Brottspåföljdsmyndigheten sända honom en kopia av det avtal som finska staten och en telefonoperatör ingått om fångars samtal. Brottspåföljdsmyndigheten överförde med ett brev daterat 4.9.2008 klagandens begäran till JM, med motiveringen att behandlingen av den inte hörde till verkets behörighet. Dessutom besvarade Brottspåföljdsmyndigheten 24.6 klagandens första begäran och konstaterade då att klaganden inte längre behövde de begärda handlingarna.

JO kritiserade Brottspåföljdsmyndighetens förfarande på följande sätt: Det 24.6.2008 daterade svar som klaganden fick på sin begäran om utlämnande av dokument motsvarade inte det förfarande som en myndighet ska iaktta om den vägrar lämna ut begärda dokument. Brottspåföljdsmyndigheten borde ha iakttagit lagens procedurbestämmelser om behandling av en begäran om utlämnande av dokument. Brottspåföljdsmyndigheten borde inte utan att höra den person som framställt begäran på dennes vägnar ha dragit slutsatsen att hans begäran var obefogad.

Det svar som klaganden 24.6.2010 fick på sin begäran om utlämnande av dokument var problematiskt också såtillvida att Brottspåföljdsmyndigheten senare inte över huvud taget ansåg sig vara behörigt att behandla begäran i fråga om avtalet som ingåtts av JM. Den begäran samt motsvarande begäran som var daterade 1.7. och 6.8.2008 överfördes till JM med motiveringen att de inte hörde till Brottspåföljdsmyndighetens behörighet.

Överföringen till JM gjordes med stöd av förvaltningslagen. Förvaltningslagens 21 § förutsätter att en handling överförs utan dröjsmål. Myndigheten ska omedelbart efter att en begäran om utlämnande av ett dokument inkommit, liksom i fråga om övriga handlingar som tillställts myndigheten, överväga om ärendet hör till dess behörighet. När det är fråga om en begäran om utlämnande av dokument understryks kravet att behandlingen ska ske utan dröjsmål ytterligare av den omständigheten att också lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) förutsätter att det utan dröjsmål fattas ett beslut om utlämnande av dokument. Denna målsättning ska beaktas vid all behandling av begäran om utlämnande av dokument, inte endast när det är fråga om ett förfarande enligt offentlighetslagen. Överföringen av begäran i de aktuella fallen skedde emellertid först i början av september 2008. Överföringsbeslutet borde ha fattats klart snabbare än vad som skedde. Till denna del var förfarandet lagstridigt.

JO beaktade i utredningen den omständigheten att den begäran om dokument som var daterad 1.7.2008 hade tilldelats en överinspektör för behandling under dennes semester som slutade 28.7.2008. Begäran hade uppenbarligen inkommit till Brottspåföljdsmyndigheten åtminstone tre veckor innan överinspektörens semester slutade och under semestern hade ingen behandlat den. Den låg sålunda och väntade på att han återvände till arbetet. Om en begäran lämnas att vänta på att en person återvänder från semestern, uppfylls i allmänhet inte lagens krav på behandling utan dröjsmål. En myndighet ska ordna behandlingen av en begäran om utlämnande av dokument på ett sådant sätt att behandlingen inte fördröjs så som skedde i detta fall.

JO Jääskeläinens beslut 12.8.2010,
dnr 2626/4/08*, föredragande Anu Rita

Vissa problem i anslutning till rättssäkerheten och principen om god förvaltning inom fångvården refereras också i avsnittet Utsökning i avgörandet Indrivning av skadeståndsfordran hos Brottspåföljdsverket (2857/4/09*) s. 220 och i avsnittet Övriga ärenden i avgörandet Anteckning av en fånges adressuppgifter i befolkningsdatasystemet (626/4/09) s. 378.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSÄRENDEN

En andra läkares åsikt om vårdåtgärder

Klaganden kritiserade fängelsets tandvård för att han som enda alternativ erbjöds utdragning av en tand. Klaganden uppgav att han var beredd att själv bekosta implantatvård efter tandutdragningen. Fängelsets tandvård ville inte på förhand binda sig till det alternativet att fången skulle få vård utanför fängelset. Som motivering angavs bl.a. att det innan tanden dragits ut inte var möjligt att bedöma om implantatvård över huvud taget var möjlig i klagandens fall.

JO hade ingen möjlighet att ta ställning till eventuella medicinska grunder för att i klagandens fall förvägra implantatvård efter tandutdragningen. Också en fånge måste emellertid ha möjlighet att på egen bekostnad inhämta en utomstående läkares åsikt om sin vård, t.ex. då han vill utreda om en i fängelset uppgjord vårdplan är korrekt. Enligt JO:s åsikt bör man förhålla sig positivt till en fånges begäran i ett fall som detta och begäran får inte avslås enbart på den grunden att en läkare vid Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhet har gjort sin bedömning och fattat ett beslut om vårdplanen.

JO delgav i vägledande syfte Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhet för kännedom sin uppfattning om att fångpatienter ska ges möjlighet att inhämta en andra läkares åsikt om sin vård.

JO Jääskeläinens beslut 31.3.2010,
dnr 3054/4/09, föredragande Iisa Suhonen

Förfarandet i samband med en sjukdomsattack

Klaganden kritiserade bl.a. den omständigheten att väktarna kommit till hans cell först flera timmar efter att han fått en sjukdomsattack och tillkallat hjälp. Dessutom hade de sjuktransportörer som kallades till platsen inte fört fången till en jourmottagning.

Besvarande av larm från en cell

I slutna anstalter ska larmsystemet under alla förhållanden vara sådant att fångarnas personliga säkerhet alltid kan garanteras. Av utredningarna framgick inte hur fångarna instruerats om användning av olika anropsknappar. Enligt JO:s åsikt är det viktigt att cellens egentliga larmknapp så klart skiljer sig från övriga anropsknappar att fången inte kan missta sig. Fängelset har meddelat att larmknappen i fortsättningen är tydligt utmärkt. Ärendet föranledde sålunda inga andra åtgärder från JO:s sida.

En sjuktransportörs förfarande

En fånge fick på kvällen 5.6.2008 i sin cell en sjukdomsattack som inte krävde brådskande vård. Den sjuktransportör som tillkallades borde dock ha konsulterat jourhavande läkaren innan han fattade beslutet att fången inte behövde transporteras någon annanstans. Som motivering anförde JO att orsaken till attacken var oklar. Huvudvärken hade fortsatt också efter attacken och man visste inte att fången tidigare haft liknande attacker. Också enligt Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikts anvisningar borde sjuktransportören i den aktuella situationen ha konsulterat jourhavande läkare.

JO ansåg det inte heller vara en tillräcklig anvisning om uppföljning av fångens hälsotillstånd att sjuktransportören gav fängelsepersonalen en transportrapport med en uppmaning att omedelbart ringa nödnumret om symptomen förvärrades.

Det var inte möjligt att i efterhand med säkerhet fastställa om en läkarkonsultation skulle ha inverkat på händelseförloppet, dvs. om jourhavande läkaren hade förutsatt att fången skulle hämtas till jourmottagningen för undersökning och observation. En konsultation skulle emellertid ha inneburit att man fick ett läkarutlåtande och läkaren skulle också samtidigt ha kunnat ge närmare anvisningar om uppföljning av fångens hälsotillstånd. JO delgav för kännedom sjuktransportören denna sin uppfattning.

Kontakten mellan fängelsets boendeavdelning och polikliniken

Fångens hälsotillstånd borde ha följts också under veckoslutet eftersom orsaken till sjukdomsattacken förblev oklar. Personalen på fängelsets poliklinik fick först på måndagsmorgonen kännedom om sjukdomsattacken som inträffat på torsdagskvällen och därför kunde de inte vidta de åtgärder som var nödvändiga för att säkerställa uppföljningen av fångens tillstånd.

Enligt JO:s åsikt kan det inte godtas att besöksrapporten om akutvården dröjde så länge. JO ansåg det vara viktigt att informationen mellan boendeavdelningen och polikliniken styrs och säkerställs så att denna typ av dröjsmål kan undvikas. JO delgav för kännedom Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet sin uppfattning.

JO Jääskeläinens beslut 2.6.2010,
dnr 2018/4/08*, föredragande Iisa Suhonen

Ändring av substitutionsmedicinering och motivering av ändringen

Klaganden kritiserade den omständigheten att man i fängelset omedelbart efter hans ankomst hade ändrat hans substitutionsmedicinering som förskrivits i det civila. Klaganden uppgav att det nya läkemedlet inte lämpade sig för honom och han försökte flera gånger få tillbaka den utbytta medicineringen.

Av utredningen kunde den slutsatsen dras att orsaken till att substitutionsläkemedlet byttes ut mot ett annat inte var att fängelseläkaren skulle ha ansett att det var mera motiverat att använda det andra läkemedlet än det som förskrivits i det civila. Orsaken var i stället den

att fängelsets poliklinik inte hade det läkemedel som patienten använde då han anlände till fängelset. Detta berodde i sin tur på att fängelsepolikliniken inte på förhand hade underrättats om att patienten som fick substitutionsvård skulle anlända till fängelset. Polikliniken hade sålunda inte hunnit skaffa det läkemedel som patienten använde och uppenbarligen på grund av den sena tidpunkten var det inte heller möjligt att skaffa det på annat håll.

JO ansåg att patienten då substitutionsläkemedlet byttes ut inte hade fått sådan vård som patientlagen och lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården förutsätter. Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhet meddelade i sitt yttrande att den sett över rutinerna så att substitutionspatienter i fortsättningen kan få kontinuerlig vård också under veckoslut, oberoende av vilket läkemedel de använder.

JO hänvisade till det som han tidigare i många sammanhang konstaterat, dvs. att ett fängelses allmänna vårdpraxis eller riktlinjer för vården inte får vara avgörande när det gäller en enskild patients medicinskt motiverade läkemedelsvård. I det aktuella fallet hade å andra sidan fängelseläkaren bytt ut läkemedlet i det skede då fången anlände till fängelset och inte i patientjournalerna antecknat någon motivering till utbytet. Uppenbarligen hade inte heller patienten underrättats om den faktiska orsaken till bytet. JO ansåg att de bristfälliga anteckningarna i patientjournalerna kunde vara en bidragande orsak till att patientens substitutionsvård fortsattes med det andra läkemedlet. JO konstaterade att patientlagen och förordningen om upprättande av journalhandlingar förutsätter att det i journalhandlingarna görs anteckningar om vårdbeslut och hur de motiverats.

JO Jääskeläinens beslut 26.8.2010,
dnr 3419/4/08*, föredragande Iisa Suhonen

Förskrivning av erektionsläkemedel till fångar

JO avgjorde två ärenden som gällde förskrivning av erektionsläkemedel i ett fängelse. Klagandena uppgav att fängelsets läkare utan någon medicinsk motivering vägrat skriva ut erektionsläkemedel till dem. Den förste klaganden ansåg att han blev diskriminerad på grund av sin sexuella läggning, eftersom hans behov berodde på ett stadigt parförhållande som han i fängelset inlett med en annan man. Den andre klaganden ville ha erektionsläkemedel för ett oövervakat familjebesök. Han ansåg att fångarna utan något godtagbart skäl blev särbehandlade jämfört med andra samhällsmedlemmar. Båda fångarna ansåg att läkarens förfarande stred mot grundlagens 6 § och fängelselagens normalitetsprincip.

Läkaren vid fängelsets poliklinik bestred i sin utredning att patientens sexuella läggning hade någon betydelse när det gällde förskrivning av läkemedel. Läkaren ansåg att erektionsläkemedel inte hör till fängelsets basläkemedel och att eventuella erektionsstörningar inte ger anledning att avvika från bassortimentet. Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhets riktlinjer för vården av erektionsstörningar och förskrivning av erektionsläkemedel är från år 2004. Erektionsläkemedel kan sålunda inom ramen för hälso- och sjukvården beställas och förskrivas gratis endast när det är fråga om sådana särskilda sjukdomstillstånd som (i det civila) också berättigar till FPA-ersättning med stöd av en specialläkares utlåtande.

JO konstaterar att grundlagens 6 § 2 mom. innebär ett omfattande diskrimineringsförbud. Också en persons sexuella läggning åtnjuter enligt grundlagen skydd mot diskriminering. Bestämmelsen innebär emellertid inte förbud mot all slags särbehandling av människor, inte ens om särbehandlingen beror på en orsak som uttryckligen nämns i diskrimineringsbestämmelsen. Det är av en väsentlig betydelse om för särbehandlingen kan anföras en motivering som är godtagbar med avseende på grundrättighetssystemet. Också patientlagen förbjuder diskriminering inom hälso- och sjukvården. Bedömningen av en patients hälsotillstånd och vårdbehov måste vara baserad på medicinskt godtagbara kriterier.

JO konstaterade generellt i fråga om förskrivning av läkemedel att vårdbeslut ska fattas i samförstånd med patienten. Den som förskriver läkemedel ansvarar emellertid för att läkemedelsvården är medicinskt motiverat och trygg för patienten. Läkemedelsvården ska alltid bedömas individuellt. Fängelsets sortiment

av basläkemedel eller ”vårdpraxis” får inte vara avgörande för vad som anses vara en medicinskt motiverad vård av en enskild patient. Enligt JO:s åsikt gäller detta också förskrivning av erektionsläkemedel.

JO ansåg Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhets förhållningssätt vara problematiskt. Det innebär att en patient inte kan få vård för en erektionsstörning då det vore medicinskt motiverat och behövligt att skriva ut ett erektionsläkemedel, trots att behovet inte beror på ett ”särskilt sjukdomstillstånd”. Det framgick inte heller om fången i ett sådant fall kan få erektionsläkemedel på egen bekostnad med fängelseläkarens tillstånd. Till denna del hänvisade JO till fängelselagens normalitetsprincip som förutsätter att fängelseförhållandena så långt som möjligt ska ordnas på ett sådant sätt att de motsvarar de förhållanden som råder i samhället. I lagens förarbeten konstateras att härmed avses att man t.ex. inom hälso- och sjukvården ska följa den utveckling som sker i samhället.

En fånges behov av erektionsläkemedel kan ha olika orsaker, såsom framgår av de aktuella klagomålen: sexuellt umgänge mellan fångar eller oövervakade besök. I fråga om den först nämnda orsaken konstaterade JO att fängelselagen förutsätter att alla fångar (oavsett kön) ska kunna avtjäna sitt straff under trygga förhållanden utan att bli utsatta för trakasserier, osakligt bemötande, påtryckningar eller motsvarande under fängelsetiden. Som motivering till att kvinnor och män ska bo på skilda avdelningar anförs i förarbetena till fängelselagen att avsikten är att förhindra att kvinnliga fångar blir utsatta för trakasserier eller utnyttjande.

Motsvarande hot föreligger enligt JO:s åsikt visserligen också när det är fråga om samkönade fångar. Sexuellt umgänge mellan fångar ökar spänningarna inom fångkollektivet vilket i sin tur utgör ett hot mot ordningen och säkerheten i anstalten. Detta gäller både manliga och kvinnliga fångars sexuella beteende. Därför anses det inte vara önskvärt att det förekommer sexuellt umgänge mellan fångar och enligt JO:s åsikt är det inte förenligt med fängelselagens anda att möjliggöra sådant umgänge. Av denna anledning ansåg JO att det inte är lagstridigt att vägra skriva ut erektionsläkemedel till en fångpatient, om behovet härrör från sexuellt umgänge mellan fångar. Detta strider inte heller mot grundlagens diskrimineringsförbud, eftersom det finns ett godtagbart skäl till vägran.

Däremot ser JO inget hinder för att fängelsets läkare ger en fånge tillstånd att på egen bekostnad skaffa erektionsläkemedel då fångens behov av läkemedlet beror på att han beviljats ett oövervakat besök av sin maka eller sambo eller av den andra parten i ett registrerat parförhållande, och läkaren anser det medicinskt motiverat att skriva ut läkemedlet. Enligt fängelselagens princip om minimering av olägenheter ska en fånges kontakter med närstående stödjas så att kontakterna bevaras under fängelsetiden. I fängelselagen konstateras att syftet med oövervakade besök är att bevara kontakterna.

Enligt JO:s åsikt motsvarade Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhets riktlinjer i fråga om vård av erektionsstörningar inte den utveckling som skett i samhället. I riktlinjerna beaktas inte i tillräcklig utsträckning fångens rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet i sådana fall då fången har ett medicinskt motiverbart behov av vård för sin erektionsstörning. JO delgav för kännedom hälsovårdsenheten sin uppfattning och bad den senast 31.12.2010 meddela vilka åtgärder den vidtagit med anledning av ärendet.

Enligt JO:s åsikt fanns det inte något bevis för den först nämnde klagandens påstående att han på grund av sin sexuella läggning blivit diskriminerad när det gällde förskrivning av erektionsläkemedel. Däremot uppmärksammade JO fängelsets läkare på att han inte hade motiverat sitt negativa vårdbeslut i patientjournalerna, trots att patientlagen och förordningen om upprättande av journalhandlingar förutsatte att beslutet motiverades.

I den andre klagandens ärende konstaterade JO att patientens behov av läkemedelsvård enligt vad som framgick av anteckningarna i patientjournalerna inte hade bedömts individuellt, vilket skulle ha varit medicinskt motiverat i fråga om denne patient. JO underströk att den orsak till vägran om läkaren antecknat i patientjournalerna – dvs. att läkemedlet inte hörde till bassortimentet – inte var en saklig motivering. Med beaktande av hälsovårdsenhetens allmänna anvisnin-

gar ansåg JO det emellertid vara förståeligt att läkarens inställning till vården i detta avseende var sådan som framgår ovan. JO hade ingen möjlighet att i egenskap av laglighetsövervakare bedöma om det skulle ha varit medicinskt motiverat att skriva ut erektionsläkemedel för ett oövervakat besök. Detta skulle ha förutsatt medicinskt undersökning och bedömning som endast kan göras av en behandlade läkare.

JO Jääskeläinens beslut 30.9.2010, dnr 4091/4/08 och 3510/4/09, föredragande Iisa Suhonen

Vikarierande ledande överläkaren vid Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhet anförde att hälsovårdsenhetens riktlinjer i fråga om erektionsläkemedel varierat under årens lopp. Användning av dessa läkemedel har aldrig varit helt förbjuden men de har aldrig hört till basläkemedelssortimentet. Enligt de riktlinjer som godkändes 2004 får läkemedel rekvireras och avgiftsfritt ges till fångar endast i särskilda situationer, dvs. då en specialläkare har konstaterat en sjukdom som i det civila berättigar till FPA-ersättning. Praxis har därefter inte varit enhetlig trots att de gamla anvisningarna inte har upphävts. Hälsovårdsenheten har bekostat erektionsläkemedel endast i sådana fall då en fånge i det civila konstaterats ha en ryggmärgsskada och en specialläkare har förskrivit läkemedel på basis av en undersökning. Det har också förekommit att läkemedel förskrivits på fångens egen bekostnad.

Både med tanke på jämlikheten och med tanke på en trygg läkemedelsvård av god kvalitet anses det föreliggande behov av enhetliga riktlinjer för läkemedelsvården. Betydelsen av en trygg läkemedelsvård har uppmärksammats i flera sammanhang och praxis har ändrats i många avseenden. Anvisningarna fick sin nuvarande utformning först i slutet av 2010. Den ledande överläkaren uppger att behovet av enhetliga anvisningar har blivit uppenbart eftersom förskrivning av erektionsläkemedel har lett till risksituationer. Det är skäl att alltid först påverka riskfaktorer, varefter man efter en tillräckligt lång uppföljningsperiod bättre kan bedöma arten av en störning. De nuvarande riktlinjerna är enligt den ledande överläkaren förenliga med nationell och internationell praxis.

Rätten att få uppgifter ur patientjournaler

Klaganden kritiserade den omständigheten att han inte fått vårdsammanfattningar av sina besök inom den specialiserade sjukvården. Sammanfattningarna hade sänts direkt till fängelsets poliklinik. Fängelsets poliklinik hade inte heller på begäran gett klaganden kopior av vårdsammanfattningarna. Klaganden ansåg att man inom den specialiserade sjukvården bröt mot sekretessplikten då uppgifterna om honom utan hans samtycke sändes till fängelsets poliklinik.

Av utredningen framgick att klaganden hade gett skriftligt samtycke till utlämnande av alla för den fortsatta vården nödvändiga uppgifter om sig till de enheter som svarade för den fortsatta vården. Detta samtycke hade inte återkallats. I ärendet hade sålunda inte skett något brott mot sekretessplikten. Däremot konstaterade JO, åtminstone till den del som det var fråga om tiden efter förordningen om journalhandlingar, att sammanfattningar som gällde den specialiserade sjukvården i enlighet med förordningen borde ha tillställts också patienten.

I utredningarna hänvisades i fråga om fängelsepoliklinikens förfarande till Brottspåföljdsmyndighetens anvisning enligt vilken en patient inte behöver tillställas utomstående vårdinrättningars patientuppgifter via fängelsets poliklinik. Klaganden hade därför anvisats att beställa de papper som han önskade direkt från vårdinrättningen. JO ansåg att det i ärendet dock inte var fråga om att klaganden ville beställa patientjournaler från en annan hälsovårdsenhet via fängelsets poliklinik, utan om att klaganden ville få uppgifter ur sådana till hans patientjournaler fogade handlingar som förvarades på fängelsets poliklinik. Enligt anteckningarna i patientjournalerna hade klaganden åtminstone en gång skriftligen bett om att få en kopia av en rehabiliteringsplan som upprättats hos en annan hälsovårdsenhet. Enligt JO:s åsikt borde begäran ha behandlats antingen i enlighet med granskningsrätten enligt personuppgiftslagen eller som en informationsbegäran i enlighet med offentlighetslagen.

JO Jääskeläinens beslut 26.8.2010, dnr 4601/4/09, föredragande Iisa Suhonen

Inställningen till avvikelser i läkemedelsdistributionen

Inställningen till avvikelser i distributionen av läkemedel till fångpatienter kan variera mellan fängelsernas polikliniker, vilket kan bero på att det saknas enhetliga anvisningar om saken. Detta framgick vid utredningen av en fånges klagomål över att läkemedel som saknades i hans s.k. läkemedelsdosett inte hade ersatts.

JO ansåg att klagandens rätt till god vård och behandling inte hade förverkligats då han inte i enlighet med läkarens ordination hade fått smärtstillande medicinering. I klagandens patientjournaler hade inte heller gjorts vederbörliga anteckningar om bristerna i medicineringen. Däremot förblev det oklart i vilken utsträckning klaganden haft extra smärtor och värk på grund av att läkemedel saknats.

JO ansåg det vara viktigt att det vid utbildningen av poliklinikernas hälsovårdspersonal beaktas att avsaknad av läkemedel alltid ska bedömas i det enskilda fallet och att vederbörliga anteckningar måste göras i patientjournalerna om brister som observerats i läkemedelsvården och om möjligheterna att ersätta saknade läkemedel.

JO Jääskeläinens beslut 4.11.2010, dnr 354/4/09, föredragande Iisa Suhonen

ÖVRIGA FALL

Röstning i ett fängelse

En fånge uppgav i sitt klagomål att han uttryckt önskemål om att i fängelset få rösta i EU-parlamentsvalet på den ordinarie röstningsdagen och att en väktare hade skrivit upp hans namn och lovat hämta honom senare. Ingen hade dock kommit för att hämta honom. Klaganden berättade att han senare på morgonen ställt samma fråga och att man lovat vända sig till väktarchefen. Enligt klagomålet frågade klaganden följande röstningsdag för tredje gången om han fick rösta efter klockan 10. Han fick svaret att valbestyrelsen redan hade lämnat fängelset.

Det förblev oklart om Vanda fängelse vederbörligen hade säkerställt fångens grundlagsenliga rätt att rösta i riksvalet. Enligt grundlagen ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Enligt fängelselagen ska de skador som orsakas av förlusten av frihet om möjligt förebyggas. Dessa rättsnormer innebär att det inte får råda ovisshet om att vars och ens grundläggande rätt till deltagande faktiskt förverkligas. Enligt JO:s åsikt har fångvårdsmyndigheten inte tillräckligt omsorgsfullt uppfyllt sina skyldigheter att förverkliga och främja de grundläggande rättigheterna om den är tvungen att konstatera att den anser att fångens påstående om att han inte fick rösta inte är ”tillräckligt trovärdigt”.

JO delgav Vanda fängelse sin uppfattning. Han uppmärksammade fängelset på dess skyldighet att främja den grundlagsenliga rätten till deltagande. JO underströk att fängelset när det gäller röstningar i anstalten ska handla på ett sådant sätt att det inte i efterhand råder ovisshet om huruvida en fånge har fått förverkliga sina grundläggande rättigheter i detta avseende.

JO Jääskeläinens beslut 12.10.2010, dnr 2023/4/09, föredragande Ulla-Maija Lindström

Innehav av tillhörigheter

Klaganden kritiserade Sukeva fängelses förfarande som innebar att fångarna inte fick inneha plastfodral för DVD/CD-skivor. Fångarna måste på egen bekostnad i anstaltsbutiken köpa förvaringspärmar för skivorna. Enligt fängelsets utredning får fångarna inte inneha plastfodral för CD-skivor eftersom man försökt smuggla in förbjudna ämnen i dem och eftersom det går snabbare att granska och byta CD-skivor om de inte är insatta i plastfodral. Plastfodralen går också lätt sönder då de granskas. Enligt yttrandet säljer anstaltsbutiken kartongfodral för DVD-skivor till ett skäligt pris.

JO konstaterade att det i fängelselagens 9 kap. föreskrivs om innehav av egendom. Enligt den statsrådsförordning som utfärdats med stöd av lagen ska i fängelsets ordningsstadga tas in bestämmelser om innehav av egendom. I den ordningsstadga som vid tidpunkten för klagomålet och avgörandet gällde i fän-

gelset nämns inte avlägsnande av plast- eller kartongfodral som villkor för innehav av CD-skivor. Begränsningar som gäller fångars rätt att inneha egendom måste vara baserade på gällande lagstiftning och tolkningen av de i lagen nämnda grunderna för begränsning av innehav får inte tolkas extensivt genom fängelsets egna föreskrifter som motiveras t.ex. med underlättande av tjänsteåtgärder, dvs. i detta fall med underlättande av granskning. JO anser att varken fängelselagens bestämmelser eller förarbetena till dem (RP 263/2004 rd) ger något stöd för att fängelset kan förutsätta att skivors plast- eller kartongfodral avlägsnas som villkor för att inneha skivorna.

JO konstaterade också att fångarna med beaktande av gällande bestämmelser inte som villkor för innehav av CD-skivor kan åläggas att på egen bekostnad köpa kartongfodral i fängelsets kantin.

JO Jääskeläinens beslut 28.1.2010,
dnr 1613/4/08, föredragande Reima Laakso

Också i Pyhäselkä fängelse hade man på felaktiga grunder förbjudit fångarna att inneha CD-skivfodral. JO bad fängelsets direktör senast 30.4.2010 meddela vilka åtgärder avgörande föranlett i fängelset (229/4/10).

Pyhäselkä fängelse meddelade att det beslutat att före utgången av juni 2010 på fängelsets bekostnad utrusta cellerna med ställningar och genomskinliga fodral för CD-skivor.

Saklig klädsel

Klaganden kritiserade en väktare i S:t Michels fängelse för att klaganden hade varit tvungen att naken återvända från bastun till sin cell på fångavdelningen. Klaganden berättade att han gått till bastun invirad i ett badlakan och att han efter bastun konstaterat att badlakanet försvunnit. Klaganden uppgav att den väktare som övervakade bastugången vägrade ge honom ett nytt badlakan. Fängelsets direktör och väktaren meddelade i sin utredning att de inte delade klagandens uppfattning om orsakerna till att klaganden återvände till sin cell naken.

JO konstaterade på ett allmänt plan att en fånge som måste gå genom fängelsets allmänna utrymmen bör ges möjlighet att skyla sig.

JO Jääskeläinens beslut 15.6.2010,
dnr 1268/4/09, föredragande Reima Laakso

Överlämnande av allmänna biblioteks låneböcker i samband med besök

Klaganden kritiserade Vanda fängelses förfarande i situationer då besökare hämtat låneböcker från allmänna bibliotek till fångarna och fängelsets personal vägrat ta emot dem. Som orsak till att besökares låneböcker inte togs emot uppgav fängelsets direktör att fängelset hade ett eget bibliotek. Direktören ansåg att ansvarsfördelningen när det gällde det faktiska innehavet av utomstående biblioteks låneböcker och den egentliga låntagaren var problematisk, eftersom böckerna lånats i besökarens namn och fången inte kunde åläggas att returnera dem till biblioteket och eftersom inte heller besökaren kunde åläggas att hämta boken i fängelset. Det ansågs också vara ett problem att fängelset på grund av de korta fängelsetiderna och det stora antalet fångar inte kunde garantera att material som lånats i kommunala bibliotek returnerades. Enligt fängelsets utredning hade enligt biträdande direktörens prövning i enskilda fall gjorts undantag när det gällde mottagande av låneböcker, närmast på studierelaterade grunder. Fångar som studerade hade också getts möjlighet till fjärrlån från allmänna bibliotek.

Vägran att ta emot böcker som besökare hämtade till fångarna måste bedömas med avseende på fångarnas yttrandefrihet och rätt att inneha egendom samt omfattningen av den biblioteksservice som erbjöds fångarna. Med avseende på den grundlagsenliga yttrandefriheten bör de i häktningslagen och i lagens förarbeten uppställda kraven att fångarna tillräckligt ofta får besöka fängelsets bibliotek eller ges möjlighet att använda allmän biblioteksservice inte begränsas så att de gäller endast fångar som studerar. Bestämmelsen om bibliotek innebär inte bemyndigande att i det enskilda fallet basera prövningen enbart på en fånges studier. Yttrandefriheten innebär att alla fångar måste ha rätt att ta emot information. JO antog på basis av de utredningar som han fått från fängelset att orsaken

till att besökare hämtar böcker från utomstående bibliotek till fångarna kan vara att fängelsets egna urval är begränsade och dessutom också den omständigheten att låneverksamheten har begränsats i synnerhet när det gäller fjärrlån.

Enligt JO var det svårt att i lagstiftningen hitta stöd för att fångars rätt att ta emot böcker av besökare ska vara beroende av om boken ägs av besökaren, dennes vän eller ett bibliotek utanför fängelset. Fängelset kan inte vägra ta emot böcker som besökare hämtar enbart på den grunden att de är låneböcker. Enligt de i samma region som fängelset verksamma bibliotekens gemensamt godkända regler är det låntagaren som ansvarar för återlämnandet av böcker och som är ersättningsskyldiga.

I det fall att en besökare som hämtar böcker får veta att böckerna inte kommer att överlämnas till fången och att de på denna grund inte heller tas emot, anser JO att fängelset bör ge fången ett beslut i innehavsärendet inklusive besvärsanvisning.

JO Jääskeläinens beslut 11.3.2010,
dnr 2400/4/08, föredragande Reima Laakso

Cellernas snygghet

Klaganden berättade att han i Helsingfors fängelse hade placerats i en cell som var smutsig och också annars osnygg. Fängelset ansåg i sin utredning att det var möjligt att cellen inte hade städats tillräckligt omsorgsfullt efter den föregående invånaren. JO uppmärksammade direktören för Helsingfors fängelse på vikten av att cellerna hålls städade och på att det i sista hand fängelset som ansvarar för att cellerna är tillräckligt välstädade.

JO Jääskeläinens beslut 16.11.2010,
dnr 3545/4/10, föredragande Anu Rita

Massage på egen bekostnad i fängelset

JO ansåg att det med tanke på normalitetsprincipen var en utmärkt praxis att fångarna på andra avdelningar än säkerhetsavdelningen i Åbo fängelse kunde få massage. Det var i princip förståeligt, med beaktande av grunderna för placering på säkerhetsavdelningen och syftet med avdelningen, att fängelset förhöll sig kritiskt till att släppa in utomstående på säkerhetsavdelningen.

I vissa fall placeras en fånge emellertid på säkerhetsavdelningen för att garantera dennes egen säkerhet. Åtminstone i dessa situationer och i enskilda fall också annars är det enligt JO:s åsikt motiverat att överväga möjligheten att låta fångarna få massage också på säkerhetsavdelningen.

I Helsingfors fängelse var praxis den att fångarna kunde få massage av fångar med massörutbildning. Med tanke på normalitetsprincipen och ett jämlikt bemötande av fångarna var det emellertid problematiskt att fångarna på alla avdelningar inte hade denna möjlighet.

JO Jääskeläinens beslut 9.7.2010,
dnr 4207 och 4211/4/08, föredragande Harri Ojala

5.5 UTSÖKNING OCH ANDRA FÖRFARANDEN VID BETALNINGSOFÖRMÅGA

Till detta sakområde hör ärenden som gäller utsökning, konkurs, skuldsanering för privatpersoner samt företagssanering. Om ett klagomål gäller t.ex. utsökning eller annan verkställighet hänförs det till denna kategori även om det är fråga om en domstols förfarande. Inom detta sakområde behandlas också myndigheternas indrivningsförfarande och inkassoföretags förfarande vid indrivning av offentligrättsliga fordringar.

Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*.

5.5.1 ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Från början av år 2010 inledde ett nytt ämbetsverk för utsökningens centralförvaltning, dvs. Riksfogdeämbetet sin verksamhet. 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 överförts till Åbo.

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 jämställs 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.

I lagen om skuldsanering för privatpersoner gjordes en sådan ändring att betalningsprogrammet i regel är i kraft tre år. Om gäldenärens betalningsskyldighet har avlyfts i sin helhet eller skuldsanering har beviljats gäldenären trots förhinder, ska betalningsprogrammet vara i kraft fem år. I det fall att gäldenären permanent saknar betalningsmån på grund av sjukdom eller ålder eller av någon annan motsvarande orsak kan betalningsprogrammet vara i kraft en kortare tid än fem år. Ändringen trädde i kraft 1.8.2010.

5.5.2 LAGLIGHETSKONTROLL

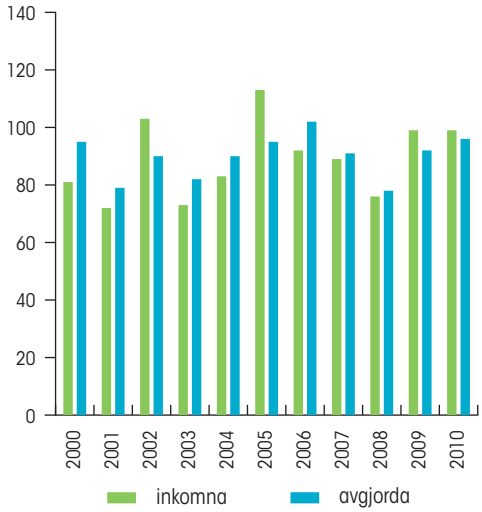
År 2010 inkom inom sakområdet 99 och avgjordes 96 klagomål (se tabell på nästa sidan). I klagomålen inom detta sakområde tas framför allt upp frågor som gäller hörande av gäldenären samt rådgivning och information.

I ett antal fall påpekades vikten av att utsökningens datasystem innehåller korrekta uppgifter, i synnerhet om gäldenärernas adresser. Sedan det nya datasystemet 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 datasystemet förekommande blanketternas och övriga handlingars tydlighet och informationsinnehåll. Under inspektionerna framgick det att personalen ansåg avsaknaden av systematiska anvisningar, dvs. en handbok, vara i viss mån problematisk.

Under BJO:s besök hos Riksfogdeämbetet utreddes vissa inom laglighetskontrollen uppdagade brister i användningen av datasystemet och i synnerhet utskriftsblanketterna, med avseende på de krav som ett gott språkbruk ställer. BJO bad Riksfogdeämbetet

inom utsatt tid meddela vilka åtgärder som eventuellt föranletts av responsen i samband med inspektionerna av utsökningsverken.

De fel som JO påtalat i användningen av datasystemet ULJAS och de brister som JO påtalat i systemet har lett till åtgärder inom utsökningsförvaltningen. JO har i sina beslut (3028 och 3029/4/08) med anledning av klagomål över utmätningar bett JM meddela vilka åtgärder som föranletts av de i besluten konstaterade bristerna i utsökningens datasystem, när det gäller hanteringen av utländska adresser. I personalutbildningen har behandlats förfarandet då en gäldenärs utländska adress registreras som postadress. I fråga om utländska adresser har vikten av att en sådan adress ska registreras som gäldenärens postadress för att svaranden ska ha möjlighet att få vetskap om att ett utsökningsärende blivit anhängigt. Av meddelandet framgår det vidare att Riksfogdeämbetet har gett justitieförvaltningens datateknikcentral i uppdrag att utveckla förfarandet för adressregistrering. JO:s kansli kommer bl.a. i samband med inspektionerna att följa hanteringen av utländska adresser vid utsökning.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010

INDRIVNING AV OFFENTLIGRÄTTSLIGA AVGIFTER

I några klagomål påtalades kommuners och samkommuners förfarande vid indrivning av offentligrättsliga avgifter. I dessa fall kritiserades också indrivning som på uppdrag av kommuner eller samkommuner 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 offentliga 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 utan beslut eller dom anlitas för indrivning av offentligrättsliga fordringar. I ett klagomålsärende hade inkassoföretaget emellertid sänt en avgift för indrivning genom utsökning i egenskap av s.k. ”teknisk mellanhand”.

Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

Frågan om anlitande av inkassoföretag för indrivning av offentligrättsliga avgifter diskuterades under besöket hos Riksfogdeämbetet och BJO kommer att med anledning av klagomål och i ett ärende som BJO prövar på eget initiativ att utreda förutsättningarna för förfarandets lagenlighet.

UTMÄTNINGSMANNENS UTREDNINGSSKYLDIGHET

Några klagomål gällde utmätningsmannens skyldighet att ta reda på information som har relevans för antingen borgenärens eller gäldenärens rättssäkerhet. I flera klagomål kritiserades den omständigheten att meddelanden och delgivningar till gäldenärer sänts till fel adress. Enbart en automatisk kontroll av befolkningsdatasystemets uppgifter garanterar inte alltid att informationen når fram och att principen om att höra parterna förverkligas. Systemet för överföring av befolkningsdata till ULJAS-datasystemet förbättrades redan 2007. Trots detta behandlade BJO ännu år 2010 i flera avgöranden frågan om vederbörlig kontroll av gäldenärens adressuppgifter för sändande av delgivningar och andra meddelanden. Det har konstaterats problem i informationsgången, i synnerhet om gäldenären har ett s.k. säkerhetsförbud enligt befolkningsdatasystemet eller om det är fråga om en fånge.

BJO meddelade att han separat kommer att utreda dels möjligheterna att utveckla användningen av befolkningsdatasystemet och dels möjligheten att införa ett förfarande som säkerställer på anstalter intagna personers rätt att bli hörda i samband med utsökning och få information om verkställigheten (626/4/09, se närmare avsnittet Övriga ärenden, s. 378).

RÅDGIVNINGSSKYLDIGHET

Utsökningsbalkens krav på öppenhet innebär att utmätningsmannen har en långtgående rådgivningsskyldighet och sålunda aktivt ska informera parterna samt vid behov utreda utsökningslagstiftningens innebörd. I avgörandena var det fråga om att bedöma t.ex. vilken rådgivning som getts om användning av rättsmedel eller om utsökningsmeddelanden till kreditupplysningsbolag. Till justitieombudsmannen inkom kritik bl.a. om ett utsökningsverks förfarande då ingen hade besvarat en förfrågan som sänts till verket per e-post. Som orsak uppgavs i utredningen att man vid verket inte hade kunnat vidarebefordra meddelandet till en person som visste förfrågans sammanhang.

Enligt BJO:s åsikt var det inte svårt att av e-post-meddelandet dra den slutsatsen att avsändaren väntade att få ett svar och att meddelandet anslöt sig till ett ärende som behandlats vid utsökningsverket. Enligt BJO:s åsikt borde e-post-meddelandet ha besvarats. BJO ansåg att god förvaltning skulle ha förutsatt t.ex. att den som ställde förfrågan hade upplysts om orsaken till att hans förfrågan inte kunde besvaras eller till att de begärda åtgärderna annars inte kunde vidtas (3799/4/09). Ett klagomålsavgörande gällde en utmätningsmans anträffbarhet. I avgörandet uppmärksammades utsökningsverket på ett allmänt plan på förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk och på att öppethållandet av utsökningsverkets verksamhetsställen ska ordnas så att kunderna personligen kan uträtta sina ärenden hos dem (1782/4/09).

MINDERÅRIGA SOM GÄLDENÄRER

I några klagomål var det fråga om minderåriga som utsökningsgäldenärer. I klagomålen kritiserade föräldrarna den omständigheten att offentliga samfund i egenskap av borgenärer inte hade vänt sig till dem i sådana fall då t.ex. en kontrollavgift i kollektivtrafik hade lämnats obetald, innan avgiften drevs in hos den minderåriga genom utsökning. I utsökningsskedet underrättade utmätningsmannen i enlighet med utsökningsbalken magistraten om saken, för övervakning av intressebevakarens åtgärder. Språkbruket i magistratens brev till intressebevakaren ansågs vara ovänligt. I dessa fall hade det emellertid enligt BJO:s åsikt inte framkommit något lagstridigt förfarande. I andra klagomål var det fråga om indrivning av underhållsbidrag och om barns rätt till en tryggad försörjning. Se nedan 2552/4/08* s. 219.

REGISTRERING

År 2010 diskuterades vikten av korrekt registrering vid överföring av verkställighetsgrunder och ansökningar till utsökningens datasystem. Exempelvis felaktig registrering av en fordrans laga kraft kan få kumulativa återverkningar på hela indrivningsförfarandet, eftersom själva indrivningen görs på basis av anteckningarna i datasystemet (se nedan 2857/4/09* s. 220). Situationen kommer att förbättras i och med den ändring av utsökningsbalken som trädde i kraft 1.12.2010 och som innebär att det inte är nödvändigt att till en utsökningsansökan foga en kopia av det domstolsavgörande som utgör utsökningsgrunden. Information om utsökningsgrunden kan fås ur justitieförvaltningens riksomfattande datasystem, då systemet stegvis tas i bruk under en fem års övergångsperiod. Under inspektionerna uppmärksammade BJO behovet av intern övervakning i syfte att säkerställa korrekta registreringar, i synnerhet när det gäller anteckningar om laga kraft.

5.5.3 INSPEKTIONER

År 2010 inspekterades utsökningsverken i Mellersta Österbotten och Österbotten samt Norra Karelen. BJO besökte också Riksfogdeämbetet. Under besöken inspekterades bl.a. behandlingen av förvaltningsklagomål och förverkligandet av språkliga rättigheter.

5.5.4 AVGÖRANDEN

EN UTMÄTNINGSMANS RÄTT ATT FOTOGRAFERA GÄLDENÄRERS HEM

Klaganden kritiserade utsökningstjänstemäns förfarande då de fotograferat ett hus och en gård som han ägde, då de ville utreda de i huset boendes inkomster och ekonomiska ställning.

I den juridiska litteraturen har det ansetts att den begränsning gällande utsökningsförrättningar i en gäldenärs bostad som avses i utsökningsbalkens 3 kap. 22 § gäller endast bostaden och inte alla områden och utrymmen inom den straffrättsliga hemfridssfären, exempelvis gårdsområden. Fotografering måste sålunda bedömas uteslutande på basis av en allmän ändamålsenlighetsprövning.

Byggnaderna fotograferas endast från utsidan. På de bilder som utsökningsverket tillställt BJO syns inte bostädernas interiörer. Gäldenärerna hade avsevärda skulder, medan fastighetens köpesumma och de intecknade skulder som belastade fastigheten var så likvärdiga att man redan för en utmätning av egendomen behövde bilda sig en uppfattning om huruvida fastigheten hade ett tillräckligt stort utmätningsvärde.

Enligt principen att utsökningen är ett myndighetsstyrt förfarande måste utmätningsmannen ta reda på om det finns utmätningsbar egendom. På grund av förbudet mot onödig utmätning som föreskrivs i utsökningsbalkens 4 kap. 16 § är det nödvändigt att ta reda på egendomens värde. Enligt proportionalitetsprincipen som ska iakttas vid utmätning måste eventuell fotografering vara nödvändig för utmätningen, dvs. i det aktuella fallet för att ta reda på värdet av den utmätningsbara egendomen. Proportionalitetsprincipen innebär också att fotograferingen måste begränsas till vad som är nödvändigt för att tillgodose detta behov. I det fall som avses i klagomålet fanns det enligt utredningen en grundad anledning. Fotograferingen av byggnadernas exteriörer kränkte sålunda varken klagandens eller de övriga gäldenärernas hemfrid eller skydd för privatlivet på ett sådant sätt att åtgärden kunde anses strida mot proportionalitetsprincipen.

BJO bedömde också på ett allmänt plan under vilka förutsättningar en utmätningsman i samband med förrättningar får göra ingrepp i hemfriden.

Andra åtgärder än sådana som avser sökande efter egendom, utmätning och interimistiska åtgärder får enligt utsökningsbalken endast i undantagsfall vidtas i gäldenärens bostad, om det är nödvändigt eller om gäldenären ger sitt samtycke till åtgärderna.

En utmätning hos en gäldenär innebär ett ingrepp i gäldenärens och med denne boende personers grundlagsenliga hemfridsskydd. Hemfridsskyddet omfattar

också privatlivet och utgångspunkten är den att individen har rätt att leva sitt eget liv, utan myndigheters eller andra utomstående aktörers godtyckliga eller obefogade ingripanden.

Ingrepp i den grundlagsenliga hemfridssfären måste sålunda alltid baseras på lag och få ske endast under lagstadgade förutsättningar och i sådana situationer som lagen tillåter. Bestämmelser som innebär inskränkning av grundlagsenliga rättigheter måste tolkas snävt. Sådana åtgärder måste vara förenliga med proportionalitetsprincipen.

BJO delgav utsökningsverket sin uppfattning om de förutsättningar som i samband med utsökning innebär ingrepp i hemfridssfären.

BJO prövade på eget initiativ det nuvarande förfarandet och det eventuella regleringsbehovet när det gäller fotografering av egendom som omfattas av hemfriden samt publicering av bilderna (2760/2/10). Ärendet är fortfarande anhängigt.

BJO Sakslins beslut 2.7.2010,
dnr 805/4/09*, föredragande Riitta Länsisyrjä

RÄTTIDIG INDRIVNING AV UNDERHÅLLSBIDRAG

I ett klagomålsärende var det för det första fråga om huruvida förfarandet vid utsökningsindrivning var lagstridigt då det hade fortsatt utan utmätning trots att löpande underhållsbidrag inte hade betalts senast på förfallodagen. Häradsutmätningsmannen hade konstaterat att han inte hade utmätt den betalningsskyldiges lön eftersom han med denne kommit överens om en betalningsplan som hade fungerat på ett ”sakligt” sätt.

I syfte att trygga barnets intresse har vid regleringen av löneutmätning och upprättande av betalningsplaner beaktats att det i synnerhet är skäl att trygga att löpande underhållsbidrag betalas till barnet. Vid indrivning av underhållsbidrag förekommer det sålunda endast i undantagsfall att en betalningsplan upprättas. Om en betalningsplan godkänns måste det säkerställas att skulden betalas i rätt tid, vilket är viktigt för tryggande av barnets underhåll. Det har generellt konstaterats att från löneutmätning avvikande betalningsintervall i betalningsplanen förutsätter en grundad anledning och att de inte får försämra sökandens möjligheter att få betalning.

BJO ansåg att häradsutmätningsmannen borde ha vidtagit åtgärder för att utreda möjligheten till löneutmätning åtminstone då betalningarna inte skett i tid.

BJO uppmärksammade häradsutmätningsmannen på dennes felaktiga förfarande. BJO delgav också den ledande häradsfogden sin uppfattning för kännedom, med hänvisning till dennes övervakningsskyldighet i enlighet med utsökningslagens 1 kap. 7 § 2 mom.

I ärendet var det också fråga om beloppet av den underhållsbidragsskuld som förfallit till betalning. Häradsutmätningsmannens och häradsfogdens utredningar till sökanden hade varit felaktiga delvis på grund av tolkningen av underhållsbidragsavtalet och delvis på grund av de bristfälliga uppgifterna om underhållsstödet. BJO uppmärksammade häradsutmätningsmannen och den ledande häradsfogden på den felaktiga utredning som getts klaganden.

BJO Sakslins beslut 6.2.2010,
dnr 2552/4/08*, föredragande Riitta Länsisyrjä

OMSORGSFULLHET VID SÄNDANDE AV E-POST SOM INNEHÅLLER SEKRETESSBELAGD INFORMATION

JO ansåg att en häradsutmätningsman hade förfarit felaktigt då han hade sänt e-post som innehöll sekretessbelagd information utan att använda en skyddad e-postanslutning och sålunda utan att säkerställa att utomstående inte kunde ta del av den sekretessbelagda informationen. JO uppmärksamgjorde dessutom häradsutmätningsmannen och utsökningsverket på den omsorgsfullhet och noggrannhet som ska iakttas vid användning av e-post, då två e-postmeddelanden som sänts från utsökningsverket hade gått till en utomstående på grund av en felaktig e-postadress.

JO Jääskeläinen beslut 13.4.2010,
dnr 3356/4/08*, föredragande Terhi Arjola-Sarja

FÖRHANDSMEDDELANDE OM UTMÄTNING GAVS MED ALLTFÖR KORT VARSEL

BJO ansåg att ett förhandsmeddelande om utmätning av periodisk inkomst som från utsökningens datasystem skrivits ut till klaganden var på så sätt vilseledande att gäldenären hade fått den uppfattningen att häradsutmätningsmannens tjänsterum fanns vid utsökningsverket i Pieksämäki och att utmätningen skulle verkställas där på angivet datum. Felet berodde på att häradsutmätningsmannen hade tjänsterum på utsökningsverkets verksamhetsställe i S:t Michel och inte på det verksamhetsställe där i Pieksämäki bosatta gäldenärers ärenden sköttes. Felet rättades till, men först ca ett år efter att det uppdagats.

Häradsutmätningsmannen åberopade i sin utredning att han inte kunde påverka innehållet i dokument som skrevs ut från datasystemet elektroniskt eftersom han inte hade den åtkomsträtt som behövdes. Det var emellertid häradsutmätningsmannen som ansvarade för innehållet i förhandsmeddelandet och han borde därför efter att ha fått vetskap om felet ha underrättat de personer om saken som hade möjlighet att rätta felet. Det var inte förenligt med utsökningens korrekthetskrav att felet hade rättats först ca ett år efter att det uppdagats. Gäldenären hade i det aktuella fallet redan kontaktat häradsutmätningsmannen och utmätningsförrättningen hade skjutits upp. Saken hade sålunda rättats till.

På ett allmänt plan var det emellertid fråga om att genom utmätningsmeddelandet ge gäldenären rätt att bli hörd i enlighet med grundlagens 21 §, där det föreskrivs att garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska trygga genom lag. Enligt grundlagens 22 § ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Felet borde sålunda ha rättats utan dröjsmål.

Enligt vad som utretts hade också häradsutmätningsmannens chef, dvs. häradsfogden redan i ett tidigare skede varit medveten om saken. BJO uppmärksammade därför häradsutmätningsmannen och häradsfogden på vikten av att vid utsökning iaktta korrekthetskravet. BJO underströk att det vid utbildningen av utsökningspersonalen är skäl att särskilt beakta vikten av att effektivt rätta sådana fel i datasystemet som är relevanta för parternas rättssäkerhet.

Det var samtidigt också fråga om när ett förhandsmeddelande om utmätning ska sändas. Det finns inga bestämmelser om saken i lagen. Vid tidpunkten för klagomålet utsattes tidpunkten för utmätningen i förhandsmeddelandena till den åttonde dagen efter förhandsmeddelandets datum. JM:s datateknikcentral utredde hur det elektroniska brevet (det s.k. e-brevet) blivit frambefordrat. Enligt utredningen var det med beaktande av att ett veckoslut ingick i perioden möjligt att klaganden fick förhandsmeddelandet först samma dag som utmätningsförrättningen skulle hållas. Utsökningsbalkens bestämmelse om tidsfristen för delgivning per post hade sålunda inte iakttagits.

BJO konstaterade att det till denna del inte var fråga om utsökningsverkets lagstridiga förfarande eller försummelse utan om utsökningens datasystem och tidsfristen för sändande av förhandsmeddelanden, som är problematisk med beaktande av den tid som åtgår för posthanteringen och avsändandet av elektroniska brev. Enligt uppgift från Riksfogdeämbetet förlängdes tiden från förhandsmeddelandet till utmätningen 2.12.2009 från 8 till 10 dagar, i enlighet med ett beslut av arbetsgruppen för utvecklande av ULJAS-systemet. Klagomålet föranledde sålunda till denna del inga andra åtgärder än att BJO sände sitt beslut till Riksfogdeämbetet för kännedom.

BJO Sakslins beslut 12.5.2010,
dnr 312/4/09*, föredragande Riitta Länsisyrjä

INDRIVNING AV SKADESTÅNDSFODRAN HOS BROTTSPÅFÖLJDSVERKET

Finska staten/Brottspåföljdsverket (Rise) hade genom en dom som vunnit laga kraft ålagts att betala skadestånd till klaganden. Klagandens ombud bad Rise betala ersättningen. Varken klaganden eller dennes ombud fick något svar från Rise. BJO konstaterade att verket vid handläggningen av ärendet inte hade iakttagit förvaltningslagens krav på snabb behandling då ersättningen inte hade betalts innan utsökningsindrivningen inleddes. Rise hade inte heller senare gett kla-

ganden eller dennes ombud något svar varav framgick grunderna för förfarandet, då ärendet redan hade överförts till utsökningsindrivning. Det skulle ha varit förenligt med principerna om en god förvaltning att ge klagandens ombud ett skriftligt svar på hans ersättningsyrkande. BJO uppmärksammade för framtiden den myndighet som handlagt ärendet på att förfarande var lagstridigt.

Enligt vad som utretts i ärendet hade det vid Helsingfors utsökningsverks indrivning av fordran skett flera fel som ledde till att ärendet drog ut på tiden och till att klaganden blev tvungen att skriftligen och muntligen utreda ärendet flera gånger. För det första framgick det av häradsutmätningsmannens utredning att det antecknats att fordran inte vunnit laga kraft, vilket ledde till att häradsutmätningsmannen i enlighet med denna anteckning i datasystemet ULJAS hade meddelat borgenären att redovisning kunde ske endast mot säkerhet.

Medlen hade emellertid sedermera redovisats utan säkerhet. Redovisningen var på så sätt felaktig att medlen inte på det sätt som bestämmelsen förutsätter hade redovisats på det konto som borgenären uppgivit, i beloppet hade inte beaktats räntan enligt domslutet och i ärendet hade uppburits också en redovisningsavgift. Denna felaktiga redovisning hade i fråga om beloppet sedermera rättats till. Felen berodde på de felaktigheter som skedde i samband med registreringen i datasystemet.

Efter hovrättens dom hade häradsfogden ytterligare sänt borgenären en obefogad återbetalningsbegäran och dessutom muntligen upprepat sin begäran.

Dessa felaktigheter i utsökningsförfarandet bidrog till att fördröja redovisningen och innebar att klaganden både skriftligen och per telefon flera gånger var tvungen att kontakta utsökningsverket innan ärendet slutligen kunde redas ut. BJO delgav häradsfogden sin uppfattning om förfarandets lagstridighet när det gällde kravet på återbetalning och utsökningsverket sin uppfattning om den felaktiga registreringen av uppgifterna om utsökningsgrundens laga kraft, fordringens belopp och karaktär samt borgenärens redovisningsuppgifter och framhöll för framtiden vikten av omsorgsfull registrering.

På grund av detta förfarande som stred mot tillbörlighetskravet i utsökningsbalkens 1 kap. 19 § hade klaganden åsamkats kostnader som han enligt BJO:s åsikt på anfordran borde få gottgörelse för. BJO konstaterade att klaganden kan rikta ersättningsanspråk i ärendet till Riksfogdeämbetet. BJO sände sitt beslut också till Riksfogdeämbetet för kännedom.

BJO Sakslins beslut 12.10.2010,
dnr 2857/4/09*, föredragande Riitta Länsisyrjä

DEN I FORDONSREGISTRET ANTECKNADE ÄGARENS NAMN NÄMNDES VID EN AUKTION

Klaganden kritiserade utsökningsverkets förfarande då han hade nämnts som ägare till ett fordon som såldes på utsökningsverkets auktion trots att bilen såldes som en annan persons egendom, för betalning av dennes skulder.

Enligt utsökningsverkets utredning ges allmänheten de uppgifter som framgår av fordonsregistret då bilar säljs på auktion. Uppgifterna om bilar som är värda mindre än 10 000 euro ges så att en datorutskrift med basuppgifter om fordonet fästs på vindrutan. Så förfor man också i fråga om klagandens personbil. Enligt utmätningsmannen får auktionspubliken på detta sätt bl.a. besiktningsuppgifter om fordonet.

BJO ansåg att det för verkställigheten inte hade varit nödvändigt att nämna klagandens namn i det registerutdrag som med tanke på allmänheten fästes på bilen då den förevisades. BJO konstaterade att det följer av ändamålsprincipen enligt personuppgiftslagen och av proportionalitetsprincipen enligt utsökningsbalken att namnet borde ha avlägsnats från registerutdraget.

BJO Sakslins beslut 27.8.2010,
dnr 1158/4/09, föredragande Riitta Länsisyrjä

Den ledande häradsfogden vid utsökningsverket meddelade att verkets interna anvisningar hade ändrats så att också en utomstående ägares personuppgifter ska avlägsnas från den registerutdragskopia som visas på auktionen.

FEL VID HANDLÄGGNINGEN AV EN ANSÖKAN OM UPPSKOV MED VERKSTÄLLIGHET AV FÄNGELSESTRAFF

Klaganden hade till utsökningsverket sänt en ansökan om uppskov med verkställighet av ett fängelsestraff. Ansökan, som inte blivit behandlad, hade hittats bland verkställighetshandlingar som utsökningsverket returnerat till Brottspåföljdsverket med hinderintyg först då handlingarna skulle sändas till fängelset för verkställigheten. JO konstaterade att uppskovsansökan inte hade blivit vederbörligen behandlat vid utsökningsverket. JO uppmärksammade häradsutmätningsmannen och på ett allmänt plan också utsökningsverket på vikten av omsorgsfull behandling av ansökningar som gäller uppskov med verkställighet av fängelsestraff.

JO ansåg också att det i ärendet inte fanns någon grund för att returnera handlingarna med hinderintyg till Rise och att orsaken till att handlingarna returnerats var det ovan nämnda felaktiga förfarandet. JO delgav för kännedom häradsutmätningsmannen och utsökningsverket sin uppfattning. Dessutom konstaterade JO att det med tanke på en korrekt skötsel av ärendet var viktigt att de från utsökningsverket returnerade handlingarna granskades hos Rise före en efterlysning. JO ansåg det vara en motiverad åtgärd att Rise utrett hur man vid verket uppmanats att noggrannare granska returnerade verkställighetshandlingar.

JO Jääskeläinens beslut 17.3.2010, dnr 2530/4/08 och 2531/4/08, föredragande Terhi Arjola-Sarja

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 justitieombudsmannen.

Till militära ärenden hänförs också ärenden som gäller Gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet är underställt inrikesministeriet men har en militär organisation. Ärenden som gäller skador ådragna i militärtjänst statistikförs däremot som ärenden om social trygghet.

De militära ärendena och försvarsförvaltningen hörde under året till BJO *Jussi Pajuoja*. Huvudföredragande var referendarierådet *Raino Marttunen*.

5.6.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Värnpliktsarbetsgruppen, som utrett möjligheterna att utveckla värnplikten, anser i sitt betänkande som den överlämnade i september att det är skäl att vidareutveckla det nuvarande värnpliktssystemet. Arbetsgruppen anser att alla tjänstedugliga män och frivilliga kvinnor bör ha rätt att fullgöra beväringstjänst samt att det inte finns någon anledning att gå över till en selektiv värnplikt. Arbetsgruppen anser emellertid att det är skäl att reda ut möjligheterna att delvis övergå till en tjänstgöringstid på fyra månader.

Enligt arbetsgruppens åsikt bör de värnpliktigas civila kompetens utnyttjas bättre än i dagens läge, bl.a. genom utveckling av uppbådssystemet. Också kvinnor bör ha rätt att delta i uppbåden. Arbetsgruppen anser att beväringsutbildarna intar en nyckelställning. Försvarsmakten bör stödja och värdesätta dem. Antalet unga underofficerare har ökat vid de grundenheter som ger beväringsutbildning, efter att institutsofficersutbildningen upphört och institutsofficerarna småningom går i pension. I synnerhet unga underofficerare behöver stöd och handledning för att utbildningsarbetet ska lyckas. Antalet utbildare bör ökas och de bör ges en liten paus för planering av utbildningen och för vila mellan inryckningskontingenterna.

Också beväringarnas ekonomiska ställning bör förbättras. Arbetsgruppen anser bl.a. att alla inhemska permissionsresor bör vara gratis och att hemförlovningspenningen bör tas i bruk på nytt.

Från och med år 2000 har alla beväringar fått svara på s.k. responsfrågor. Med hjälp av responsen utvecklas utbildningssystemet och tjänstgöringen i truppförbanden. Innehållet i enkäten förnyades år 2010. De beväringar som hemförlovades i juli var de första som fick svara på de nya frågorna. Enkäten besvarades av ca 9 500 beväringar. Den nya enkäten ger en mångsidigare bild t.ex. av beväringarnas erfarenheter av pennalism. Det råder ett klart samband mellan pennalism och svagare tjänstemotivation, försvarsvilja, deltagande i repetitionsövningar och bilden av försvarsmakten som arbetsgivare. Merparten av de beväringar som besvarade enkäten ansåg att det är skäl att hålla kvar det nuvarande värnpliktssystemet. Resultaten uppvisade emellertid tydliga skillnader mellan olika truppförband.

År 2010 ansökte 555 kvinnor om att bli antagna till frivillig värnplikt, vilket var den största siffran efter millennieskiftet. Dessutom ansökte 525 personer, varav 20 kvinnor, om att bli antagna till utbildningen för Finlands internationella beredskapstrupper. Utbildningen ges vid Björneborgs Brigad.

Antalet beväringar som avbröt tjänstgöringen under grundutbildningsperioden minskade under året. Av de ca 13 500 beväringar som ryckte in i juli avbröt 10,5 % tjänstgöringen under grundutbildningsperioden (föregående år 12,5 %). Motsvarande siffra för årets första kontingent var 12,6 % (föregående år 14,3). Under de fem senaste åren har andelen beväringar som avbrutit tjänstgöringen under grundutbildningsperioden varierat mellan 10 och 14 %.

En ändring i värnpliktslagen trädde i kraft i mars. Ändringen gäller bl.a. utlämnande av uppgifter om värnpliktigas hälsotillstånd. Enligt de nya bestämmelserna kan en läkare få uppgifter om en värnpliktigs hälsotillstånd direkt av en annan läkare eller t.ex. från en mentalvårdsbyrå. Tidigare kunde sådant informationsbyte ske endast genom förmedling av en militärmyndighet. En förutsättning är att informationen är nödvändig för bedömning av en värnpliktigs tjänsteduglighet.

I slutet av året avläts till riksdagen regeringens proposition med förslag till en ny lag om militär disciplin (RP 225/2010 rd). En av de viktigaste ändringarna är att disciplinära påföljder ska kunna överklagas. Samtidigt slopas skillnaden mellan disciplinär tillrättavisning och disciplinstraff. Ett utegångsförbud på högst tre dygn ska enligt förslaget inte få verkställas under ett veckoslut, en helg eller en motsvarande ledig tid. Samtidigt med denna lagändring behandlade riksdagen också ett förslag till lag om brottsbekämpning inom försvarsmakten (RP 226/2010 rd). Lagen ska ersätta den nuvarande lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten. I lagen föreskrivs mera exakt och täckande än för närvarande bl.a. om befogenheterna för dem som sköter brottsbekämpning inom försvarsmakten.

Försvarsmaktens entreprenad- och samarbetsprojekt framskred då försvarsministern beslöt bolagisera försvarsmaktens bespisning. Avsikten är att bolagisera denna serviceproduktion inom ramen för ett statsägt aktiebolag. Under normala tider kommer förändringen att gälla bespisningen i garnisonerna, men inte under undantagsförhållanden.

Antalet finländska fredsbevarare har klart minskat under de senaste åren. En bidragande orsak till denna utveckling är att den personellt sett största krishanteringsstyrkan i Finlands historia som fredsbevarare, dvs. KFOR-operationen Kosovo, successivt har avvecklats. För närvarande fortsätter endast 20 finländska fredsbevarare i KFOR-operationen.

Riksdagen godkände finländska styrkors deltagande i Europeiska unionens Atalanta-operation. Minfartyget Pohjanmaa utför operationen. Atalanta är Europeiska unionens första marina krishanteringsoperation, som inleddes i december 2008. Operationens huvudsakliga uppgift är att skydda FN:s livsmedelprogram WFP:s biståndstransporter. Dessutom skyddas övrig fartygstrafik samt förebyggs och avvärjs väpnade rån på havet samt sjöröveri. Den finländska krishanteringsstyrkan består av ca 120 soldater.

Riksdagens utrikesutskott ansåg i samband med Atalanta-beslutet att det med tanke på Finlands internationella status är oroväckande att vårt deltagande i militära krishanteringsinsatser krymper till ca 300 soldater vid utgången av 2010, i och med att KFOR-styrkan i Kosovo avvecklas (UtUB 8/2010 rd).

5.6.2 LAGLIGHETSKONTROLL

JO har fått klagomål i militära ärenden från beväringar inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet. Ett antal klagomål har kommit också från beväringarnas föräldrar och från den ordinarie personalen. 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 JO först efter avslutad tjänstgöring. Ärenden som har samband med bemötandet av beväringar utreds också på JO:s eget initiativ efter förtroliga samtal i samband med inspektioner av garnisonerna.

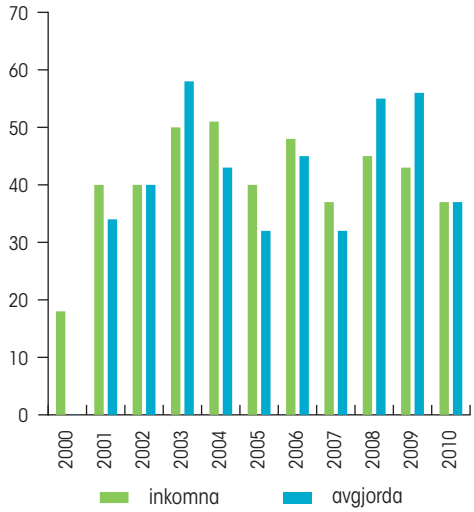
Beväringarna klagar bl.a. över tjänstgöringstidens längd, utbildningsalternativen, befordringar och tjänstgöringsplatser. I dessa ärenden är det vanligtvis inte möjligt att påverka beslutens innehåll utan JO kan endast ta ställning till beslutsförfarandet. Också medicinalvården föranleder en hel del klagomål. Vidare förekommer det 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.

Personalens klagomål gäller ofta utnämningar, förflyttningar, befordringar, grunderna för klassificering av uppgifters svårighetsgrad samt 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.

Under året inkom endast 37 (föregående år 43) ärenden som gällde försvarsförvaltningen och gränsbevakningsväsendet. Under året avgjordes lika många klagomål, dvs. 37 (föregående år 56). Under de senaste tio åren har antalet inkommande klagomål varierat en aning. Variationerna är emellertid så små att det inte går att dra några noggrannare slutsatser av dem.

I ärenden som gäller försvarsförvaltningen har åtgärdsprocenten av tradition varit synnerligen hög. Förra året var den 32,5 och t.ex. år 2005 så hög som 45,2. Detta kan för sin del bero på att den höga tröskeln för att göra klagomål.

Också huvudstabens juridiska avdelnings interna laglighetskontroll har under de senaste åren blivit effektivare. Detta kan ha betydelse också för antalet klagomål till JO. Ett tyngdpunktsområde när det gäller försvarsmaktens interna laglighetskontroll har framför allt varit den nya lagstiftningen, värnpliktslagen och lagen om försvarsmakten. Laglighetskontrollen har inriktats på en enhetlig tillämpning och tolkning av den nya lagstiftningen i hela landet. Vidare har man uppmärksammat de under Huvudstaben lydande inrättningarnas rättsvård samt rättsliga synpunkter på lämnande och emottagande av handräckning.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010

5.6.3 INSPEKTIONER

Garnisoner kan inspekteras av JO, BJO eller av en föredragande som de förordnat. År 2010 gjordes ändringar i anvisningarna gällande Huvudstabens juridiska avdelning. Nu framgår det av anvisningarna att inspektioner kan utföras också av föredragande vid JO:s kansli. Detta innebär att JO eller BJO förordnar en tjänsteman vid kansliet att utföra inspektionen. År 2010 började objekt vid försvarsmakten inspekteras under ledning av en föredragande.

Under året inspekterades Kajanalands Brigad och Kajanalands Regionbyrå i Kajana, Jägarbrigaden i Sodankylä, det till Lapplands gränsbevakningssektion hörande Gränsjägarkompaniet i Ivalo, Gardesjägarregementet, Försvarshögskolan och Försvarsutbildningsföreningen i Helsingfors. Dessutom besöktes Huvudstabens juridiska avdelning.

Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

I samband med inspektionerna av garnisonerna får beväringarna och den ordinarie personalen tillfälle att föra förtroliga samtal med JO. Under samtalen med beväringarna framkommer det ofta sådant som tas upp vid det avslutande samtalet med kommendören. Många mindre problem klaras upp på detta sätt. När det gäller principiella frågor eller allvarliga missförhållanden kan JO inleda en särskild utredning eller förundersökning.

I samband med inspektionerna har det framgått att beväringskommittéerna spelar en viktig roll för utvecklandet av tjänstgöringsförhållanden. Representanter för beväringskommittéerna har i flera fall påtalat missförhållanden som andra beväringar inte har berättat om under förtroliga samtal. Även vid de samtal som förts med läkare, präster och socialkuratorer har framför allt frågor gällande beväringarnas tjänstgöringsförhållanden och bemötandet av beväringar diskuterats.

INSPEKTIONSIAKTTAGELSER

Under inspektionerna diskuterades försvarsmaktens utbildnings- och personalreformer, framför allt den utveckling som innebär att institutsofficerarna successivt ersätts med underofficerare. Under inspektionerna konstaterades att pensionsavgången har resulterat i att cheferna är unga. Störst är pensionsavgången bland institutsofficerare. Med beaktande av beväringsutbildarnas relativt låga ålder ansågs det viktigt att det vid varje enhet finns en tillräckligt erfaren och kunnig enhetsofficer som kan introducera de unga utbildarna i enhetens dagliga rutiner.

Med beväringarna diskuterades framför allt frågan om jämlikt bemötande. Den kanske största frågan från jämlikhetens synpunkt är beväringstidens längd. Den långa tjänstgöringstiden för personer som får officers-

Det hör till JO:s uppgifter att inspektera garnisonerna. BJO Jussi Pajuoja inspekterade Kainuu brigad i juni 2010.

eller annan specialutbildning kan inte anses vara ett problem när de värnpliktiga medvetet vill ha och strävar efter sådan utbildning. Däremot uppkommer det jämlikhetsproblem i situationer där personer mot sin vilja åläggs en lång värnplikt.

Under inspektionerna framgick det att beväringar ibland också mot sin vilja måste tjänstgöra i över sex månader. Det hade förekommit att beväringar t.o.m. avbrutit tjänstgöringen då de fått höra att de tagits ut till underofficerskolan. Skillnaden mellan januari och juli månads inryckningskontingenter är stor. I julikontingenten är andelen beväringar som vill genomgå ledarutbildning klart större.

Mellan olika enheter vid samma garnison kan det förekomma betydande skillnader i de praktiska tjänstgöringsarrangemangen samt i praxis när det gäller permissioner och fritid. Vid vissa enheter beviljades långa kvällspermissioner och vid andra inte. Det förekom också skillnader när det gällde permissionspraxis och beviljande av duglighetspermissioner. Som exempel nämndes att det vid somliga enheter var svårt att få duglighetspermission medan det vid andra enheter var lätt att få sådan permission. Det kunde krävas "eltillstånd" för användning av elanordningar, t.ex. bärbara datorer. Tillståndspraxis var emellertid oenhetlig och vid vissa enheter beviljades inte över huvud taget sådana tillstånd.

Språkliga frågor prioriterades på varierande sätt i olika delar av landet. Vid Gardesjägarregementet i Helsingfors tjänstgör varje år många utlandsfinländare. Vid inspektionstidpunkten gjorde 13 utlandsfinländare sin värnplikt vid regementet. I siffran ingick inte utlandsfinländare som flyttat sin hemadress till Finland. Det hade i någon mån förekommit språkproblem i samband med utlandsfinländare. Det berättades om ett allvarligt fall där en beväring som inte kunde finska i samband med en skjutövning inte hade förstått en order att ta på sig hörselskydd. I övrigt framgick det att utlandsfinländare fick utmärkt stöd för att klara av beväringstjänstgöringen.

Vid jägarbrigaden i Sodankylä hade det funnits samiskspråkiga beväringar i vissa inryckningskontingenter. Redan vid uppbådet tillfrågas beväringarna om de vill använda samiska under beväringstjänsten. Sådana fall har inte ännu förekommit, trots att det vid brigaden finns några utbildare som talar samiska. Uppbådskungörelser och andra dokument finns att få också på samiska.

Samiskspråkiga beväringar har tjänstgjort också vid Gränsjägarkompaniet i Ivalo. I gränsbevakningsväsendets likabehandlingsplan berörs frågan om det samiska språket. Det finns planer också för samiskspråkiga beväringars tjänstgöring. Vidare finns det planer på att upprätta en lista över samiskspråkiga personer vid gränsbevakningsväsendet och ta reda på samiskspråkiga samarbetsparter i närområdet. För närvarande finns det inga blanketter att få på samiska, inte ens polisblanketter. Hittills har ingen beväring velat använda samiska under sin tjänstgöring.

Under inspektionerna togs upp frågor som gällde beväringars ekonomiska problem och civila angelägenheter. Merparten av de fall där socialkuratorn kontaktas gäller utkomst. Beväringarnas problem i det civila har ofta samband med skuldsättning. Särskilt bekymmersamma är sådana beväringars utkomstproblem som i det civila bor ensamma. Beväringarna ansåg också att dagpenningen var alltför liten. Dagpenningen jämfördes med den måltidsersättning som civiltjänstgörarna får. Beväringarna kan ofta sköta sina civila ärenden endast via nätet. Garnisonerna har inte alltid tillräcklig datorkapacitet för sådana ändamål. Det skulle dels behövas flera datorer och dels anvisningar om hur de används.

Vid Gardesjägarregementet framfördes önskemål om tätare klädbyten. Då det kan gå upp till tre veckor mellan bytena blir beväringarna i många fall tvungna att tvätta sina kläder under permissioner, trots att detta är förbjudet.

5.6.4 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Under år 2010 var hälso- och sjukvården ett av Försvarsmaktens tyngdpunktsområden. Detta hade inte planerats på förhand utan berodde på att klagomålen som gällde hälso- och sjukvården ofta ledde till flera åtgärdsavgöranden. Problem inom hälso- och sjukvården aktualiserades ofta under inspektionerna.

INSPEKTIONSIAKTTAGELSER

Läkarsituationen vid Kajanalands Brigad var dålig. Vid brigaden fanns det vid inspektionstidpunkten två vakanta läkartjänster. Chefsläkaren uppgav att truppenheternas kommendörer tydligen är inställda på att in i det sista undvika att beväringar avbryter tjänstgöringen. En läkare kan emellertid redan i början av tjänstgöringen tydligt se om en person kommer att klara av beväringstjänstgöringen eller inte.

Vid Jägarbrigaden i Sodankylä fanns det inte en enda ordinarie läkare. Chefsläkartjänsten sköts tillfälligt av chefsläkaren vid Rovaniemi garnisons hälsostation. Han är en gång i veckan anträffbar på brigaden. Läkarsituationen ansågs vara dålig. Samarbetet med kommunens hälsovårdstjänster har visserligen fungerat bra. Beväringarna får inte alltid tillräcklig vård i sina hemkommuner, vilket ökar trycket på garnisonen. Det uppstod ofta köer till läkarmottagningen. Också köerna till tandläkarmottagningen var långa.

Enligt chefsläkaren måste en beväring ofta överföras klass E om beväringens sjukdom krävde mera omfattande undersökningar. Beväringarna skulle ofta snabbare få vård under tjänstgöringen, men enligt anvisningarna ska beväringar hemförlovas av sparskäl. Detta ansåg chefsläkaren vara oskäligt från beväringarnas synpunkt.

Vid ankomstgranskningen av beväringar har en klar ökning av hörselskador konstaterats. År 2010 hemförlovades 20 beväringar på grund av hörselskador (år 2008 fyra och år 2009 nio beväringar).

Gränsjägarkompaniets sjukstuga i Ivalo har en heltidsanställd sjukskötare. Läkartjänster köps från en lokal läkarstation. Som ett problem nämndes att läkarna ofta byts ut.

Under diskussionerna om beväringarnas hälsotillstånd nämndes belastningsskador. En bidragande orsak till dessa skador ansågs vara användningen av sommargummistövlar av en typ som är olämplig för terrängbruk och marscher. Samma problem påtalades redan under den föregående inspektionen.

Ett sätt att komma till rätta med problemet var att tillåta användningen av egna skodon i riskfall. Det ansågs vara en brist att man inte hade tillgång till fysioterapeuttjänster.

Gardesjägarregementet i Helsingfors har tre läkare. Dagligen besöker ca 100–200 personer mottagningen. Efter att personalen delvis bytts ut har de tidigare problemen med hälsostationens arbetsmiljö fallit bort.

Den relativt höga procenten beväringar som avbryter tjänstgöringen ansågs delvis bero på att läkarundersökningarnas ”såll” vid uppbåden inte är särskilt tätt. Mången beväring klarar läkarundersökningen för att testa sin förmåga att klara beväringstjänstgöringen, utan att egentligen ha några förutsättningar.

5.6.5 AVGÖRANDEN SOM GÄLLER HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

DRÖJSMÅL MED VÅRDEN AV EN BEVÄRING

Klaganden kritiserade hälsostationen vid Kontiolahti garnison för dess förfarande när det gällde diagnostisering och vård av smärtsymptom. Klaganden hade inte heller remitterats till en civilläkare för närmare undersökningar och han hade varit tvungen att köa två veckor till garnisonsläkarens mottagning. Klaganden var till slut tvungen att avbryta tjänstgöringen på grund av smärtorna.

Av utredningen framgår att beväringen fem gånger hade uppsökt hälsostationen och sjukskötarens mottagning på grund av ryggbesvär, innan han den sjätte gången hänvisades till garnisonsläkarens mottagning. Han fick slutligen vänta två veckor på att få komma till läkarmottagningen.

Trots att det vid sjukskötarmottagningarna inte framkommit någonting som tydde på en allvarlig ryggsjukdom skulle det enligt BJO:s åsikt på grund av de långvariga ryggproblemen ha varit motiverat att i ett tidigare skede se till att beväringen blev undersökt av

garnisonsläkaren. Enligt 22 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården ska en läkare ställa diagnos och besluta om vården och behandlingen i samband därmed.

BJO konstaterade också att om beväringen i ett tidigare skede skulle ha hänvisats till läkarmottagningen, hade en läkare samtidigt kunnat ta ställning till tjänsteduglighetsklassen och alternativet att avbryta tjänstgöringen hade kunnat övervägas redan i ett tidigare skede. Nu skedde detta i ett så sent skede att ca 40 dagar återstod av beväringens tjänstgöring.

BJO Pajuojas beslut 11.5.2010,
dnr 2928/4/08, föredragande Iisa Suhonen

REMISS TILL SPECIALISERAD SJUKVÅRD I EN HEMFÖRLOVNINGSSITUATION

Klaganden uppgav att han inte i tid fått operationsvård för en skada. På garnisonens hälsostation hade man glömt att sända en remiss till det sjukhus som svarade för den specialiserade sjukvården i klagandens hemkommun. På grund av denna glömska stod klaganden efter hemförlovningen inte i någon operationskö.

I sitt yttrande ansåg huvudstaben att det var viktigt att man vid vården av skador som uppkommit genom olycksfall under tjänstgöringstiden noggrant följer vårdkedjan för beväringen. Från försvarsmaktens sida ska man följa upp vården inom den s.k. normala specialiserade sjukvården så långt som möjligt, också i situationer där beväringen på grund av att tjänstgöringen avbrutits inte längre faller under försvarsmaktens ansvar i hälso- och sjukvårdshänseende. Huvudstaben meddelade Centret för Militärmedicin sin uppfattning om vikten av att följa upp vården.

Enligt BJO:s åsikt misslyckades man med detta i klagandens fall eftersom klaganden inte efter den avbrutna tjänstgöringen remitterats till sjukhuset i det sjukvårdsdistrikt som hans hemkommun hörde till. Inte heller hade en anmälan om olycksfallet sänts till statskontoret utan obefogat dröjsmål. En bidragande orsak till detta vara att regementet inte hade något eget olycksfallsombud, trots att det enligt anvisningarna borde ha haft ett sådant.

BJO Pajuojas beslut 29.12.2010,
dnr 2095/4/09*, föredragande Iisa Suhonen

BRISTER I BEDÖMNINGEN AV EN FALLSKÄRMSJÄGARES HOPPDUGLIGHET

Klaganden berättade att han under sin värnpliktstid vid Uttis Jägarregemente hade fått en bestående ryggskada som först i slutet av värnpliktstiden diagnostiserats som en kotförskjutning. Trots denna skada hade läkaren inte förbjudit klaganden att fallskärmshoppa eller i något annat avseende begränsat dennes aktivitet.

En kort tid efter hemförlovningen tog klaganden värvning vid fallskärmsjägarkompaniet som avtalssoldat. Då glömde man att göra en hälsokontroll för arbetsplacering och sålunda att ta ställning till klagandens hoppduglighet. Hälsokontrollen gjordes först ett halvt år senare, då läkaren avsevärt begränsade klagandens fallskärmshoppning. En månad senare förbjöd läkaren honom att över huvud taget hoppa med fallskärm.

Enligt BJO:s åsikt hade det för klagandens vidkommande varit uppenbart motiverat att i ett tidigare skede utreda orsaken till de långvariga ryggsmärtorna, t.ex. genom röntgenundersökning. Även om ryggsmärtorna inte skulle ha varit kontinuerliga hade det varit skäl att vid prövningen beakta de särdrag som ansluter sig till fallskärmshoppning. Efter röntgenundersökningen skulle det dessutom ha varit skäl att konsultera en specialist om eventuella fortsatta åtgärder. BJO kunde emellertid inte konstatera att det skulle ha varit oförenligt med allmänt godkänd vårdpraxis att under beväringstiden diagnostisera och vårda klagandens ryggsmärtor.

I vården av klaganden deltog en legitimerad läkare som fick tilläggsutbildning i primärvård men som vid den aktuella tidpunkten inte ännu hade rätt att utöva yrket självständigt. Det var samma läkare som gjort hemförlovningsgranskningen och gjort bedömningen

av klagandens tjänsteduglighet. BJO ansåg det vara problematiskt om en legitimerad läkare som fick tilläggsutbildning i primärvård anlitas i situationer där det förutsätts att läkaren är förtrogen med de fysiska krav som fallskärmshoppning ställer. Enligt försvarsmaktens egna anvisningar får medicine studerande inte självständigt föreslå t.ex. ändring av tjänstedugliglhetsklassen, utan i sådana fall krävs det underskrift av en läkare som har rätt att utöva yrket.

BJO Pajuojas beslut 14.9.2010,
dnr 646/4/08*, föredragande lisa Suhonen

5.6.6 ÖVRIGA AVGÖRANDEN

RAKNINGSTILLBEHÖR FÖR BEVÄRINGAR

Klaganden ansåg att han vid Karelska Brigaden fått en lagstridig order om att raka sig. Klaganden ansåg att försvarsmakten borde ge redskap för att fullfölja ordern.

BJO konstaterade att försvarsmakten lånar ut redskap för hårklippning. Emellertid hade det inte ansetts ändamålsenligt att genom försvarsmaktens försorg dela ut rakningstillbehör. Tidigare hade visserligen sådana tillbehör delats ut vid Karelska Brigaden. Till kvinnor betalas en särskild persedelpenning för anskaffning av personliga tillbehör.

Eftersom det allmänna tjänstereglementet dels förutsätter att håret ska hållas klippt och dels att skägget och mustascherna ska rakas, bör försvarsmakten enligt BJO:s åsikt göra det möjligt för beväringarna att utan extra kostnader iaktta ordern också till denna del.

BJO Pajuojas beslut 9.3.2010,
dnr 629/4/08*, föredragande Jaana Romakkaniemi

Försvarsmakten vidtog de åtgärder som beslutet förutsatte på uppdrag av försvarsmaktens krigsekonomichef 1.4.2010. För beväringarna beställs engångsrakningstillbehör motsvarande flera års behov och delas ut från och med inryckningskontingenten i juli 2010.

ARMHÄVNINGAR INGÅR I FALLSKÄRMSJÄGARNAS UTBILDNING

I samband med tidigare inspektioner i Uttis Jägarregemente hade det framgått att beväringarna måste göra en hel del armhävningar. Både beväringarna och personalen tog detta till tals. Man hänvisade också till att armhävningar eventuellt använts pennalistiskt, som straff t.ex. för misslyckade prestationer.

Enligt försvarsmakten är armhävningar ett viktigt element i fallskärmsjägarnas utbildning. Utbildningen är fysiskt tung och kräver god muskelkondition. Att fallskärmsjägarna beordras göra armhävningar konstateras tjäna som ett stöd för deras utbildning och uppmärksamhet, förutsatt att träningen genomförs på rätt sätt i en sann ”fallskärmsjägaranda”.

BJO anser att det inte finns tillräckliga bevis för att avsikten med att beordra armhävningar varit pennalistisk.

BJO ställde sig emellertid kritisk till att armhävningar anses höra till ”fallskärmsjägarandan”. En sådan inställning kan sudda ut gränsen mellan utbildning och pennalism. Han ansåg att fallskärmsjägarutbildningen ställer hårda fysiska krav men att definitionen av begreppet pennalism ska vara densamma som inom beväringstjänstgöringen i allmänhet.

BJO Pajuojas beslut 14.9.2010,
dnr 1989/2/09*, föredragande Kristian Holman

BRISTER I SAMBAND MED FÖRFLYTTNING AV EN OFFICERARE

Klaganden kritiserade Marinstabens och Finska vikens marinkommandos förfarande i ett förflyttningsärende som gällde honom själv. Klaganden hade kontaktats av Försvarshögskolan och tillfrågats om han ville bli lärare i krigshistoria för kadetter. Klaganden meddelade omedelbart chefen för grundenheten och kommendören för sin truppenhet att han ville åta sig uppdraget. En uppgift om klagandens vilja att åta sig uppdraget togs också in i försvarsmaktens persondatasystem.

Förflyttningsprocessen inleddes officiellt genom att Försvarshögskolan till truppförbandet sände en framställning som Finska vikens Marinkommando besvarade och förordade. Klaganden var därefter uppenbarligen i ca ett halvt års tid i den tron att förflyttningen skulle ske i enlighet med förordandet.

Marinkommandot gav emellertid senare ett negativt yttrande. Klaganden ställde frågan om ett tidigare redan givet förordande kan ändras genom truppförbandets försorg.

BJO konstaterade att enligt 41 § i 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. Enligt riksdagens försvarsutskotts åsikt bör förflyttningar emellertid primärt bygga på frivillighet och att de inte får göra det oskäligt besvärligt för den förflyttade eller dennes familj. Förflyttningsskyldigheten ska tillgripas endast när det inte finns frivilliga och lämpliga personer som anmält sitt intresse (FsUB 2/2006 rd).

Frågan om ett förordande kan ändras sammanhänger med det s.k. förtroendeskyddet. Enligt förvaltningslagen ska en myndighets åtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Man måste bl.a. kunna lita på att en myndighets agerande inte överraskande förändras.

Det senare negativa yttrandet motiverades med förändrade förhållanden och med att ett visst antal personer måste förflyttas till Sjökrigsskolan. Trots att det inte kan anses att principen om förtroendeskydd skulle utgöra något direkt hinder för att ändra yttrandet, borde detta dock ha beaktats så att alla andra tillbudsstående alternativ, så som försvarsutskottet förutsätter, skulle ha utretts före klagandens ”tvångsförflyttning”.

Av utredningarna framfår inte entydigt att det enda alternativet i den aktuella situationen uttryckligen var att förflytta klaganden till Sjökrigsskolan. Uppdraget vid Sjökrigsskolan krävde inte heller motsvarande specialkompetens som läraruppdraget vid Försvarshögskolan.

Enligt BJO:s åsikt hade de krav som lagstiftaren ställer på ett vederbörligt förflyttningsförfarande inte på ett tillfredsställande sätt uppfyllts i det aktuella fallet.

BJO Pajuojas beslut 28.10.2010,
dnr 2056/4/08, föredragande Raino Marttunen

BRISTER I KRIGSARKIVETS INFORMATIONSTJÄNST

Klaganden kritiserade den omständigheten att en del av de dokument om flygvapnet som han bett att få från Krigsarkivet inte lämnats ut för forskningsändamål. Klaganden hänvisades att be Huvudstaben om materialet. Det fanns inga blanketter för ansökan om forskningstillstånd.

Försvarsmaktens Krigsarkiv utgör numera en del av arkivverket. Nationalarkivet har inte i enlighet med det serviceavtal som ingåtts med försvarsmakten tagit ställning till frågan om tillstånd för utlämnande av sekretessbelagda handlingar eller praxis för beviljande av tillstånd. Tillstånd har på begäran beviljats av Huvudstaben eller av annan behörig myndighet inom försvarsmakten.

BJO gjorde den bedömningen att Nationalarkivet inte handlat felaktigt i något annat avseende än att förfarandet för ansökan om forskningstillstånd delvis var oklart och svårbegripligt. En myndighet kan förbehålla sig rätten att bestämma också om dokument som har överförts till datorarkivet. De interna ansvarsförhållandena i fråga om Krigsarkivet är emellertid för försvarsmaktens vidkommande problematiska med tanke på en god informations- och kundservice.

Nationalarkivet har meddelat att det ändrat sin praxis så att det när kunderna så önskar förmedlar ansökningar om forskningstillstånd till försvarsmakten.

Nationalarkivet och Huvudstaben förhandlar om en sådan justering av det nuvarande serviceavtalet gällande Krigsarkivet, att Nationalarkivet inte längre i fortsättningen ska sköta informationstjänsten gällande

sekretessbelagda dokument som är i försvarsmaktens besittning. Krigsarkivets informationstjänst överförs sålunda tillbaka till försvarsmakten.

BJO Pajuojas beslut 20.12.2010,
dnr 367/4/09*, föredragande Jorma Kuopus

EN TJÄNSTEMAN BÖR ANVÄNDA SITT OFFICIELLA NAMN

En brigadkommendör använde i officiella handlingar ett förnamn som inte var något av de namn som antecknats i officiella befolkningsdata. Eftersom av beslut i förvaltningsärenden ska framgå namnet på den beslutsfattande myndigheten är det enligt BJO:s åsikt klart att ett myndighetsbeslut ska undertecknas med ett officiellt namn.

Tjänstemän som undertecknar beslut har rätt att använda vilket som helst av sina officiella förnamn som framgår av befolkningsdatasystemet. BJO meddelade för kännedom kommendören sin uppfattning att dennes förfarande inte var acceptabelt med tanke på en god förvaltning.

BJO Pajuojas beslut 29.11.2010,
dnr 686/4/09*, föredragande Mikko Sarja

OFFENTLIGHETEN AV KOLLEGIAL BEDÖMNING INOM GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

Inom Gränsbevakningsväsendet används ett förfarande med kollegial bedömning, vilket innebär att arbetskamrater bedömer varandra. Gränsbevakningsväsendets personalavdelning ansåg att den inte var skyldig att lämna ut uppgifter om kollegiala bedömningar till vederbörande eller till dennes förtroendeman.

BJO konstaterade att den kollegiala bedömningen kan påverka den bedömda tjänstemannens lön. Den kan inte anses vara en sådan för intern användning anskaffad handling som avses i den utredning som getts av staben för Gränsbevakningsväsendet (offentlighetslagens 5 § 3 mom. 3 punkten) och inte heller en handling som har upprättats för förhandlingar eller en annan motsvarande handling som innehåller sådana uppgifter att den ska överföras till ett arkiv (offentlighetslagens 5 § 4 mom.).

Offentlighetslagens bestämmelser som begränsar tillgången till information måste tolkas snävt. Man kan inte heller utgå ifrån att utlämnande av resultatet av den kollegiala bedömningen till den bedömde på det sätt som avses i offentlighetslagens 11 § skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt eller enskilt intresse. Ärendet ska avgöras separat i varje enskilt fall.

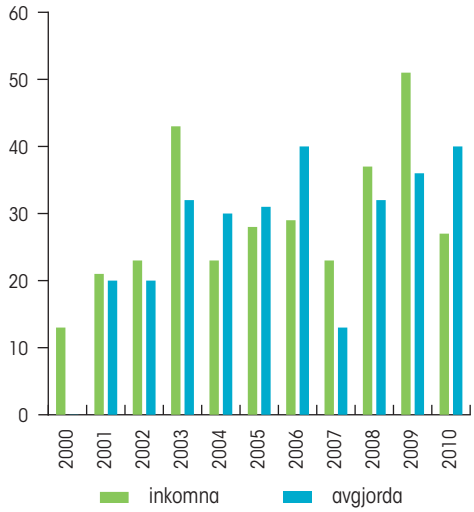
Enligt BJO:s åsikt måste en skriftlig inbördes bedömning anses vara en sådan myndighetshandling som avses i offentlighetslagen och som i första hand måste anses vara offentlig för parterna.

BJO Pajuojas beslut 28.12.2010,
dnr 403/4/09*, föredragande Raino Marttunen

5.7 TULLEN

Till detta sakområde hänförs alla klagomål som gäller förfarandet vid tullen. Klagomålen gäller i allmänhet förtullning, tullbeskattning och förfarandet vid tullkontroller. Dessutom har det anförts ett antal klagomål över utredningen av tullbrott. En avsevärd del av klagomålen gäller bilbeskattning och de ändringar som den undergått avspeglar sig tydligt i totalantalet klagomål.

Tullärendena avgjordes av BJO *Maija Sakslin* och som huvudföredragande inom detta sakområde fungerade referendarierådet *Riitta Länsisyrjä.*



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010

5.7.1 BILBESKATTNING

BEHANDLINGSTIDER

Den anhopning av ärenden gällande skatterättelse och debitering av skatt som förekommit i tulldistrikten avspeglade sig under verksamhetsåret fortsättningsvis i klagomålens innehåll. I klagomålen kritiserades bl.a. de långa behandlingstiderna för rättelseyrkanden. I klagomålen uppmärksammades också det faktum att EU-rätten kräver att tullen ska tillämpa en icke-diskriminerande beskattningspraxis vid fastställandet av det allmänna detaljhandelsvärdet för begagnade importbilar. En begagnad bil som importeras till Finland får inte påföras en skatt som är större än den återstående skatt som ingår i värdet på ett motsvarande begagnat fordon som redan registrerats i Finland.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) konstaterade i december 2006 i sitt avgörande 2006:95 att det förfarande som Tullverket tillämpade i egenskap av skattemyndighet inte motsvarade bilskattelagens och EG-fördragets krav på icke-diskriminering. 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.

Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

I avgöranden från år 2008 delgav BJO tullstyrelsen sin uppfattning att tullen borde ha gått in för att skapa ett till sina grunder öppet värderingssystem redan i ett klart tidigare skede och i varje fall genomföra sys-

temet snabbare än vad som i praktiken varit fallet. Också frågan om jämlikt bemötande av skattskyldiga aktualiseras i avgörandena.

I sin utredning med anledning av ett klagomål anförde Tullstyrelsen, som motivering för den handläggningsordning som valts för överklagande av bilskattebeslut, den sammantagna nyttan med avseende på handläggningstiden, avgörandenas enhetlighet och processekonomin, dvs. totalkostnaderna. Utgångspunkten är den att handläggningen av sådana importörers överklaganden som importerar mera sällsynta bilmodeller har varit avbruten under en närmare ett år längre tid än sådana importörers överklaganden som importerar bilmodeller för vilka det går att få fram referensinformation som räcker för att fastställa det gängse pris som begärs för bilmodellen i fråga. Dessutom tog det också längre tid än normalt att i enskilda fall fastställa det gängse priset på sådana bilar som avsågs i klagomålet. JO konstaterade att detta kan anses vara problematiskt med tanke på likabehandlingen av de skattskyldiga.

JO ansåg emellertid att de synpunkter som Tullstyrelsen förde fram i fråga om en effektiv värderingsprocess var relevanta och att JO sålunda – eftersom han redan tidigare ingripit i förfarandet i samband med att värderingssystemet skapades – inte har någon anledning att ingripa i detta ärende i något annat avseende än att han delgav Tullstyrelsen de uppfattningar som han framför ovan för kännedom (1460/4/08).

Vid utgången av år 2009 var ca 11 500 fullföljdsärenden som gällde bilbeskattningen ännu under behandling vid tullen, varav ca 5 500 hade inletts före år 2009 och 6 000 under år 2009. Under år 2010 behandlades sammanlagt över 11 000 rättelseärenden vid tullen. I slutet av år 2010 fanns det emellertid ännu ca 1 800 obehandlade rättelseärenden och 500 obehandlade besvär över rättelsebeslut.

Tullen lyckades i enlighet med sitt resultatmål sänka den genomsnittliga behandlingstiden för överklaganden till 9 månader före utgången av 2010.

Antalen rättelseyrkanden till tullen har blivit klart färre under de två senaste åren. År 2008 fick tullen ca 7 200 och år 2010 endast 3 400 rättelseyrkanden. År 2010 gjordes ca 1 000 överklaganden, vilket innebär att under 10 % av rättelsebesluten överklagades.

ÅTERBÄRING AV SKATT SOM UPPBURITS I STRID MED EU-RÄTTEN

Flera klagomål (bl.a. 990/4/09) gällde frågan om hur staten ska förfara vid återbäring av sådan moms på bilskatt som uppburits i strid med EU-rätten, dvs. om skatten borde ha återburits redan efter domen i det s.k. Siilin-målet, då EG-domstolen gav sitt första avgörande som gällde Finland år 2002 eller eventuellt redan före domen eller först senare, på basis av domen kommissionen mot Finland.

Kommissionen yrkade i en talan mot Finland 4.1.2008 att EG-domstolen skulle konstatera att eftersom Finland hade hållit i kraft bilskattelagens 5 § och mervärdesskattelagens (nedan momslagen) 102 § 1 mom. 4 punkten, hade Finland inte iakttagit grundfördragets artikel 90.1 och inte uppfyllt sina förpliktelser enligt momsdirektivet.

EG-domstolen godkände kommissionens talan i sin dom 19.3.2009 i målet C-10/08 (kommissionen mot Finland). EG-domstolen ansåg att Finland inte hade uppfyllt sina förpliktelser enligt grundfördragets artikel 90.1 och det sjätte momsdirektivets artikel 17.1 och 2 eftersom Finland hade godkänt att den skatt som avses i bilskattelagens 5 § i enlighet med momslagens 102 § 1 mom. 4 punkten får dras av från mervärdesskatten. EG-domstolen avslog Finlands regerings begäran om begränsning av domens tidsmässiga verkningar.

Efter domen stiftades en lag om återbäringsförfarandet i vissa fall (nedan återbäringslagen). Lagen tillämpas på beskattning av fordon för vilka skattskyldiga som avses i bilskattelagen inte i sin mervärdesbeskattning har kunnat dra av den moms som uppburits på bilskatten i enlighet med bilskattelagen. Enligt återbäringslagen ska denna skatt återbäras till bilskattskyldiga. Lagen tillämpas i sådana fall då fordonsbeskattningen i enlighet med bilskattelagen rättas.

Innan domen gavs hade det beskattningssystem som det nu är fråga om redan ändrats genom en lag om ändring av bilskattelagen och en lag om ändring av momslagen. Lagändringarna trädde i kraft 1.4.2009. Genom lagändringarna ändrades bilskatten till en i samband med bilhandel icke momspliktig genom-

gångspost, vilket innebär att någon mervärdesskatt inte längre uppbärs på bilskatten. Skattskyldig är den som enligt bilregistret är ägare till ett fordon. Procentsatserna för bilskatten har höjts med mervärdesskattens belopp, dvs. med 22 %.

HFD ansåg i två årsboksavgöranden (2010:44 och 45) som gällde återbrytande av tidigare beslut om återbäring av moms, att med beaktande av de inom EU-rätten gällande effektivitets-, likvärdighets- och rättssäkerhetsprinciperna samt de övriga i beslutsmotiveringarna nämnda omständigheterna, fanns det enligt förvaltningsprocesslagen inte förutsättningar att återbryta besluten och ansökningarna om återbrytande avslogs därför.

BJO konstaterade i sitt klagomålsavgörande att den bindande verkan som EU-domstolens domar har, i synnerhet när det gäller prejudikat, börjar omedelbart efter att domen givits. Den tolkning av unionsrätten som har fastställts i ett avgörande innebär dels att den nationella domstol som har bett om prejudikatet ska avgöra ärendet i enlighet med tolkningen och dels också att normen i fråga ska tillämpas generellt efter att den trätt i kraft. EU-domstolens avgörande ska sålunda tillämpas retroaktivt på alla de rättsförhållanden som normen under den tid den existerat har tillämpas på i strid med unionsrätten. Domens retroaktiva verkan begränsas av de strävanden som EU-domstolen understryker bl.a. när det gäller rättssäkerhet och varaktiga rättsförhållanden.

När det gäller att ta ställning till frågan om för hur lång tid staten bör återbära skatter som uppburits i strid med unionsrätten är det enligt BJO:s åsikt skäl att för det första konstatera att EG-domstolen inte godkänt Finlands regerings begäran om begränsning av domens tidsmässiga verkningar.

Enligt unionsrätten kan en medlemsstat emellertid tillämpa sina nationella procedurbestämmelser när det gäller tidsfrister och rättsskydd, om de är förenliga med unionsrättens likvärdighetsprincip och effektivitetsprincip. Dessa procedurbestämmelser samt bestämmelserna om överklagande och tidsfrister ingår i respektive medlemsstats interna rättsordning.

De nationella bestämmelser som ska tillämpas vid återbäring av skatter som uppburits i strid med unionsrätten får emellertid inte vara oförmånligare än de bestämmelser som ska tillämpas på återbäring av motsvarande nationella prestationer.

Nationellt fastställda tidsfrister ska vara skäliga. Tidsfrister på t.ex. tre eller fyra år har ansetts vara skäliga. Enligt unionsrätten kan en tidsfrist fastställas trots att den omständigheten att den går ut skulle innebära preskription av ett återbäringsyrkande eller förlust av en förmån.

I unionsrätten understryks dessutom den betydelse som principerna om besluts laga kraft och rättskraft har för rättsfreden, rättssäkerheten och rättsförhållandenas stabilitet samt för säkerställandet av en god rättsskipning.

På återbäring av moms på bilskatt tillämpas lagen om återbäring i vissa fall av den skatt på bilskatten som är av samma storlek som mervärdesskatten (822/2009). Rättelseyrkande som gäller bilbeskattning kan framställas inom tre år räknat från början av kalenderåret efter att skatten påförts eller återburits.

Jämlikt och opartiskt bemötande innebär framför allt att myndigheterna när de tolkar och tillämpar normer ska behandla likartade fall på samma sätt, medan avvikande situationer däremot ska behandlas med beaktande av skillnaderna. Ett fullständigt opartiskt bemötande kan emellertid inte alltid garanteras när myndighetsverksamheten innebär fördelning av knappa eller begränsade resurser.

I enlighet med principerna om rättssäkerhet och förtroendeskydd har i den nationella lagstiftningen kunnat sättas ut en sådan tidsfrist för överklagande som begränsar återbäringarna också tidsmässigt. Eftersom tidsfristen är baserad på lag har de skattskyldiga inte grundlöst blivit särbehandlade.

Enligt BJO:s åsikt ger det som anförs ovan inte heller stöd för den uppfattningen att rättsläget före EG-domstolens sistnämnda dom skulle ha varit så klart och rättskränkningen så uppenbar att myndigheterna borde ha vidtagit åtgärder för att utsträcka återbäringarna längre än vad som föreskrivs i återbäringslagen.

Enligt BJO:s åsikt handlade tullen i enlighet med bilskattelagens bestämmelser om överklagande och behandlade återbäringarna som rättelseärenden i de fall där beskattningen inte fastställts genom beslut som vunnit laga kraft. Enligt BJO:s åsikt kunde det inte påvisas att finansministeriet (FM) eller tullen handlat lagstridigt i ärendet eller försummat sina skyldigheter. BJO underströk emellertid att denna bedömning inte innebar ett ställningstagande till frågan om en part kunde ha rätt till skadestånd i enlighet med de rättsprinciper som utvecklats i EU-domstolens rättspraxis (990/4/09*).

5.7.2 INSPEKTIONER

BJO inspekterade Västra tulldistriktet i anslutning till Åbo tull. Under inspektionen uppmärksammade BJO bl.a. bedömningen av tröskeln för kroppsvisitationer och registreringen av sådana.

5.7.3 AVGÖRANDEN

TULLENS RÅDGIVNING OCH BESLUTSFÖRFARANDE I ETT BILSKATTEÄRENDE

Klaganden som tjänstgjort vid Europeiska kommissionen yrkade då han lämnade in en bilskattedeklaration att han i enlighet med protokollet om privilegier och immunitet för Europeiska gemenskapen på de villkor som fastställts i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen hade rätt att skattefritt föra in en begagnad personbil i Finland som sin semesterbil. Klaganden ansåg att han hade rätt att utan dröjsmål få ett avgörande om tillämpningen av det nämnda fördraget.

Enligt Södra tulldistriktets utredning hade den skattskyldige i samband med inlämnandet av skattedeklarationen hänvisat till artikel 12 i protokollet om privilegier om immunitet för Europeiska gemenskapen och uppenbarligen lämnat in en kopia av artikeln som bilaga till skattedeklarationen. Chefen för bilbeskattningsgruppen uppgav att man för den skattskyldige i samband med att han lämnade in skattedeklarationen muntligen hade förklarat att det i det aktuella fallet inte var fråga om en situation där det var möjligt att tillämpa en skattefrihetsbestämmelse. Den bestämmelse som den skattskyldige hänvisade till gäller inte bilskatt utan endast tull på import av varor. Den skattskyldige gavs inte rådet att be om ett prejudikat om tolkningen av skattefrihetsbestämmelsen, eftersom det ansågs vara klart hur lagen skulle tillämpas.

Med stöd av vad som framgick av de tillämpliga EU-normerna och lagberedningshandlingarna för bilskattelagens 22 a § ansåg JO att frågan om klagandens rätt att i landet föra in en bil utan att betala bilskatt inte kan anses vara så klar att det inte med stöd av förvaltningslagens bestämmelse om rådgivningsskyldighet skulle ha varit motiverat att ge klaganden rådet att eventuellt be om ett prejudikat i ärendet.

Den omständigheten att klaganden uttryckligen fogat en kopia av protokollets artikel till sin ansökan tyder enligt JO:s åsikt på att klaganden på det sätt som han uppgav muntligen hade krävt att bestämmelsen skulle beaktas. Eftersom dessa dokument hade fogats till bilskattedeklarationen hade myndigheten godkänt en muntlig komplettering av deklarationen. Enligt förvaltningslagen ska muntliga yrkanden registreras.

Enligt JO:s åsikt skulle det med tanke på klagandens rättssäkerhet ha varit viktigt att man i motiveringarna hade beaktat klagandens yrkande på skattefrihet för att han i tillräcklig utsträckning skulle ha kunnat beakta behovet att överklaga. JO uppmärksammade därför Södra tulldistriktet på vikten av att vederbörligen motivera bilbeskattningsbeslut.

JO Jääskeläinens beslut 16.3.2010,
dnr 1745/4/08, föredragande Riitta Länsisyrjä

EN TJÄNSTEMANS I OFFENTLIGHETEN FRAMFÖRDA UTTALANDEN OM BILBESKATTNINGEN

Klaganden kritiserade bl.a. vissa ställningstaganden som en tjänsteman vid FM i offentligheten framfört om huruvida återbäring av mervärdesskatt på bilskatten var förenlig med EU-rätten. Klaganden kritiserade tjänstemannens ställningstagande enligt vilket EG-domstolen i sitt prejudikat i ärendet C-101/00 (tullom-

budet och Siilin) år 2002 hade konstaterat att momsen på bilskatten inte var diskriminerande och att den sålunda var förenligt med EU-rätten. Dessa uttalanden inverkade enligt klagandens åsikt på de skattskyldigas bedömning av möjligheterna att med framgång överklaga beskattningsbesluten. I klagomålen hänvisas till en artikel 18.5.2005 och till tjänstemannens uttalanden i AKE-lehti 4/2001 och till en artikel i tidningen Talouselämä 10.2.2003 som kommenterade en artikel i tidningen Suomenmaa. Klaganden konstaterade att de påståenden som tjänstemannen framförde t.ex. om beredningen av ändringar i bilskatten, om ändringarnas inverkningar på bilpriserna och på bilmarknaden inte stämde.

BJO konstaterade att man vid en bedömning av tjänstemannens uttalanden i medierna för det första måste konstatera att han i sin tjänst, dvs. som den tjänsteman vid FM som ansvarade för beredningen av bilskattelagstiftning, hade framfört sin uppfattning om bilbeskattningens och bilprisernas utveckling. Artikeln som år 2001 publicerades i AKE-tidningen var rubricerad "Lättare beskattning av begagnade importbilar". I artikeln behandlas frågan om hur EG-domstolens dom i ärendet Siilin inverkar på bilbeskattningen och därmed på importen av begagnade bilar samt på prisbildningen när det gäller begagnade bilar som importeras till Finland. Generaladvokaten hade i det skedet lagt fram sitt beslutsförslag som inte var bindande för domstolen.

Klaganden kritiserade tjänstemannen för att denne gett felaktig information bl.a. om beredningen av ändringarna som gällde bilskatten samt om ändringarnas inverkan på bilpriserna och bilmarknaden. I artikeln i AKE-tidningen fastas uppmärksamhet vid tjänstemannens vissa ställningstaganden om utvecklingsplanerna för beskattningen. I artikeln konstaterade tjänstemannen: "Enligt aktuella bedömningar finns det således ingen anledning att överväga ändringar i bilbeskattningen". "Den enda ändringen som har betydelse för de skattskyldiga kommer sannolikt att vara övergången till en löpande 12 månaders beskattningsperiod [för fordonsbeskattningen] i stället för den nuvarande beskattningsperioden som är ett kalenderår". Enligt artikeln uttryckte tjänstemannen sin förundran över att konsumenterna trodde att nybilspriserna skulle sjunka på grund av den ändrade beskattningen av begagnade importbilar. I artikeln konstateras att "de har misstagit sig".

Tjänstemannen konstaterade i sin utredning att man vid den aktuella tidpunkten under beredningen av bilskatten inte visste att det i samband med ändringen av bestämmelserna om bilskatten skulle fattas ett politiskt beslut om att sänka den allmänna nivån på bilskatten. Detta beslut fattades först i november 2002.

BJO konstaterade att beslut om bilskattens nivå fattas inom ramen för det politiska beslutsfattandet. Förutsägelser om nivån på bilbeskattningen har en avsevärd inverkan på näringsverksamheten i fråga. Tjänstemannen hade uttalat sig om beredningen av ändringarna i lagstiftningen om bilbeskattning i egenskap av ansvarig tjänsteman. Tjänstemannen bör sålunda iakttaga försiktighet i bedömningen av hur bilbeskattningen skall utvecklas i en eller annan riktning, utan att dock glömma att statsförvaltningens målsättning är att förmedla information till stöd för medborgarnas beslutsfattande.

I sitt yttrande tog FM inte ställning till om de ställningstaganden som tjänstemannen framfört i artikeln var acceptabla eller till frågan om vilka anvisningar tjänstemännen hade fått i samband med den pågående beredningen av lagändringen. Ingenting som framkommit i ärendet stöder den uppfattningen att tjänstemannen i artikeln framfört omständigheter som inte stämde i det dåvarande skedet av beredningen.

I fråga om den intervju som år 2003 publicerades i tidningen Suomenmaa kan det framför allt beaktas att de uppfattningar om prisutvecklingen på bilar som tjänstemannen framförde i intervjun efteråt sett stämde, åtminstone i fråga om begagnade bilar. Det kan framhållas att tjänstemannen tydligt framförde sina personliga uppfattningar om prisutvecklingen på marknaden och att informationen eller uppfattningarna inte innehöll felaktiga eller vilseledande fakta.

BJO ansåg sålunda att det i ärendet inte påvisats att tjänstemannen hade förfarit felaktigt. BJO delgav för kännedom tjänstemannen och FM sin här framförda generella uppfattning om informationen.

BJO Sakslins beslut 16.12.2010,
dnr 1009/4/09*, föredragande Riitta Länsisyrjä

TULLMYNDIGHETERNAS BEFOGENHETER

Klaganden kritiserade Norra tulldistriktets tjänstemäns förfarande. Tullinspektörer hade stigit på en buss där klaganden var passagerare och bett honom stiga av bussen för tullkontroll. Som orsak uppgav tullinspektörerna att de misstänkte klaganden för grovt narkotikabrott. Misstanken visade sig vara obefogad.

Orsaken till de åtgärder som klaganden utsattes för var att det tidigare vid en tullkontroll på Finlands tullområde vid gränsen mellan Finland och Sverige hade väckts misstanke om ett grovt narkotikabrott som Norra tulldistriktet hade börjat utreda. Som misstänkt för det grova narkotikabrottet hade gripits en man som berättade att hans reskamrat en stund tidigare hade passerat gränsen på ett annat ställe och nu väntade på honom i en buss som skulle avgå norrut. Den gripne hade som signalement på sin reskamrat berättat att han åtminstone hade en bärbar dator och mörka kläder. Brottsbekämpningen bad en patrull vid den inre gränskontrollen stoppa bussen för tullkontroll av den gripne mannens eventuella reskamrat. Undersökningsledaren beordrade patrullen att kontrollera klaganden eftersom signalementet stämde på honom. Ett protokoll över kontrollen vid den inre gränsen upprättades.

I Norra tulldistriktets utredningar med anledning av klagomålet ansågs det att den tullkontroll som klaganden utsattes för var ett s.k. administrativt tvångsmedel. I utredningarna hänvisades till tullagens 14 § enligt vilken en tullmyndighet för utförande av tullåtgärder har rätt att bl.a. hejda en person och företa kroppsvisitation av honom när han anländer till eller avlägsnar sig från tullområdet samt även ett annat ställe inom tullområdet, om särskild orsak därtill föreligger. Förundersökning av tullbrott är emellertid inte en tullåtgärd enligt tullagens 3 §.

BJO konstaterade att befogenheten att hejda en person enligt tullagens 14 § i första hand används i samband med sådan kontroll vid inresa som utförs på tullanstalter vid gränserna. Efter en tulldeklaration eller -kontroll kan det emellertid framkomma omständigheter som förutsätter att en person hejdas och kontrolleras vilket är möjligt att göra inom hela Finlands tullområde, dock endast av särskilda skäl. I det aktuella fallet kunde det enligt BJO:s åsikt ifrågasättas om det fanns tillräckliga skäl att anse att det förelåg en sådan särskild orsak som avses i 14 § att använda ett administrativt tvångsmedel mot en utomstående person.

Enligt BJO:s åsikt var det i ärendet de facto fråga om att inleda en förundersökning eftersom klaganden misstänktes ha gjort sig skyldig till narkotikabrott. Hans kroppsvisitering var endast möjlig under de förutsättningar som anges i tvångsmedelslagen. BJO ansåg att Norra tulldistriktets uppfattning om saken kunde kritiseras såtillvida att man då klaganden kroppsvisiterades antingen utövade brottsrelaterade befogenheter eller fortsatte en administrativ kontroll som tidigare hade inletts på tullområdet mellan Finland och Sverige. BJO underströk att en myndighet inte kan ingripa i en persons grundlagsfästa rättigheter utan att ha en klar uppfattning om sina befogenheter och grunderna för dem.

BJO konstaterade också att det när åtgärder vidtas mot en person är nödvändigt att föra protokoll med användning av den tvångsmedelsblankett för kroppsvisitation eller kroppsbesiktning som finns i datasystemet för polisärenden.

Eftersom tullmyndigheterna har laglig rätt att vid undersökning på grund av brottsmisstankar utföra kroppsvisitation och kroppsbesiktning ansåg BJO det vara en tillräcklig åtgärd att uppmärksamgöra Norra tulldistriktet samt den undersökningsledare som beslutat om kroppsvisitationen på de synpunkter som framförs ovan.

BJO Sakslins beslut 28.10.2010,
dnr 2899/4/09*, föredragande Piatta Skottman-Kivelä

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 från 1.4.2010 av BJO *Maija Sakslin*. JO-sekreterare *Astrid Geisor-Goman* fungerade till och med 31.8.2010 som huvudföredragande. Efter detta fungerade JO-sekreterare *Jari Pirjola* som huvudföredragande.

5.8.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Med utlänning 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. I Finland finns det drygt 25 000 flyktingar samt utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller av humanitära skäl.

År 2010 gjordes flera ändringar i utlänningslagen. I utlänningslagen infördes stadgandena om rättsmedicinsk undersökning för att utreda asylsökandens och sökandens uppehållstillstånd eller anknytningspersons ålder. Asylsökandens rätt att arbeta begränsades. Asylsökanden har i fortsättningen rätt att arbeta efter tre månader om han har ett giltigt dokument som berättigar till gränsöverskridning. I annat fall börjar rätten att arbeta först efter sex månaders vistelse. Utlänningslagen ändrades också således att familjeförening för person som erhållit internationellt eller tillfälligt beskydd förutsätter i fortsättningen tryggad utkomst ifall familjen har bildats först efter ankomsten till landet. Ändringarna trädde i kraft 1.8.2010.

Enligt utlänningslagen kan asyl beviljas en asylsökande som har motiverad anledning att frukta förföljelse i sitt hemland. Ifall förutsättningarna att erhålla asyl inte uppfylls kan åt den som söker internationellt beskydd beviljas antingen sekundärt beskydd eller humanitärt uppehållstillstånd. Migri fattar beslut i första hand i ärendet.

Antalet asylsökande har varit litet i Finland jämfört med andra EU-länder. År 2010 ansökte 4 018 personer om asyl i Finland. Antalet var mindre än år 2009 då det fanns 5 988 asylsökande.

En övervägande del av asylsökandena kom år 2010 från Irak, Somalia och Bulgarien. Av de irakiska och somaliska asylsökandena fick drygt 40 % uppehållstillstånd eller asyl i Finland. Migri gav 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.

Asylansökningarnas genomsnittliga handläggningstid enligt normalförfarandet var ca 8 månader och enligt det försnabbade förfarandet drygt 3 månader. Finland tar emot även kvotflyktningar som godkänts av FN:s flyktingorganisation UNHCR. De 750 kvotflyktingarna som Finland tar emot är sådana av UNHCR godkända flyktingar. År 2010 ingick i flyktingkvoten flyktingar från exempelvis den demokratiska republiken Kongo, Afganistan och Myanmar.

5.8.2 LAGLIGHETSKONTROLL

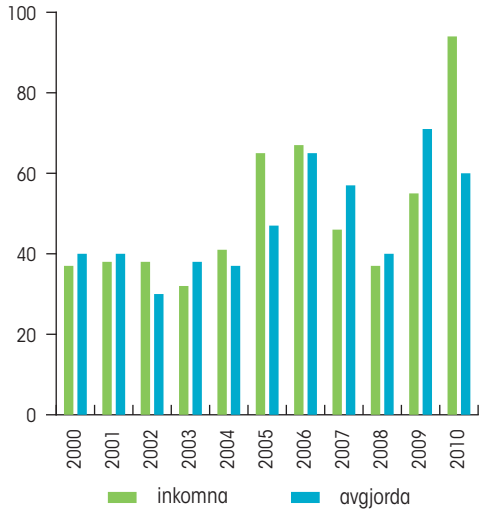
År 2010 inkom 101 och avgjordes 67 utlänningsklagomål. År 2009 avgjordes 71 klagomål. Av de klagomål som kommit in och avgjorts har andelen utlänningsärenden varierat mellan 1 och 2 %. Andelen är sålunda mindre än andelen utlänningar av landets hela befolkning.

Typiska klagomål i utlänningsärenden gäller missnöje med negativa beslut på ansökningar om visum, uppehållstillstånd eller asyl samt missnöje med långa hand-

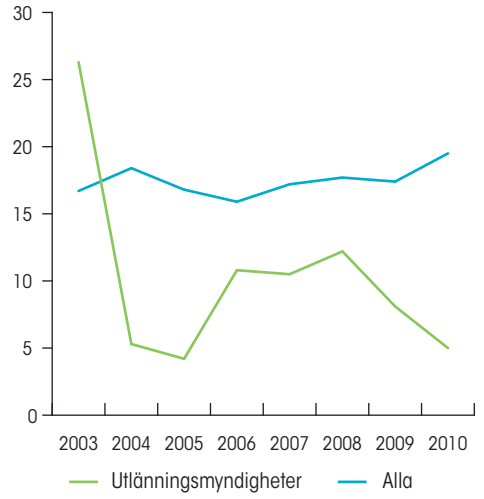
läggningstider. Laglighetsövervakaren kan i allmänhet i praktiken inte befatta sig med lagakraftvunna avgöranden som gäller asyl eller uppehållstillstånd. I rätt många fall gäller klagomålen ärenden som behandlas hos en behörig myndighet. Laglighetsövervakaren befattar sig i allmänhet inte heller med sådana ärenden som inte ännu avgjorts.

BJO kritiserade i ett avgörande polisinrättningen i Åbo för att polisen av en utlänning som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen hade tagit bort hans mobiltelefon. I klagomålet hade man uppmärksammat att rätten att använda mobiltelefon vid Mäntsälä förvarsenhet begränsats endast om det går att ta bilder med telefonen. BJO ansåg att det var en felaktig åtgärd att ta bort telefonen i den situation som avsågs i klagomålet. I avgörandet fästes uppmärksamhet vid att man inte som utgångspunkt kan likställa bemötande av personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen med dem som på grund av brottsmisstanke eller med stöd av polislagen hålls i förvar, utan bemötandet förutsätter övervägande från fall till fall. Det skulle ha ankommit på polisen att beakta grunden för tagandet i förvar (567/4/09).

I ett fall kritiserades UM för att en klagande som arbetat vid en av Finlands ambassader hade avstängts från tjänsteutövning för misstanke om brott och de undersökningar detta förutsatte. Enligt statstjänstemannalagen ska frågan om avstängning från tjänsteutövning utan dröjsmål tas upp till avgörande när tjänstemannen så kräver. Klaganden hade i ett brev som han sänt till UM föreslagit att frågan om avstängning från tjänsteutövning skulle tas upp utan dröjsmål och att avstängningen från tjänsten inte skulle förlängas. BJO ansåg att UM förfarit lagstridigt då ministeriet inte i enligthet med klagandens krav upptagit frågan om avstängning från tjänsten utan dröjsmål till avgörande och fattat i ärendet ett nytt förvaltningsbeslut över vilket kunde anföras besvär. BJO gav åt UM en anmärkning med anledning av förfarandet som stod i strid med tjänstemannalagen (3898/4/09).



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010



Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

5.8.3 INSPEKTIONER

Inspektioner som hänförde sig till utlänningsärenden företogs vid grupphemmet Ingaksen ryhmäkoti, vid Sjundeå grupphem för barn- och unga asylsökande samt vid Kotka mottagningscentral. Utlänningspolisen i Kotka var därtill föremål för inspektion.

Målsättningen för inspektionerna vid mottagningscentralerna var att bekanta sig med hur asylsökande tas emot och med frågor som gäller rättsskyddet i verksamheten. Man strävar vid inspektionerna vid mottagningscentralerna till att ge asylsökandena möjlighet till konfidentiella samtal med justitieombudsmannen eller med hans företrädare. Vid inspektionen av Kotka mottagninscentral anmälde sig 23 asylsökande till ett sådant konfidentiellt samtal.

Målsättningen för inspektionen vid polisinrättningen i Kotka var att bekanta sig med polisens uppgifter med stöd av utlänningslagen och med problem som möjligen framkommit i verksamheten.

Inspektionen i Sjundeå grupphem gav anledning till ett eget initiativ enligt vilket man utreder Sjundeå kommuns förfarande i ett ärende som gäller anordnande av grundskoleutbildning för minderåriga asylsökande. BJO beslöt vid inspektionen av Kotka mottagningscentral med stöd av uppgifter som asylsökande lämnat att i ett skilt sammanhang utreda möjliga dröjsmål vad avser att få komma till asylsamtal.

5.8.4 AVGÖRANDEN

MIGRI FÖRDRÖJDE OLAGLIGEN HANDLÄGGNINGEN AV EN ANSÖKAN OM FAMILJEFÖRENING

BJO gav Migri en anmärkning med anledning av att behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband tog där nästan två år och fyra månader. Enligt utlänningslagen skall ett beslut som gäller en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband delges sökanden senast nio månader efter det att ansökan gavs in. Behandlingstiden översteg således betydligt den tillåtna och var lagstridig.

Migri motiverade fördröjningen med att de av somalier lämnade ansökningarna om familjeåterförening kräver stort utredningsarbete och att för detta arbete inte har getts tillräckliga resurser.

BJO ansåg inte att de skäl som Migri anfört som stöd för att ärendets handläggning blivit fördröjd vara acceptabla. Även efter att utredningarna slutförts hade ansökan väntat i över ett år på sin tur att behandlas. I laglighetstillsynen har dessutom ansetts, att omständigheter som är förenade med arbetenas organisering eller personalens tillräcklighet inte kan åberopas som motivering till avvikelser från det att enligt grundlagen ärendena skall behandlas utan dröjsmål.

Den offentliga makten skall trygga att de grundläggande mänskliga rättigheterna förverkligas. Migri var därför skyldigt att organisera behandlingen av ärendena som gäller ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband så, att de kan behandlas utan onödigt dröjsmål. BJO ansåg det vara särskilt oroväckande, att man enligt erhållna utredningar inte ännu hade vidtagit sådana åtgärder.

BJO bad Migri och IM:s migrationsavdelning att senast 14.8.2010 meddela, vilka åtgärder hennes beslut har gett anledning till i det ärende som nu varit föremål för undersökning samt även på ett allmännare plan.

BJO Sakslins beslut 20.4.2010,
dnr 432/4/10*, föredragande Astrid Geisor-Goman

Migri meddelade 6.8.2010 om åtgärder som vidtagits för att göra handläggningen av somaliernas ansökningar om familjeförening snabbare.

EN UTLÄNNING TOGS I FÖRVAR UTAN LAGLIG GRUND

BJO ansåg att Joensuu polisinrättning förfarit lagstridigt då inrättningen tog en utlänning i förvar för att säkra hans avlägsnande ur landet fast det inte fanns ett beslut om avlägsnande ur landet som gick att verk-

ställa. Enligt utlänningslagen 121 § kan en utlänning tas i förvar om han försvårar verkställigheten av beslut som gäller avlägsnande ut landet.

En utlänning kan inte med stöd av utlänningslagen tas i förvar t.ex. för att utreda om det skulle vara möjligt att avvisa utlänningen. Den omständigheten att personen är efterlyst utgör inte heller enligt utlänningslagens 121 § grund för tagande i förvar. Då det klandervärda i förfarandet bedömdes beaktade man att polisinrättningen med sitt felaktiga förfarande ingrep i skyddet av den personliga friheten som är tryggad som grundrättighet.

Personen som tagits i förvar miste sin frihet i cirka 19 timmar. Enligt BJO berodde det felaktiga förfarandet vid polisinrättningen i Joensuu på att man utrett bristfälligt om beslutet om avvisning kunde verkställas. Enligt förvaltningslagen 31 § ska myndigheten svara för att ärendet utreds tillräckligt. Med utredning av ärendet avses att skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Med hjälp av utredningen klarläggs till exempel de fakta och rättsnormer som gäller verkställbarheten av avvisning av en utlänning.

Man kan fatta ett beslut om att ta en utlänning i förvar först då man vet om det finns lagliga förutsättningar för åtgärden. BJO fäste uppmärksamhet vid att en utlänning inte först kan tas i förvar och vid att man inte först därefter kan börja utreda om det finns förutsättningar enligt utlänningslagen för förlust av friheten.

BJO gav med stöd av lagen om riksdagens justitieombudsman 10 § 1 moment en anmärkning åt polisinrättningen i Norra Karelen med anledning av det felaktiga förfarandet.

BJO Sakslins beslut 30.9.2010,
dnr 2078/4/09, föredragande Jari Pohjola

5.9 SOCIALVÅRD

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 förverkligas i de tjänster och stödåtgärder som kommunerna ordnar och då man fattar beslut om utkomststöd.

Socialvårdsärendena avgjordes fr.o.m. 1.4.2010 av BJO *Maija Sakslin.* Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Aila Linnakangas* till 1.3.2010 och därefter äldre JO-sekreterare *Tuula Aantaa.*

5.9.1 LAGSTIFTNINGSPROJEKT OCH -ÄNDRINGAR

Från början av år 2010 överfördes de styrnings- och tillsynsuppgifter som avser social- och hälsovården vilka ankommit på länsstyrelserna samt de tillstånds- och tillsynsuppgifterna som avser privata producenter av social- och hälsovårdstjänster från länsstyrelserna till sex nya regionförvaltningsverk. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) utövar tillsyn över yrkesutövare inom hälsovården och vid denna tillsynsverksamhet även över verksamhetsenheterna inom hälsovården. Valvira har som uppgift att från 1.1.2010 även svara för den riksomfattande styrningen av och tillsynen över verksamhetsenheterna inom socialvården.

Ansvaret för att ordna tolkning för handikappade personer, att ersätta de oundgängliga tilläggsutgifterna som detta medför samt att ersätta och ordna sådana hjälpmedel och anordningar som behövs vid distanstolkning överfördes 1.9.2010 till Folkpensionsanstalten. Kommunerna ordnar även i fortsättningen sådana övriga social- och hälsovårdstjänster och stödåtgärder som tal- och hörselhandikappade samt hörsel- och synhandikappade personer behöver.

Riksdagen godkände de ändringar i lagen om hemkommun och socialvårdslagen som träder i kraft år 2011. Personer som vårdas på institution och personer som behöver boendeservice och familjevård kan välja hemkommun enligt de förutsättningar som stadgas i lagen.

Lagen om utkomststöd ändrades så att grunddelen av det utkomststöd som beviljas en myndig person under 25 år som saknar yrkesutbildning kan minskas med högst 20 % om han eller hon har förvägrats arbetslöshetsskydd på grund av vägran att delta i utbildning. I samband med att grunddelen sänks ska socialarbetaren alltid i samarbete med den unga personen och arbetskraftsmyndigheterna göra upp en plan för att förbättra den ungas förmåga att klara sig på egen hand. Genom en ändring av lagen om utkomststöd beaktas även i fortsättningen s.k. prioriterade förvärvsinkomster då utkomststöd beviljas. Ändringarna träder i kraft år 2011.

Den arbetsgrupp som ska reformera socialvårdslagstiftningen lämnade en mellanrapport i juni 2010. Arbetsgruppen har i uppdrag att utreda behovet av att förnya helhetsstrukturen, tillämpningsområdet och innehållet i de lagar som gäller socialvården. Arbetsgruppen ska bereda en ny socialvårdslag och granska innehållet i de speciallagar som styr socialvården samt det sätt på vilket gränsytorna för socialvården regleras. I socialvårdslagen ska stadgas om bl.a. att främja sociala förhållanden och delaktighet, om tillgång till socialvård, om förebyggande åtgärder, om sociala tjänster och hur de definieras samt om förfarandet i socialvårdsärenden och om klienternas rättsskydd. Arbetsgruppens mandattid löper ut 31.12.2011.

Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) tillsatte våren 2010 en arbetsgrupp, som har i uppdrag att utarbeta ett förslag till nya anvisningar om utkomststöd och bedöma behovet av att ändra lagstiftningen särskilt i ifråga om EU-medborgare och med dem jämställbara utländska medborgare som ansöker om utkomststöd. Arbetsgruppens mandattid löper ut år 2011.

SHM tillsatte i juli 2010 en arbetsgrupp som har i uppdrag att sammanställa stadgandena om begräsning av klienternas/patienternas självbestämmanderätt inom social- och hälsovården. Arbetsgruppen utreder även regleringen av tjänsteansvaret.

Lagstiftningsprojekt som berör barnskyddet refereras i avsnittet om barnets rättigheter, s. 286.

5.9.2 LAGLIGHETSKONTROLL

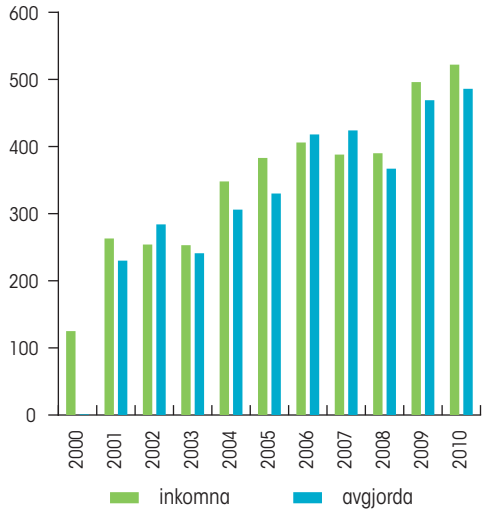
Under verksamhetsåret inkom 522 och avgjordes 486 klagomål som gällde socialvård. Liksom tidigare år gällde merparten av klagomålen inom socialvårdssektorn utkomststödet (155) och barnskyddet (75). Under verksamhetsåret avgjordes ca 27 klagomål som gällde handikappservice. Övriga klagomål som hörde till socialvårdsområdet gällde dagvård (8), missbrukarvård (3) samt hem-, boende- och anstaltsservice (31).

Ett beslut av ställföreträdande BJO Riitta-Leena Paunio i februari 2010, som gällde dygnet runt-vården av äldre, uppmärksammades i medierna. SHM har meddelat att ett förslag till en s.k. äldreomsorgslag bereds tillsammans med revideringen av socialvårdslagen.

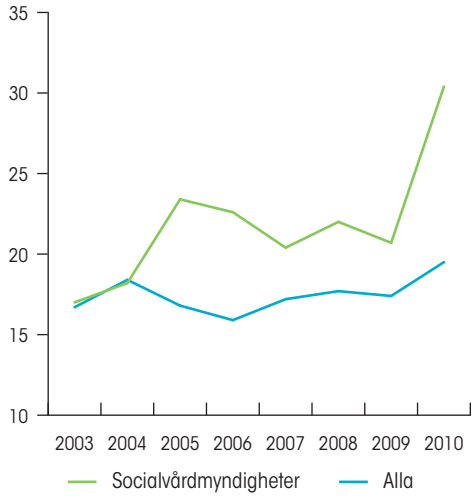
Barnskyddsklagomålen behandlas i avsnittet om barnets rättigheter, s. 287.

UTKOMSTSTÖD

Av klagomålen om utkomststöd utgjorde liksom tidigare de långa handläggningstiderna för ansökningar den största gruppen. Av de ca 169 klagomål som avgjordes inom denna kategori gällde ca 66 långa behandlingstider. Man kritiserade även sänkningen av grunddelen, storleken av de bostadsutgifter som godkänns för utkomststöd, beviljandet av hyressäkerhet samt återindrivning av utkomststödet. Enligt klagomålen gällde problemen bl.a. frågan om hur s.k. inkomstöverskott kan överföras och hur obetydliga bidrag och lån som utkomststödsklienterna erhåller ska beaktas. Ett flertal klagande ansåg att det var komplicerat att ansöka om utkomststöd och de upplevde att de krävdes på onö-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010



Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

diga utredningar. Klagandena var också missnöjda med kommunernas tillämpningsdirektiv och direktivens offentlighet.

Behandlingstider

Både från stora och små orter i olika delar av landet kom det in klagomål om dröjsmål i handläggning och beslutsfattandet i utkomststödsärenden. Kommunerna angav varierande orsaker till dröjsmålen. På grund av de talrika klagomål som gällde dröjsmål bad BJO regionförvaltningsverken i Västra och Inre Finland samt Södra Finland om uppgifter om handläggningstiderna i kommunerna. Valvira har sänt en särskild förfrågan till kommunerna om handläggningstiderna i utkomststödsärenden. Man kan inte med stöd av tillgängliga uppgifter tillförlitligt bedöma hur allmänt det är att handläggningen av ansökningar om utkomststöd i kommunerna dröjer för länge. Flera kommuner har effektiverat sitt arbete genom att allokera resurser, utveckla informationssystemen och utvärdera beslutsförfarandet. Kommunerna har dock åtminstone inte alltid klarat av att handlägga ansökningar om utkomststöd inom den tid som anges i lagen.

Enligt lagen om utkomststöd 14 a § ska ett utkomststödsärende i kommunen behandlas så att klientens rätt till oundgänglig försörjning och omsorg inte äventyras. I brådskande fall ska beslut med anledning av en ansökan om utkomststöd fattas samma eller senast följande vardag efter att ansökan inkommit. I andra än brådskande fall ska beslut fattas utan dröjsmål, likväl senast den sjunde vardagen efter att ansökan inkommit. Ett beslut om utkomststöd ska verkställas utan dröjsmål.

BJO konstaterade att kommunen ska se till att den har tillgång till yrkeskunnig personal och att kommunen kan fungera på sätt lagen om utkomststöd förutsätter. Ett ökat antal klienter, svårighet att rekrytera ny behörig personal och den anhopning av ärenden detta medför berättigar inte till dröjsmål i handläggningen utkomststödsärenden.

Med tanke på rättsskyddet för de personer som ansöker om utkomststöd ansåg BJO att en anvisning från social- och hälsovårdsverket i Lahtis, enligt vilken man vid handläggning av förmåner gett behandlingstiden högsta prioritet, är problematisk. Om sökanden måste vidta rättsliga åtgärder för att rätta till de fel som på grund av denna prioritering eventuellt uppkommer vid handläggningen, kan rättelseförfarandet rent av ta ett år i anspråk. BJO fäste stadens social- och hälsovårdsverks uppmärksamhet vid att utbildningen av ny personal ska ske så att handläggningen av ansökningar om utkomststöd i fortsättningen till alla delar kan ske i enlighet med lagen om utkomststöd.

BJO Sakslins beslut 26.11.2010, dnr 2484/4/10, föredragande Pirkko Äijälä-Roudasmaa

BJO konstaterade att man med omständigheter, som hänför sig till myndighetens organisation eller med de resurser som myndigheten har till sitt förfogande, inte kan motivera avvikelser från förvaltningslagens stadganden om att ärenden ska behandlas utan dröjsmål. Sparåtgärderna i en kommun, bl.a. förbudet att anställa vikarier vid sjukledigheter och bristfällig rekrytering av semestervikarier, ledde särskilt i medlet av sommaren till svårigheter med att iaktta behandlingsfristerna för utkomststödet. Personalbrist och en därav föranledd anhopning av ansökningar berättigar inte till dröjsmål i behandlingen av ansökningar om utkomststöd.

BJO Sakslins beslut 26.11.2010, dnr 3150/4/09, föredragande Pirkko Äijälä-Roudasmaa

BJO konstaterade att kravet på att utkomststödsärenden ska behandlas utan dröjsmål gäller ärendets alla faser. Förvaltningslagens och socialvårdsförordningens stadganden om att ärenden ska behandlas utan dröjsmål innehåller emellertid inte ett uttryckligt stadgande om den tid inom vilken ansökningar eller yrkanden som riktats till det kommunala organ som svarar för socialvården eller på detta organ ankommande andra ärenden än ändringssökanden ska behandlas. Då man bedömer frågan om behandlingen i organet skett utan dröjsmål måste man beakta ärendets betydelse för den person som ansöker om tjänsten eller stödåtgärden. Ju större betydelse avgörandet har för sökandens dagliga liv, desto skyndsammare måste man försöka be-

handla ärendet. Då det är fråga om att trygga oundgänglig omsorg eller andra grundläggande rättigheter, ska myndigheten fästa särskild uppmärksamhet vid att behandlingen sker utan dröjsmål.

BJO Sakslins beslut 6.9.2010, dnr 3718/4/09, föredragande Tapio Räty

En kommun på Åland förfor lagstridigt då det tog fem och sex månader att behandla två ansökningar om utkomststöd. Den i lagen om utkomststöd stadgade tidsfristen om sju dagar för behandling av en ansökan om utkomststöd gäller inte inom landskapet Åland. Enligt förvaltningslagen för Åland ska dock ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål. Utkomststödet är en central penningförmån, som omfattas av grundlagens stadgande om rätten till oundgänglig försörjning. BJO ansåg att stadgandet i förvaltningslagen för Åland om att ärenden ska behandlas utan ogrundat dröjsmål ska tolkas i belysning av grundlagen. Detta innebär att ansökningar om utkomststöd ska behandlas brådskande.

BJO Sakslins beslut 15.10.2010, dnr 3537/4/09, föredragande Håkan Stoor

BJO fäste social- och hälsovårdsväsendets i Esbo uppmärksamhet vid att tidsfristerna i lagen om utkomststöd inte skiljer mellan ansökningar som avser grundläggande utkomststöd och ansökningar om kompletterande eller preventivt stöd. Alla ansökningar ska således behandlas och eventuella tilläggsutredningar skaffas inom de tidsfrister som anges i lagen (3887/4/09).

Social- och hälsovårdsväsendet i Esbo stad meddelade efter beslutet att staden strävar efter att göra behandlingen av ansökningar om utkomststöd snabbare genom ändringar i tjänstestrukturen, genom att utveckla arbetsgången och genom ändringar i informationssystemen. Man kommer det oaktat att först sommaren 2011 uppnå lagenliga behandlingstider för det kompletterade utkomststödet. BJO bad med anledning av svaret ännu om en utredning av social- och hälsovårdsväsendet i Esbo om vilka åtgärder staden vidtar för att lagenliga behandlingstider av ansökningarna om utkomststöd ska kunna uppnås.

I sin utredning meddelade Esbo social- och hälsovårdsnämnd bl.a. att handläggningstiderna kommer att hållas på laglig nivå med hjälp av tilläggsresurser.

Behandlingstiden för en ansökan kan överskrida tidsfristen på sju dagar endast om ansökan är bristfällig. Beslutet ska ges inom loppet av sju vardagar efter att tilläggsutredningen lämnats in eller då tidsfristen för att ge utredningen löpt ut (3884/4/08). Myndigheten ska även ordna sin dokumenthantering så att den kan följa hur handlingarna rör sig inom myndigheten. På så sätt säkerställs att ärendena handläggs skyndsamt av myndigheten (976/4/09). Byten av informationssystem eller organisationsändringar berättigar inte till dröjsmål i fråga om behandling av ansökningar om utkomststöd (589/4/10). Det är god förvaltning att det av ett tjänsteinnehavarbeslut framgår när en ansökan om utkomststöd har kommit in eller lämnats till socialverket. På så sätt får klienten veta när hans ansökan kommit in till myndigheten och han eller hon kan bedöma om myndigheten behandlat den inom den tidsfrist som anges i lagen om utkomststöd (1303/4/09).

Behandling av ett ärende om utkomststöd

Den som ansöker om utkomststöd är skyldig att lämna det organ som svarar för socialvården alla nödvändiga uppgifter som inverkar på utkomststödet och som han eller hon har vetskap om. Myndigheten ska se till att ärendet utreds tillräckligt och på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål skaffa den utredning som behövs.

Social- och hälsovårdsverket sände klaganden en specificerad uppmaning att komplettera sin ansökan först efter att myndigheten fått en begäran om utredning från JO:s kansli med anledning av klagomålet. Då hade det förflutit närmare sex veckor från att ansökan lämnats till social- och hälsovårdsverket.

BJO ansåg inte att sex veckor var skäligt bl.a. med hänsyn till att klaganden hade ansökt om utkomststöd för sitt uppehälle. I social- och hälsovårdsverkets specificerade begäran om komplettering av ansökan saknades dessutom en tidsfrist inom vilken utredningen skulle ges. Enligt lagen om utkomststöd ska en klient då han eller hon uppmanas att komplettera ansökan med-

delas en tidsfrist för kompletteringen. Av den utredning som lämnats framgick inte varför tidsfristen saknades i detta fall. Enligt BJO hade myndigheten underlåtit att iaktta den omsorgsplikt som bör iakttas vid en korrekt behandling av ett ärende.

BJO Sakslins beslut 25.10.2010,
dnr 1828/4/09, föredragande Tuula Aantaa

Den sökande kan få frågor som gäller den utredning som behövs i ett utkomststödsärende avgjorda av förvaltningsdomstolen. På samma sätt kan förvaltningsdomstolen avgöra frågor som gäller huruvida kostnaderna för kontoutdrag och beskattningsbeslut ingår i de utgifter som ingår i utkomststödets grunddel eller om man har rätt att få kompletterande utkomststöd för dem.

BJO Sakslins svar 20.9.2010,
dnr 885/4/09, föredragande Tuula Aantaa

Sänkning av grunddelen

Enligt lagen om utkomststöd är var och en skyldig att enligt förmåga dra försorg om sig själv och sitt eget uppehälle. Grunddelens belopp kan enligt lagen om utkomststöd sänkas med högst 20 %, bl.a. då en person vars behov av utkomststöd föranleds av att han eller hon utan grundad anledning har vägrat ta emot ett arbete som erbjudits honom individuellt eller delta i en sådan arbetspolitisk åtgärd som under en skälig tid kan trygga hans försörjning. Sänkningen kan enligt lagen om utkomststöd göras endast om sänkningen inte äventyrar den utkomst som oundgängligen behövs för att trygga ett människovärdigt liv och att sänkningen inte heller i övrigt kan anses oskälig.

Klagandens grunddel hade sänkts bl.a. för att sökanden inte hade förnyat sin arbetsansökan och inte kommit till socialarbetarens mottagning på reserverad tid. BJO konstaterade att man kan förutsätta att sökanden även personligen besöker socialarbetaren, om detta är nödvändigt för att utreda ärendet och för att fastställa utkomststödet. Om sökanden underlåter att träffa socialarbetaren, kan storleken på utkomststödets grunddel dock inte av denna anledning sänkas (3631/4/09). Grunddelen kan inte heller sänkas då en person inte ansökt om förmåner som är primära i förhållande till utkomststödet. Den omständigheten att en person inte ansökt om underhållsbidrag utgjorde inte grund för att minska grunddelen i sökandens utkomststöd med 20 % (1546/4/09).

BJO betonade att en sänkning av grunddelen aldrig får vara oskälig för klienten. En mycket ung person som ansöker om utkomststöd och som första gången sköter sina egna ärenden kan till exempel ha svårt att förstå på vilka grunder myndigheten fattar beslut som gäller honom. Ärendet gällde en person som fick eftervård enligt barnskyddslagen. BJO konstaterade att arbetarna inom barnskyddet har en särskild skyldighet att vägleda och stöda barnet eller den unga personen i att klara sig på egen hand och på detta sätt stöda dennes utveckling mot självständighet. I samband med att grunddelen sänks ska alltid en plan utarbetas i syfte att stöda klienten i att klara sig själv. Planen är ett verktyg i det sociala arbetet och dess syfte är att hjälpa klienten att bli självständig och klara sig på egen hand (772/4/09).

Tillträde till socialarbetarens mottagning

Enligt lagen om utkomststöd ska utkomststödsklienten ges tillfälle till ett personligt samtal med en socialarbetare eller socialhandledare senast den sjunde dagen efter att klienten begärt detta. Socialvårdsklientens rätt till ett personligt samtal med en socialarbetare eller socialhandledare förpliktar inte en socialvårdsmyndighet att ordna samtalet på socialarbetarens eller -handledarens mottagning. Beroende på situationen kan det vara tillräckligt att klienten t.ex. erbjuds en möjlighet att diskutera med en yrkeskunnig arbetstagare per telefon. BJO konstaterade att tjänsteinnehavaren har prövningsrätt då han eller hon avgör om ärendet kan utredas under en telefontid som reserverats för klienten eller om ett personligt besök behövs.

BJO Sakslins beslut 15.10.2010, dnr 4080/4/09,
föredragande Pirkko Äijälä-Roudasmaa

På grund av arbetssituationen vid socialbyrån och svårigheterna att rekrytera personal kunde inte en sådan brådskande mottagningstid ordnas för klaganden, som denne försökt reservera hos socialarbetaren. Man erbjöd klaganden en möjlighet att uträtta sitt ärende genom att ringa telefonrådgivningen. BJO ansåg att den möjlighet att få rådgivning om tjänster och stödåtgärder som erbjudits klaganden i sig var en positiv åtgärd i enlighet med serviceprincipen i god förvaltning. Det var emellertid huvudsakligen förmånshandläggarna och således inte socialarbetarna eller -handledarna som gav telefonrådgivning. Den rådgivning som erbjöds klaganden motsvarade därför inte den i lagen om utkomststöd stadgade ovillkorliga skyldigheten för en myndighet att ge klienten tillfälle att samtala med en yrkeskunnig socialarbetare eller socialhandledare.

BJO Sakslins beslut 8.9.2010,
dnr 4399/4/09, föredragande Tapio Räty

Beviljande av utkomststöd

I lagen om utkomststöd 14 § stadgas om kommunens skyldighet att bevilja utkomststöd åt en person eller familj som stadigvarande vistas i kommunen. Lagen om utkomststöd skiljer inte mellan sökanden av olika nationalitet, utan det avgörande är sökandens behov av stöd och vistelsens karaktär i kommunen. En person som kommit som turist till landet kan således ha rätt att få utkomststöd för sina oundgängliga och brådskande behov.

Rätten till utkomststöd gäller inte enbart utgifter som uppstått i Finland. Enligt BJO är det inte uteslutet att en utgift som uppstått i samband med en tillfällig vistelse utomlands i vissa fall ska beaktas då man fastställer utkomststödet i den stadigvarande vistelsekommunen. En långvarig och upprepad utlandsvistelse kan emellertid innebära att utkomststöd inte ska beviljas med stöd av lagen om utkomststöd, om man anser att personen saknar stadigvarande vistelsekommun i Finland.

BJO Sakslins svar 14.6.2010,
dnr 1659/4/10, föredragande Tuula Aantaa

HANDIKAPPSERVICE

I de flesta klagomålen inom detta område kritiserades liksom under tidigare år färdtjänsten. Klagomålen gällde även frågor om personliga hjälpare och serviceboende, uppgörandet av serviceplaner samt t.ex. ekonomiskt stöd till hjälpmedel.

Kommunens anvisningar om handikappservice var lagstridiga

I ett klagomål kritiserades de anvisningar om handikappservice som socialnämnden i Loimaa fastställt för att det av anvisningarna inte särskilt framgick vilka kommuner som utgjorde i handikappservicelagen avsedda närkommuner för färdtjänsten. I stället angavs en kilometerbegränsning.

BJO betonade att då det gäller resor för att uträtta ärenden och rekreation ska närkommunerna definieras så att man fäster uppmärksamhet vid den gravt handikappade personens individuella omständigheter och behov av färdtjänst. Med avseende på arbets- och studieresor ska närkommunerna definieras så att man även fäster uppmärksamhet vid det gängse pendlingsområdet för ortsborna. En schematisk kilometergräns, som fastställts utan att den gravt handikappade personens individuella transportbehov beaktats vid bedömningen av de skäliga kostnaderna, kan leda till en begränsning av dennes lagstadgade rätt till färdtjänst.

Av klagoskrivelsen framgick att man med tillämpningsanvisningarna utan stöd i lag begränsade gravt handikappade personers lagstadgade rätt till minst 18 månatliga enkelresor. Genom denna begräsning ingrep man i strid med stadgandena om handikappservice i färdtjänsttagarnas subjektiva rättigheter.

BJO Sakslins beslut 26.11.2010,
dnr 3095/4/09*, föredragande Tapio Räty

Social- och hälsovårdscentralen i Loimaa meddelade 28.12.2010 att man rättat anvisningarna om handikappservice.

Beslutsfattande i ärenden om färdtjänst

BJO konstaterade att en gravt handikappad har rätt att få ett beslut om huruvida han eller hon är berättigade till lagstadgad färdtjänst. Om till exempel sökandens nedsatta rörelseförmåga inte utgör ett sådant gravt handikapp som förutsätts i lagen, ska ansökan förkastas genom ett beslut som är sakligt motiverat. Efter detta kan ärendet i andra hand behandlas som en ansökan om transportstöd enligt socialvårdslagen (981/4/09). BJO ansåg att en behandlingstid på fyra månader av en ansökan om färdtjänst var för lång (613 och 2099/4/09).

Skyldigheten att göra upp en serviceplan

Genom en serviceplan ska myndigheten ordna service och stödåtgärder, som beviljas genom individuella beslut, så att den gravt handikappade personens skada eller sjukdom och behov av service beaktas. Eftersom serviceplanens betydelse för de individuella besluten särskilt betonas i handikappservicelagen, har en gravt handikappad person både ett särskilt behov av och en lagstadgad rätt till en sådan plan. BJO betonade att det är särskilt viktigt att planen görs upp i fråga om sådana tjänster, som har betydelse för den gravt handikappade personens personliga frihet, integritet och självbestämmanderätt.

BJO Sakslins beslut 21.10.2010,
dnr 2855/4/10*, föredragande Tapio Räty

ÄLDREOMSORG

JO Paunio inledde år 2009 på eget initiativ en undersökning av tillsynen över sådan omsorg och vård av äldre som sker dygnet runt. Det var inte möjligt att göra en övergripande bedömning av kvaliteten i vården enbart med stöd av de utredningar som erhållits. Länsstyrelsernas övervakning var inte heltäckande utan den har omfattat och kommer att omfatta endast en del av enheterna. Utifrån utredningar kunde man inte heller dra några heltäckande slutsatser om huruvida iakttagelserna gäller enstaka fall eller om det är fråga om mera allmänt förekommande missförhållanden i verksamhetsenheterna.

SHM upprättade år 2008 tillsammans med Finlands Kommunförbund kvalitetsrekommendationer för tjänster för äldre. Av länsstyrelsernas utredningar framgår att rekommendationerna är ett användbart redskap för bedömning av vårdkvaliteten. Vid privata verksamhetsenheter förefaller rekommendationerna i allmänhet ha tryggat en sådan personaldimensionering som förutsätts i tillståndsförfarandet. Rekommendationerna förefaller också ha accepterats vid de kommunala verksamhetsenheterna. Den rekommenderade personaldimensioneringen har emellertid inte förverkligats i alla kommuner.

För SHM:s kännedom delgavs en uppfattning att ministeriet bör bedöma om kvalitetsrekommendationerna räcker för att trygga de grundläggande rättigheterna för äldre som får vård dygnet runt, särskilt vad gäller den rekommenderade personaldimensioneringen, och om det behövs lagstiftning i detta avseende. Ministeriet borde också ta ställning till frågan om det är skäl att göra ändringar i personaldimensioneringen med anledning av de brister som konstaterats i länsstyrelsernas utredningar. Denna bedömning kan ministeriet göra i samband med de lagstiftningsprojekt som pågår vid ministeriet.

Av länsstyrelsernas utredningar framgår också att olika typer av tvång och begränsningar allmänt används inom äldrevården (bl.a. höjda sängkanter, fastspänning, låsning av ytterdörrar). För närvarande finns det inte någon i grundlagen förutsatt lagstiftning som berättigar till inskränkningar av äldre personers självbestämmanderätt. I praktiska vårdsituationer måste personalen emellertid tillgripa åtgärder som saknar stöd i lag. En trygg och säker äldrevård kan dock förutsätta inskränkningar i självbestämmanderätten. För bedömningen av om förfarandet är berättigat måste syftet med tvångsmedlen och begränsningarna tillmätas en avgörande betydelse. Dessutom måste det beaktas om åtgärderna har tillgripits som en sista utväg. Åtgärder av detta slag kan inte godtas om de används som ersättning för underdimensionerad personal eller om de som helhet betraktade är mera till skada än nytta.

Enligt länsstyrelsernas utredning har tvång och begränsningar huvudsakligen använts för att trygga säkerheten inom äldrevården, även om man vid vissa länsstyrelser misstänkte att tvång och begränsningar använts också i onödan. Beslut om tvång och begränsningar har till stor del baserats på läkares bedömningar. Oftast har man gjort anteckningar i patientjournalerna om rörelsehinder. I flera fall är anteckningarna dock bristfälliga bl.a. så att begränsningarna inte motiverats. För SHM:s kännedom delgavs en uppfattning att den vid ministeriet pågående beredningen av lagstiftning om fastställande och begränsning av självbestämmanderätten är ett viktigt och brådskande projekt när det gäller tryggandet av äldre personers grundläggande och mänskliga rättigheter.

För kännedom och efterrättelse delgavs SHM och Valvira en uppfattning om övervakningsbehovet, genomförandet av övervakningen och bedömning av övervakningsresurserna.

I beslutet uppmärksamgjordes regionförvaltningsverken på följande omständigheter när det gäller övervakningen av verksamhetsenheterna: förverkligande av minimidimensionering, uppföljning av mathållningen och näringstillståndet hos äldre, tillräcklig hygien, möjligheter till utomhusvistelse, medicinering och regelbunda läkarbesök i åldringshem och serviceboenden, korrekt användning av begränsningsåtgärder och omsorgsfull registrering av sådana i patientjournalerna.

Ställföreträdande BJO Paunios beslut 18.2.2010, dnr 213/2/09*, föredragande Aila Linnakangas

Då en äldre person inte förmår sköta sina egna angelägenheter eller i efterhand redogöra för brister i det sätt på vilket han eller hon blivit bemött, ska den ansvariga myndighet eller den vårdenhet som utreder frågan stå i kontakt med en anhörig, närstående eller någon annan som sköter personens ärenden. Genom ett sådant förfarande kan den äldres rättsskydd förbättras, eftersom de anhöriga har förutsättningar eller i alla fall möjlighet att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas och vid behov även var den äldre borde vårdas.

BJO Sakslins svar 10.11.2010, dnr 1467/4/09, föredragande Tapio Räty

STÖD FÖR NÄRSTÅENDEVÅRD OCH KOMMUNALA ANSLAG

I klagoskriften kritiserades storleken av de anslag för närståendevård åren 2006–2008 som reserverats i staden Oulainen. Enligt klagomålet hade staden medvetet och på ett sätt som diskriminerade närståendevårdare underbudgeterat medlen för närståendevård under dessa år.

BJO konstaterade att kommunens ansvar för att ordna social- och hälsovårdstjänster förutsätter att man i kommunen utreder behovet av tjänster även då kommunen inte enligt lagen har en ovillkorlig skyldighet att ordna tjänster åt alla personer som uppfyller förutsättningarna. I fråga om de tjänster och ekonomiska stödformer som baserar sig på socialvårdslagen, däribland stödet för närståendevård, sker den behovsprövning som ingår i kommunens allmänna skyldighet att ordna tjänster i första hand i samband med behandlingen av kommunens budget, varvid tillsynen över budgetens laglighet sker genom kommunalbesvär. Då det organ (tjänsteinnehavare) som svarar för socialvården fattar enskilda beslut inom ramen för de anslag som beviljats i budgeten, ska organet bedöma klienternas individuella behov av de tjänster de ansöker om.

Kommunen kan vid behov allokera anslagen och ordna tjänsterna enligt en prioritetsordning som kommunen fastställt, ifall de anslag som reserverats inte räcker till alla som uppfyller förutsättningarna för stödet. Härvid ska beslutsfattaren iaktta kravet i grundlagens 6 § om att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas bl.a. på grund av hälsotillstånd, handikapp eller någon annan orsak som gäller hans person.

Då man bedömer frågan om kommunen uppfyllt sin skyldighet att ordna närståendevård, ska avseende fästas vid det tidigare antalet ansökningar och stödbeslut samt de övriga tjänster och förmåner som ersätter eller kompletterar närståendevårdsstödet och som kommunen budgeterat för. Den skyldighet som ålagts det allmänna att se till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses innebär en skyldighet att försäkra sig om att kommuninvånarnas rätt till tillräckliga socialtjänster förverkligas. Detta förutsätter att ansvariga myndighe-

ten följer upp situationen och utvärderar om tjänsterna motsvarar det uppskattade behovet och de reserverade anslagen. Då anslag reserveras måste också behovet av brådskande tjänster tryggas.

BJO Sakslins beslut 24.11.2010,
dnr 1863/4/09*, föredragande Tapio Räty

DAGVÅRD

Klagomål som gäller dagvård finns i kapitlet om barnets rättigheter s. 291. Dagvård på samiska har behandlats i kapitlet om de språkliga rättigheterna, s. 337.

VÅRDEN AV UTVECKLINGSSTÖRDA

Klagomålen om tjänster för utvecklingsstörda och bemötandet av utvecklingsstörda personer ökade i jämförelse med tidigare år. Det gavs 19 avgöranden med anledning av klagomålen. Dessa gällde bl.a. ordnandet av tillräcklig service, uppgörandet av specialomsorgsprogram och klientavgifter.

Användning av tvång

Ställföreträdande BJO undersökte på eget initiativ de tvångsåtgärder som användes i vården av en utvecklingsstörd person som bodde vid en servicecentral i specialomsorgsdistriktet Kainuun erityishuoltopiiri. Ställföreträdande BJO ansåg att det inte var acceptabelt att det blivit en rutinåtgärd att binda fast den boende utan att man samtidigt planenligt och aktivt skulle ha strävat efter att utveckla och ta i bruk sådana vårdmetoder som minskar behovet av att fastspänning och ökar personens förmåga att behärska sig.

Vid användning av tvång är det av central betydelse att åtgärderna endast får användas under en begränsad tid. Åtgärderna ska användas endast under den tid det är nödvändigt för att omedelbart skydda klienten eller andra personer. Begränsningsåtgärderna ska dessutom vara ändamålsenliga och stå i rimlig proportion till sitt syfte. Man får använda begränsningsåtgärder endast då andra åtgärder är otillräckliga eller inte kan användas och det således är nödvändigt att ty sig till dem. Till exempel att binda fast och att använda specialkläder som tvångsåtgärd ska övervägas noga på grund av att åtgärderna kränker människovärdet. En persons grundläggande rättigheter kan begränsas endast då åtgärden uppfyller kravet på nödvändighet, proportionalitet och ändamålsenlighet. Det är således tillåtet att spänna fast en person med bälte för att behärska dennes aggressiva beteende endast då detta är nödvändigt och lindrigare medel inte står till förfogande.

Ställföreträdande BJO betonade vikten av noggrann dokumentering av vården och särskilt av tvångsåtgärderna. Det blir svårt eller omöjligt att följa och utöva tillsyn över användningen av tvång om anteckningarna är bristfälliga. Då äventyras både den utvecklingsstörda personens och vårdpersonalens rättsskydd. Att anteckna tvångsåtgärderna på ett vederbörligt sätt är en förutsättning för att man i efterhand kan försäkra sig om att de grundläggande rättigheterna såsom rätten till ett människovärdigt bemötande samt rätten till personlig frihet, integritet och säkerhet respekterats.

Ställföreträdande BJO Paunios beslut 10.2.2010,
dnr 44/2/08, föredragande Minna Verronen

Principen om tillitsskydd då eftermiddagsvård ordnas

Eftermiddagsvården för ett utvecklingsstört barn hade under tre år ordnats så att barnet hade vårdats av en och samma person. Det hade uppstått en berättigad förväntning hos barnets vårdnadshavare om att denna praxis skulle fortsätta. Då så dock inte skedde, ansåg BJO att myndigheten hade brutit mot principen om tillitsskydd, eftersom vården upphörde utan att vårdnadshavaren på förhand meddelats om detta. Det hade ankommit på myndigheten att höra barnets mor innan man ändrade vårdarrangemanget. Att ordna tjänster och stödåtgärder för ett utvecklingsstört barn förutsätter aktiva åtgärder av myndigheterna. De kommunala myndigheterna bör därför fästa särskild uppmärksamhet vid planeringen av tjänsterna och regelbundet följa upp och utvärdera planerna.

BJO Sakslins beslut 31.5.2010,
dnr 2684/4/08*, föredragande Minna Verronen

KLIENTAVGIFTER I SOCIALVÅRDEN

I lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården stadgas särskilt om avgifter som uppbärs för tjänster. Klagomålen om klientavgifter gällde huvudsakligen avgifter för institutionsvård och boendeservice inom åldringsvården, men också vården av utvecklingsstörda. Klagomålen gällde därtill barnskyddsavgifter och avgifter för hemvård.

En samkommun för grundtrygghet förenhetligade sina klientavgifter. Klienten meddelades på förhand om ändringarna. Det var inte möjligt att överföra information mellan de kommuner som hörde samkommunen och samkommunen. Det förekom även tekniska och mänskliga svårigheter då ett adb-system togs i bruk. Detta ledde till att besluten om hemtjänst och avgifterna för tjänsten tog lång tid i anspråk, och debiteringen av avgifterna fördröjdes med flera månader. En behörig tjänsteinnehavare beslutade att avgifterna skulle debiteras klienterna retroaktivt.

BJO konstaterade att det inte var fråga om en sådan retroaktiv rättelse av avgift som grundade sig på ett sådant förfarande av klienten som avses i lagen om klientavgifter, utan om ett beslut vars rättsverkningar trädde i kraft retroaktivt för den tidsperiod som föregick beslutet. BJO konstaterade att principen om tillitsskydd skyddar en klient i förvaltningen mot sådana retroaktiva följder som orsakas bl.a. av att beslut upphävs eller ändras. En retroaktiv skyldighet kan fastställas endast om den baserar sig på en uttrycklig rättslig grund. I lagen om klientavgifter eller i den förordning som utfärdats med stöd av den anges inte någon sådan grund. Det meddelande som kommunen på förhand sänt klienten om höjningen av avgifterna eller de tekniska problemen i informationssystemen berättigar inte kommunen att senare fatta beslut om klientavgifter med retroaktiv verkan. Förfarandet stred mot lagen om klientavgifter.

BJO Sakslins beslut 26.10.2010,
dnr 3199/4/09*, föredragande Tapio Räty

För sådan hemsjukvård och hemtjänst enligt socialvårdslagen som ges fortlöpande och regelbundet kan en skälig månadsavgift uppbäras utgående från servicens kvalitet och mängd, klientens betalningsförmåga samt familjens storlek. Månadsavgiften får högst uppgå till ett bestämt procentbelopp av de månadsinkomster som överskrider den inkomstgräns som anges i förordningen om klientavgifter. Enligt lagen om klientavgifter kan avgift uppbäras endast för tjänster som ordnats. I vissa situationer kan en fastställd avgift även uppbäras och debiteras vid ett tillfälligt avbrott i tjänsterna.

Rovaniemi stad debiterade ett äldre äkta par för hemtjänst enligt samdebiteringsprincipen. Av räkningarna framgick slutsumman, men inte vilken andel envar äkta hälft svarade för. I räkningen specificerades inte de timmar och dagar som använts för vården. De anhöriga kunde inte på basis av räkningen kontrollera vilka tjänster myndigheten debiterat för. I klagomålet kritiserades även det att den ena maken hade varit intagen på centralsjukhuset för sjukvård i 17 dygn. Både centralsjukhuset och Rovanemi stad debiterade för denna tid makarna för hemtjänst enligt samdebiteringsprincipen för hemtjänst för två personer.

BJO konstaterade att den gemensamma faktureringen av klientavgifter för personer som lever i äktenskap och gemensamt hushåll för klarhets skull ska framgå även av räkningen. Då betalningsförmågan bestäms beaktas servicemängden, och det är förenligt med god förvaltning att det i räkningen klart anges vilka tjänster envar brukare mottagit hemma under faktureringsmånaden och den avgift som uppbärs för detta. Stadens hemtjänst förfor felaktigt då man av den ena maken uppbar en avgift för den tid han vårdades på sjukhuset. Den uppfattning som staden anförde i sin utredning, d.v.s. att makarnas gemensamma fakturering inte påverkades av att den ena maken tillfälligt vårdades på sjukhus under kortare tid än en månad, står i strid med lagen och förordningen om klientavgifter.

BJO Sakslins beslut 17.12.2010,
dnr 2314/4/09*, föredragande Tuula Aantaa

En tjänsteinnehavare vid social- och hälsovårdsväsendet i Joensuu beviljade med stöd av lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda klagandens barn en betalningsförbindelse för serviceavgiften vid ett serviceboende som upprättshölls av en privat stiftelse. I beslutet konstaterades att den utvecklingsstörda svarar för betalning av hyra, måltidskostnader och för sina personliga utgifter.

BJO ansåg att den utvecklingsstörda personens rättsskydd hade förutsatt att man på grund av hans begäran och förfrågningar hade gett honom ett tjänsteinnehavarbeslut om klientavgifterna. BJO ansåg emellertid att det inte förelåg någon entydig skyldighet att fatta ett förvaltningsbeslut. BJO konstaterade att det hade ankommit på tjänsteinnehavarna i staden Joensuu att vägleda den utvecklingsstörda personen med anledning av hans begäran så att han hade upplysts om möjligheten att få ärendet behandlat vid förvaltningsdomstolen som besvär eller som ett förvaltningstvistemål.

Ställföreträdande BJO Paunios beslut 4.2.2010, dnr 2280/4/08, föredragande Minna Verronen

Den tillfälliga vårdplatsen för klagandens utvecklingsstörda dotter ändrades från en institution till ett serviceboende. Klaganden kritiserade socialverket i Helsingfors för att hon inte informerats om hur flyttningen inverkade på klientavgifterna.

BJO hänvisade till den i förvaltningslagen stadgade skyldigheten för myndigheterna att ge råd och den i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården stadgade skyldigheten att ge klienten en redogörelse om dennes rättigheter och skyldigheter och olika alternativ och deras verkningar liksom också andra omständigheter som har betydelse för saken.

BJO fäste chefens för handikapparbetet uppmärksamhet vid att ge klienten tillräcklig vägledning och rådgivning då en tjänst ändras ifrån kortvarig institutionsvård till individuellt serviceboende, varvid något avgiftstak inte längre gäller för klientavgiften. I lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården har inte uttryckligen stadgats om skyldigheten att fatta skriftliga beslut om avgifter. I lagen stadgas emellertid om ändringssökande och att ett avgiftsbeslut ska åtföljas av en anvisning om hur man söker rättelse i beslut. Detta betyder i praktiken att ett avgiftsbeslut ska vara skriftligt för att en anvisning om ändringssökande ska kunna bifogas beslutet.

BJO Sakslins beslut 27.10.2010, dnr 2005/4/09*, föredragande Minna Verronen

BJO fäste social- och hälsovårdsväsendets uppmärksamhet vid att ifall en person blir i behov av utkomststöd på grund av en klientavgift, ska avgiften i första hand sänkas eller i sista hand avlägsnas. Den tjänsteinnehavare som sköter utkomststödet ska anvisa klienten att ansöka om att avgiften sänks eller avlägsnas och vid behov även på eget initiativ utreda förutsättningarna för att ändra avgiften, åtminstone då klienten inte själv förmår det (975/4/09).

GOD FÖRVALTNING OCH BESLUTETS FORM

Med de upphävda stadgandena i lagen om förvaltningsförfarande motiverade man i standardbeslutsblanketter som användes inom social- och hälsovårdsväsendet i Vanda att en part i ett barnskyddsärende lämnades ohörd. Enligt BJO ankommer det på myndigheten att se till att blanketter eller beslutsformulär som ingriper i klientens rättigheter eller skyldigheter är felfria, tydliga och begripliga för klienten (3868/4/09).

Till sektionens beslut hade fogats en besvärsanvisning vars innehåll i och för sig var korrekt. Däremot var anvisningens rubrik "Rättelseyrkan / besvärsanvisning" oklar. BJO ansåg att det var fråga om rådgivning i skriftlig form om hur besvär kan anhängiggöras. Anvisningens innehåll gällde inte rättelseförfarandet. Till denna del var anvisningen vilseledande (283/4/09).

Beslutsfattande

I förvaltningslagen anges inte att beslut ska undertecknas och denna fråga behandlas inte heller i stadgandets förarbeten. I lagen och förordningen om utkomststöd stadgas inte heller om undertecknande av beslut. Förvaltningslagen förutsätter inte att en tjänsteinnehavares beslut undertecknas. Det är emellertid god förvaltning att sådana tjänsteinnehavarbeslut om utkomststöd som undertecknats med maskin förses med en anteckning om detta.

BJO Sakslins beslut 17.11.2010,
dnr 1303/4/09, föredragande Tuula Aantaa

BJO ansåg att det är god förvaltning att en tjänsteinnehavare undertecknar en utredning som han eller hon lämnar (1181/4/10*). Enligt BJO stred ett beslut om utkomststöd mot förvaltningslagen, då beslutet inte på något sätt hade motiverats. Då avslagsbeslutet inte motiverats, försvårades klientens möjligheter att söka ändring i beslutet, och dennes rättsskydd hade således försvagats (2273/4/09). BJO fäste social- och hälsovårdsväsendets uppmärksamhet vid att endast vederbörliga motiveringar gör det möjligt att i efterhand granska om ett beslut varit korrekt. Med tanke på ändringssökandet har motiveringarna central betydelse. Tillräckliga motiveringar kan också öka förtroendet för innehållet i avgörandena (322/4/09).

Principerna om god förvaltning och de krav offentlighetslagen ställer på myndigheternas verksamhet liksom även förverkligandet av de rättigheter som anges i grundlagens 118 § 3 moment förutsätter att en part på begäran meddelas namnen på alla de tjänstemän som deltagit i ett avgörande eller en åtgärd som gäller honom (2785/4/09).

Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Rättsskyddet och den lagliga rättsordningen förutsätter att en kommunal myndighet iakttar förvaltningsdomstolars beslut. Besluten kan prövas på nytt endast genom att ändring söks eller genom ett återbrytningsförfarande. BJO ansåg att en förvaltningsdomstols beslut om återvisning är bindande för den myndighet som fattat beslutet. Om förvaltningsdomstolen visat ärendet åter för ny behandling, ska myndigheten behandla ärendet på nytt i enlighet med den rättsliga anvisning som ingår i domstolens beslut. En väsentlig förändring av förhållandena eller en betydande ny utredning kan medföra undantag från denna regel.

Ställföreträdande BJO Paunios beslut 19.2.2010,
dnr 652/4/08, föredragande Tuula Aantaa

Offentlighet och god informationshantering

Social- och hälsovårdsväsendet i Åbo hade ansett att socialväsendets tillämpningsanvisningar om utkomststöd utgjorde i offentlighetslagen avsedda handlingar som utarbetats för myndighetens interna arbete.

BJO ansåg att frågan om vilka handlingar som ingår i offentlighetslagens tillämpningsområde och på vilka lagen inte tillämpas ska avgöras genom att bedöma innehållet i handlingen, dess användningsändamål och betydelse för myndighetsverksamheten. Handlingens betydelse för en persons rättigheter eller skyldigheter ska även tillmätas betydelse. BJO ansåg att tillämpningsdirektiven inte endast är avsedda som ett hjälpmedel i myndighetens interna arbete, utan deras verkningar sträcker sig även till enskilda kommuninvånare och socialvårdens klienter utanför myndigheten. Anvisningarnas syfte är att vägleda tjänsteinnehavarna i beslutsfattandet, varvid anvisningarna kan utgöra en del av de motiveringar som inverkar på beslutet. Därmed kan anvisningarna ha en avsevärd betydelse då tjänsteinnehavarna utövar sin prövningsrätt och fattar beslut.

BJO ansåg att det med tanke på socialvårdsklienternas rättsskydd är nödvändigt att klienterna vid behov får tillgång till alla de handlingar som inverkat eller kunnat inverka på behandlingen av deras ärenden vid myndigheten. Social- och hälsovårdsväsendets tolkning, enligt vilken dess anvisningar om utkomststöd faller utanför offentlighetslagens tillämpningsområde, var felaktig.

BJO Sakslins beslut 29.10.2010,
dnr 4169/4/09*, föredragande Tapio Räty

Stadens socialdirektör förfor lagstridigt då han inte gav klienten de handlingar denne bett om eller fattade ett överklagbart beslut enligt offentlighetslagen förrän ett år efter att handlingarna begärts första gången. JO hade i ett beslut år 2009 meddelat social- och hälsovårdsverket i Kervo om dess skyldighet att utan dröjsmål behandla klagandens begäran om handlingar enligt offentlighetslagen och vid behov ge klaganden ett beslut som kan överklagas hos förvaltningsdomstolen. Klaganden klagade på nytt i samma ärende. Socialdirektören fattade ett beslut enligt offentlighetslagen med anledning av begäran om handlingarna först efter att BJO begärt om en utredning med anledning av det nya klagomålet.

BJO konstaterade att uppgift om en offentlig handling bör lämnas så snabbt som möjligt, dock senast inom två veckor från det myndigheten har fått en begäran om handlingen. Ifall det finns många handlingar och det i dem ingår delar som ska hållas hemliga eller någon annan med dem jämförbar orsak förorsakar att behandlingen av ärendet och beslutet kräver särskilda åtgärder eller en större arbetsinsats än vanligt, ska ärendet avgöras och uppgift om den offentliga handlingen lämnas senast inom en månad efter att myndigheten mottagit en begäran om att få handlingen. Det hade ankommit på socialdirektören att utan särskild begäran senast inom två veckor efter att han fått justitieombudsmannens beslut för kännedom ge klaganden ett beslut enligt offentlighetslagens 14 § om vägran att lämna ut de handlingar klaganden bett om, så att klaganden hade kunnat söka ändring i beslutet hos förvaltningsdomstolen. BJO gav socialdirektören en anmärkning.

BJO Sakslins beslut 9.12.2010, dnr 638/4/10, föredragande Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Föredragningslistan för grundtrygghetsnämndens möte publicerades på kommunens webbplats så att föredragningslistan innehöll en skannad version av klagandens klagomål. Av föredragningslistan framgick bl.a. att klagandens barn hade vårdats i privat dagvård och att klaganden hade ansökt om kommunal dagvård för dem. Av föredragningslistan framgick även uppgifter om det ena barnets sjukdomstillstånd. Då man bedömer hur personuppgifter behandlas i ett öppet informationsnät ska man även beakta sekretesstadgandena i offentlighetslagen. Enligt offentlighetslagen är sekretessbelagda myndighetshandlingar handlingar som innehåller uppgifter om en klient hos socialvården samt de förmåner eller stödåtgärder eller den socialservice denne erhållit. Uppgifter om klientens hälsotillstånd är även sekretessbelagda. Enligt offentlighetslagen är även uppgiften om att en person är eller har varit klient hos socialvården sekretessbelagd. BJO anmärkte kommunen för att förfarandet stod i strid med offentlighetslagen, lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården samt personuppgiftslagen.

BJO Sakslins beslut 20.12.2010, dnr 2885/4/09, föredragande Tapio Räty

Enligt personuppgiftslagen har var och en utan hinder av sekretessbestämmelserna rätt att, sedan han meddelat de fakta som behövs för att söka en uppgift, få veta vilka uppgifter om honom som registrerats i ett personregister eller att registret inte innehåller uppgifter om honom. Om den registeransvarige inte inom tre månader lämnat den registrerade ett skriftligt svar, jämställs detta med att insyn förvägrats. BJO ansåg att stadgandet om registeransvariges passivitet inte utgjorde den tidsfrist inom vilken ärendet ska behandlas hos den registeransvarige. Av den nämnda tremånadersfristen kan man inte heller sluta sig till när ett ärende i det enskilda fallet har behandlats utan dröjsmål eller inom vilken tid begärda uppgifter ska lämnas skriftligt (1423/4/09).

Den rätt till insyn som den registrerade har enligt personuppgiftslagen gäller alla uppgifter som registrerats om honom eller henne oberoende av om den registrerade tidigare fått de uppgifter han eller hon bett om. Om det är oklart för myndigheten hur omfattande begäran om uppgifter är, ska den registrerade uppmanas att redogöra för innehållet i sin begäran. Ett sådant förfarande är förenligt med den serviceprincip som framgår av förvaltningslagen och den offentlighetsprincip som framgår av offentlighetslagen (2088/4/09). God förvaltning förutsätter att en person som ber om uppgifter av fel myndighet vägleds att rikta sin begäran till den myndighet på vilken det enligt offentlighetslagen ankommer att besluta om att lämna ut handlingen eller uppgiften (4910/4/09).

Principer om god förvaltning

Det är inte god förvaltning att en tjänsteinnehavare helt och hållet låter bli att besvara ett meddelande, utan att till exempel meddela klienten att ärendet inte ingår i hans eller hennes befogenheter eller uppgifter och att meddelandet möjligen kommer att överföras till någon annan (2837/4/09).

De brev som sänts till grundtrygghetschefen gällde praxisen inom stadens färdtjänst. Då klaganden själv använde sig av färdtjänst, skulle breven anses vara sådana förfrågningar som anslöt sig till skötseln av ett förvaltningsärende, och de borde ha besvarats enligt förvaltningslagen. I ärendet kritiserades också stadens praxis enligt vilken i handikappservicelagen avsedda färdtjänstsedlar skulle beställas årligen kvartalsvis (1056/4/09).

Efter avgörandet meddelade Raseborgs stad att staden förnyat sina anvisningar om besvarande av brev och färdtjänst.

BJO fäste social- och hälsovårdsväsendets uppmärksamhet vid att det ankommer på myndigheten att ordna sin serviceproduktion så att man kan svara på klienternas förfrågningar utan oskäligt dröjsmål. I fall en enskild tjänsteinnehavare inte kan eller förmår avgöra klientens problem eller frågor, ska myndigheten internt se till att klienten eller hans fråga anvisas till rätt ställe, så att klienten får svar på sin fråga eller att hans behov av service kan utredas. Av en myndighet kan man förutsätta ett sakligt och neutralt språkbruk både vid muntliga kontakter och i de handlingar som myndigheten uppgjort om klienten (1371/4/09).

I klientlagen för socialvården anges inte någon tidsfrist för att besvara en anmärkning. En anmärkning av en klient inom socialvården besvarades inom fyra månader ifrån att den kommit in. Enligt en utredning av nämnden för äldreomsorg i Tavastehus var det tidskrävande att utreda ärendet och handläggningen avbröts under semestermånaderna. BJO ansåg att personalens semestrar eller andra ledigheter inte utgör en godtagbar grund för att fördröja handläggningen av en anmärkning (1275/4/09).

DROGTESTER VID EN ENHET INOM SOCIALVÅRDEN

I klagomålet kritiserades en privat serviceproducent inom missbrukarvården för att utföra drogtester med stöd av klienternas skriftliga samtycke. Det finns ingen lagstiftning om drogtester eller vem som är behörig att utföra sådana tester vid serviceenheter inom socialvården.

BJO ansåg att ett tillstånd som inte grundar sig på lag är problematiskt ur grundrättighetssynpunkt. Drogtestning ska bedömas i ljuset av skyddet för privatlivet och personuppgifter i 10 § 1 momentet i grundlagen och skyddet för personlig frihet och integritet i grundlagens 7 §. Dessa rättigheter kan begränsas endast om begränsningen är noga avgränsad och exakt definierad i lag. Vid testningen ska man beakta både testpersonens rättsskydd och skyddet för andra personers rättigheter och vägande samhälliga intressen. Den drogtestning som utfördes av serviceproducenten grundade sig på klientens på förhand givna samtycke.

BJO konstaterade att ett skriftligt samtycke som ges på förhand kan vara problematiskt med tanke på klientens rättsskydd. Om den person som ska testas inte vill medverka vid testningstillfället, kan han eller hon inte förpliktas till detta utan stöd av en sådan bestämmelse i lag som är exakt definierad och noga avgränsad. Därtill borde följderna av testningsresultatet framgå av lag. En testning som baserar sig på ett samtycke förutsätter att samtycket är frivilligt, äkta och genuint samt att det finns tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för klienten.

Under dessa förutsättningar kan man utföra testet på klientens begäran. En riktningsgivande testning som grundar sig på ett äkta och genuint samtycke kan utföras även av en annan för uppgiften lämpad person än en yrkesperson inom hälsovården. Om klienten ifrågasätter testets resultat och tillförlitlighet måste han eller hon ha möjlighet att erhålla en verifiering av testresultatet. I så fall vore det emellertid med tanke på testets tillförlitlighet och riktighet viktigt att testet utförs av en yrkesperson inom hälsovården. Hänvisning av klienter till vård liksom även en kartläggning av deras tillstånd

kräver sådan sakkunskap som endast kan tillgodoses genom att yrkespersoner inom hälsovården deltar i verksamheten.

BJO ansåg att det finns anledning att lagstifta om förutsättningarna för drogtestning och verksamhetsprinciperna för testningen av en klient vid en vårdenhet inom socialvården. Den rådande situationen kan äventyra klienternas grundläggande rättigheter. BJO sände av denna anledning sitt svar till SHM för kännedom och för att efter behov beaktas i lagberedningsarbetet.

BJO Sakslins svar 24.11.2010,
dnr 2085/4/09*, föredragande Minna Verronen

5.9.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna av barnskyddsanstalter refereras i avsnittet om barnets rättigheter, s. 292.

Vid inspektioner av verksamhetsenheterna inom vården av utvecklingsstörda inriktas tillsynen särskilt på lagligheten av de åtgärder som innebär tvång och begränsning av självbestämmanderätten för de personer som omfattas av specialomsorgerna. Sådana åtgärder är bl.a. isolering i eget rum eller skyddsrum och fasthållning. Vid inspektionerna gör sig JO även förtrogen med klienternas förhållanden och hur de bemöts, deras integritetsskydd, lokalernas trivsamhet, klienternas verksamhetsmöjligheter, personalens antal och kompetens samt vikariearrangemangen.

BJO fäste vid en inspektion av Kårkulla samkommuns vårdhem samkommunens uppmärksamhet vid att tvångsåtgärder bör antecknas korrekt på de blanketter som förutsätts i samkommunens kvalitetshandbok. BJO fäste dessutom samkommunens uppmärksamhet vid att man saknade en dataansvarig och att det finns anledning att i kvalitetshandboken redogöra för vissa stadganden i socialvårdens klientlag och patientlagen för att klargöra grunderna för utlämnande av sekretessbelagd information.

Samkommunens direktör meddelade efter inspektionen att de ovan nämnda bristerna rättas till. Av denna anledning föranledde inte inspektionen övriga åtgärder.

BJO träffade personal från tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) för att bekanta sig med verksamheten vid ämbetsverket och för att kartlägga möjligheterna till samarbete med Valvira och med regionförvaltningsverken.

Kansliets föredragande inspekterade verksamheten vid servicecentralen i Koisoranta. Servicecentralen är avsedd för bostadslösa rusmedelsmissbrukare från Vanda. Vid inspektionen fäste man uppmärksamhet vid lokalerna i servicehemmet, personalens antal och kompetens. Vid inspektionen iakttogs inte sådana omständigheter som skulle ha krävt åtgärder av BJO. Vid inspektionen fäste man även uppmärksamhet vid bemötandet av de personer som var klienter. Vid det tillfälle som reserverats för att höra servicecentralens klienter kunde man inte iaktta brister i bemötandet av klienterna.

5.10 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

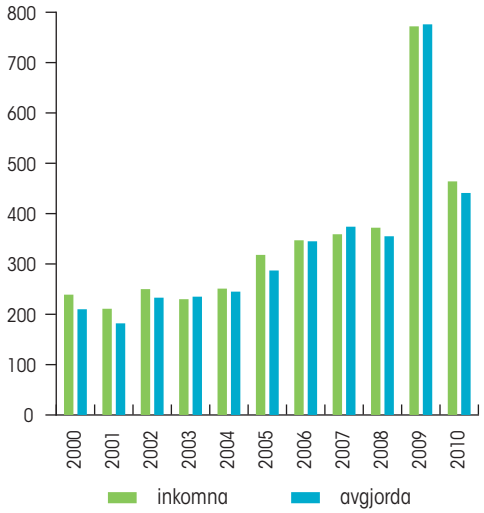
JO utövar tillsyn över den offentliga hälso- och sjukvården. Tillsynen gäller i synnerhet tillgodoseendet av den rätt till tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster som enligt 19 § 3 mom. i grundlagen hör till vars och ens grundläggande rättigheter. Laglighetskontrollen är viktig särskilt i samband 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.

JO utövar också tillsyn över hälso- och sjukvården inom fångvården och försvarsmakten (se ovan avsnitten 5.4 och 5.6).

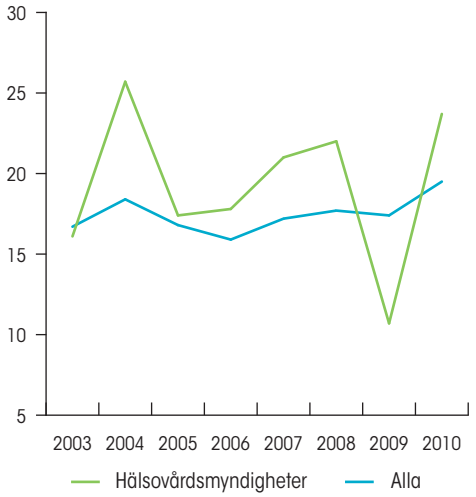
De ärenden som gällde hälso- och sjukvården behandlades under verksamhetsåret av JO *Petri Jääskeläinen,* BJO *Jussi Pajuoja* och av före detta JO *Riitta-Leena Paunio,* som fungerade som ställföreträdare för BJO. Som huvudföredragande inom detta sakområde fungerade äldre JO-sekreterare *Kaija Tanttinen-Laakkonen.*

5.10.1 LAGLIGHETSKONTROLL

Många av de klagomål som under verksamhetsåret riktades mot hälso- och sjukvården gällde iakttagandet av de förpliktelser som vårdgarantin medför, patientens rätt till god vård, patientens självbestämmanderätt och rätt till information, patientjournalanteckningar, 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.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010



Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

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 hälsovården, TEO).

Under verksamhetsåret avgjorde JO 441 klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn. Därutöver tog JO 7 ärenden till prövning på eget initiativ. Åtgärdsavgörandena motsvarade 23,7 % av klagomålen och egna initiativ inom detta sakområde. Nedan följer en redogörelse för dessa åtgärdsavgöranden.

Antalet inkomna klagomål har under de senaste tio åren ökat från 200–250 till 400–450 per år. Denna trend tycks hålla i sig för de inkomna klagomålens del. År 2009 fick JO ta emot 800 klagomål, vilket innebar att antalet inkomna klagomål fördubblades i förhållande till året innan. Denna ökning berodde till största delen på att Helsingfors- och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) planerade att lägga ner avdelningar vid Västra Nylands sjukhus, främst förlossningsavdelningen i Ekenäs, vilket föranledde 345 klagomål. JO undersökte dock inte dessa klagomål eftersom HNS meddelat att man tillsatt en arbetsgrupp för att utreda nedläggningen av avdelningarna och arbetsgruppen vid den aktuella tidpunkten inte ännu hade slutfört sitt arbete. Enligt vedertagen praxis undersöker JO nämligen inte ärenden som är under behandling någon annanstans.

5.10.2 FRAMSTÄLLNINGAR OCH EGNA INITIATIV

Nedan följer en redogörelse för ärenden som JO tagit till behandling på eget initiativ eller med anledning av klagomål och som föranledde en framställning från JO:s sida.

HYRLÄKARES RÄTTSLIGA STÄLLNING OKLAR

Då hyrläkare t.ex. vid hälsovårdscentralerna utför uppgifter som innefattar utövning av offentlig makt, är det enligt ställföreträdande BJO fråga om en lagstridig situation. Personer som utövar offentlig makt ska enligt kommunallagen stå i tjänsteförhållande till kommunen. Hyrläkarna är emellertid anställda hos sådana privata företag som förmedlar arbetskraft.

Ställföreträdande BJO utredde hyrläkarnas rättsliga ställning och uppgifter inom den kommunala hälso- och sjukvården. Av utredningen framgick det att hyrläkare även sköter uppgifter som innefattar utövning av offentlig makt. Det är fråga om uppgifter som berör patientens grundläggande fri- och rättigheter t.ex. då en hyrläkare enligt lagen om smittsamma sjukdomar beslutar att en patient ska isoleras eller med stöd av mentalvårdslagen remitterar en patient till sjukhus för observaion.

Enligt ställföreträdande BJO måste lagstiftningen preciseras. Ifall uppgifter som innebär utövning av offentligt makt anförtros hyrläkare som arbetar inom den kommunala hälso- och sjukvården, ska hyrläkarna genom uttryckliga lagbestämmelser bemyndigas att sköta dessa uppgifter. Detta kräver också att kommunallagen ändras och att tjänsteansvaret utsträcks till sådana hyrläkare som i sitt arbete utövar offentlig makt. Dessutom ansåg ställföreträdande BJO att det i lag ska föreskrivas om vilka läkaruppgifter inom den kommunala hälso- och sjukvården som innebär utövning eller betydande utövning av offentlig makt. I det sammanhanget kan det också finnas skäl att utreda vilken typ av ansvar hyrläkare som arbetar inom den kommunala hälso- och sjukvården borde ha när det gäller uppgifter som inte innebär utövning av offentlig makt.

Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) ska svara för den allmänna övervakningen och styrningen av hälso- och sjukvården. Denna uppgift skulle enligt ställföreträdande BJO ha förutsatt att SHM aktivare och redan i ett tidigare skede hade vidtagit åtgärder för att rätta till den lagstridiga situationen.

Ställföreträdande BJO hade redan år 2007, under den tid hon fungerade som JO, bett ministeriet ta ställning till de problem som uppkommer då hyrläkare anlitas vid hälsovårdscentralerna. Också TEO och länsstyrelserna hade år 2008 gjort en framställning till SHM om att ministeriet skulle ta ställning till de problem som uppkommer då hyrläkare anlitas. Dessa framställningar föranledde emellertid inte några åtgärder från ministeriets sida.

Ställföreträdande BJO bad nu SHM meddela vilka åtgärder som vidtagits med anledning av hennes avgörande.

Ställföreträdande BJO Paunios beslut 4.3.2010, dnr 711/2/09*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Ministeriet meddelade den 4 oktober 2010 att Valvira har den 15 mars 2010 tillställt kommunerna, samkommunerna, sjukvårdsdistrikten, Finlands läkarförbund och Lääkäripalvelut ry en anvisning som gäller utövningen av offentlig makt inom den kommunala hälso- och sjukvården (anvisning 1/2010). Anvisningen innehåller en redogörelse för huvudpunkterna i ställföreträdande BJO:s beslut. Dessutom har Valvira i enskilda fall gett direktiv om hur skötseln av tjänsteuppgifter ska ordnas vid sådana externaliserade hälsovårdscentraler som sköts av privata serviceproducenter.

På ministeriets begäran genomförde Valvira i maj 2010 en förfrågning om i vilken omfattning läkare som arbetar vid externaliserade hälso- och sjukvårdsenheter eller hyrläkare utför sådana uppgifter som omfattas av tjänsteansvar. Syftet var att ministeriet på basis av denna förfrågning skulle kunna bedöma ifall lagändringar är påkallade och på vilka punkter lagändringar i så fall behövs. Denna förfrågning visade att det är nödvändigt att revidera mentalvårdslagens bestämmelser om tjänsteansvar, i synnerhet när det gäller sådana situationer som uppkommer i samband med jourmottagningen.

Ministeriet tillsatte den 2 juli 2010 en arbetsgrupp för att utarbeta förslag till föreskrifter om inskränkning av social- och hälsovårdsklienters självbestämmanderätt. Arbetsgruppens mandatperiod löper ut vid utgången av år 2011. I samband med revideringsarbetet beaktas också ställföreträdande BJO:s ställningstaganden angående utövning och betydande utövning av offentlig makt i samband med social- och hälsovårdsservicen. Det har inrättats en underavdelning till arbetsgruppen, som dels ska definiera de uppgifter som enligt den gällande mentalvårdslagen innefattar utövning av offentlig makt, dels bedöma huruvida det är påkallat och möjligt att föreskriva att sådana uppgifter inte enbart måste skötas med stöd av ett tjänsteförhållande. Samtidigt har man för avsikt att förtydliga den nuvarande oklara situation som råder när det gäller behörigheten att skriva ut observationsremisser. Avsikten är att revideringen ska genomföras enligt en snabb tidtabell. En regeringsproposition med förslag till lag om ändring av mentalvårdslagen ska i mån av möjlighet överlåtas till riksdagen ännu under den innevarande valperioden.

I regeringens proposition med förslag till lag om hälso- och sjukvård (RP 90/2010 rd) preciseras verksamhetsenheternas ansvar inom hälso- och sjukvården i sådana fall där kommunen köper tjänster av privata serviceproducenter. Enligt propositionen ska kommunen även i dessa fall ha behövlig personal för skötseln av sådana uppgifter som innefattar utövning av offentlig makt vid hälso- och sjukvårdsenheterna.

Beredningen av en lag om ordnande av social- och hälsovården har inletts vid SHM. I samband med beredningen kommer man att granska de centrala problem som hänför sig till anordnandet av social- och hälsovård. I detta sammanhang blir det sannolikt också aktuellt att utvärdera de privata serviceproducenternas roll och potentialer.

BEREDSKAP FÖR AKUTA KEJSARSNITT

Vid behandlingen av ett klagomål framgick det att man i ett fall vid Kymmenedalens centralsjukhus utan dröjsmål hade fattat beslut om ett akut kejsarsnitt, men att barnet föddes först 45–50 minuter efter att beslutet fattades. Dröjsmålet berodde på centralsjukhusets praxis enligt vilken den jourhavande operationssalspersonalen, med undantag för anestesiläkaren, befann sig hemma. Valvira och dess permanenta sakkunniga konstaterade i sina utlåtanden att detta dröjsmål inte kunde anses vara förenligt med god vårdpraxis. Enligt de medicinska sakkunnigutlåtande-

na fattas beslut om akut kejsarsnitt bara då det finns omedelbar fara för barnets liv. Enligt god vårdpraxis anses en väntan på högst 15–20 minuter vara godtagbar. Detta förutsätter i praktiken att den jourhavande operationssalspersonalen befinner sig på sjukhuset. Enligt Valvira ska man inom förlossningsverksamheten på centralsjukhusnivå ha beredskap för akuta kejsarsnitt dygnet runt.

Angående beredskapen för akuta kejsarsnitt konstaterade Valvira i sitt ställningstagande att det på centralsjukhusnivå förutsätts att förlossningsverksamheten ska innefatta beredskap att utföra akutsnitt och kontrollera fostrets syresättning dygnet runt. Detta kräver bl.a. att de läkare och den operationssalspersonal som behövs för akutsnitt utför sin jourtjänstgöring på sjukhuset. Valvira delgav SHM sitt ställningstagande för kännedom och för att beaktas vid den allmänna styrningen och beredningen av författningar gällande organiseringen av hälso- och sjukvårdstjänsterna.

Ställföreträdande BJO delade de uppfattningar som framförts i de medicinska sakkunnigutlåtandena. Hon ansåg att Valviras åtgärder i ärendet var befogade. Hon konstaterade att man genom sådan beredskap för akutsnitt dygnet runt som Valvira avsåg tryggar den grundlagsenliga rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster samt patientens rätt att enligt lagen om specialiserad sjukvård omedelbart få behövlig vård då han eller hon är i brådskande behov av sjukvård. Hon bad SHM lämna in en utredning om huruvida ministeriet vidtagit några åtgärder med anledning av Valviras ställningstagande och vilka åtgärder som i så fall vidtagits.

Däremot ansåg ställföreträdande BJO att centralsjukhusbegreppet, som Valvira använde i sitt ställningstagande, var problematiskt eftersom detta begrepp inte används i den gällande lagen om specialiserad sjukvård. Hon bad vidare ministeriet lämna in en utredning om hurdan beredskap för akutsnitt som kan krävas vid andra förlossningssjukhus.

Ställföreträdande BJO Paunios beslut 22.1.2010, dnr 3481/4/08* och JO Jääskeläinens beslut 4.2.2011, dnr 278/2/10, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Ministeriet konstaterade i sin utredning den 9 mars 2010 följande. Ministeriet hade den 28 mars 2009 tillsatt en arbetsgrupp för att utarbeta enhetliga grunder för jourvården. Arbetsgruppen överlämnade sin rapport till ministeriet i februari 2010. I rapporten föreslogs det att förlossningar som inte hör till riskgruppen ska koncentreras till enheter med minst tusen förlossningar per år. På grund av långa geografiska avstånd kan det emellertid också vara nödvändigt att bibehålla vissa enheter som har färre en tusen förlossningar per år. I dessa fall måste man genom lokala arrangemang se till att verksamhetens standard upprätthålls, vilket kräver ökade resurser för jourpersonalen.

Arbetsgruppen konstaterade att det minimikrav som kan ställas på förlossningsverksamheten är att en specialistläkare i gynekologi och obstetrik, en anestesiolog samt tillräcklig operationssalspersonal har jour vid sjukhuset, så att akuta kejsarsnitt kan utföras utan dröjsmål. Ministeriet har sänt rapporten på remiss till ett stort antal aktörer. Dessutom har ministeriet bett Riksomfattande etiska delegationen inom social- och hälsovården (ETENE) behandla frågan om förlossningar och centraliseringen av dem. Målsättningen är att man i hälso- och sjukvårdslagen ska ta in föreskrifter om att planering av jourtjänstgöringen, som även omfattar förlossningar, ska inkluderas i de uppgifter som specialupptagningsområdena ansvarar för. Ministeriet kommer på basis av ETENE:s ställningstagande och utlåtandena angående jourvården att bedöma huruvida det finns skäl att utfärda närmare anvisningar om hur förlossningsverksamheten ska ordnas.

FINLAND SAKNADE JOUR FÖR GLASKROPPS- OCH NÄTHINNEKIRURGI

En klagande riktade kritik mot det faktum att man vid HUCS ögonklinik, som hör till HNS, inte opererade patienter med näthinneavlossning under jourtid. Klaganden frågade "Kan man verkligen besluta att jouroperationer inte utförs, utan att patienterna hellre får förlora sin syn?"

Av den utredning som inhämtades med anledning av klagomålet framgick det att man vid HUCS ögonklinik dock i vissa fall även under veckosluten har opererat patienter vars näthinneavlossning uppenbart har ho-

tat området för skarpsyn, ifall bakjouren råkat ha tillräcklig erfarenhet av glaskroppskirurgi. Dessutom har operationer kunnat utföras som s.k. beredskapsarbete, då man eventuellt nått en expert inom området som kunnat förpliktas att utföra medicinskt påkallade operationer utanför tjänstetid. Beredskapsarbetet är emellertid oberäkneligt och det kan inte betraktas som en grund för organiserad verksamhet.

JO ansåg att sådana anvisningar som t.ex. innebär att behandlingen av vissa sjukdomar eller vissa medicinska ingrepp kategoriskt utesluts från de tjänster som tillhandahålls inom den specialiserade sjukvården är lagstridiga. JO ansåg således att den allmänna anvisning som HUCS ögonklinik utfärdat om att patienter med näthinneavlossning inte opereras under jourtid var lagstridig. JO bad HNS meddela vilka åtgärder man vidtagit för att rätta till situationen.

JO Jääskeläinens beslut 6.5.2010, dnr 4116/4/08*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

HNS meddelade den 14 september 2010 att man hade fattat beslut om att inleda jour i näthinnekirurgi vid HUCS ögonklinik den 17 september 2010. Kostnaderna för denna verksamhet uppgår till ca 250 000 euro per år.

Av den utredning som inhämtades med anledning av klagomålet framgick det att det i Finland inte ordnades jour i glaskropps- eller näthinnekirurgi vid något ögonsjukhus, inte heller vid universitetssjukhusen. Därför beslutade JO på eget initiativ närmare utreda situationen i fråga om jouroperationer av näthinneavlossning. Han bad SHM lämna in en utredning om hur man tryggar näthinneavlossningspatienternas rätt till sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som garanteras i grundlagen och till sådan omedelbar vård som de enligt lagen om specialiserad sjukvård har rätt till då de är i brådskande behov av sjukvård.

På grund av att de ögonsjukdomar som kräver akutvård är sällsynta är det enligt SHM inte ändamålsenligt att ordna dygnetruntjour för ögonsjukdomar vid varje centralsjukhus. Det nuvarande systemet, där universitetssjukhusen svarar för dygnetruntjouren för ögonsjukdomar inom sina egna specialupptagningsområden, anses vara ändamålsenligt. Dessa sjukhus ska enligt ministeriet ha tillräckliga resurser och tillräckligt kunnande för att tillhandahålla patienter med ögonsjukdomar vård av god kvalitet, vilken även innefattar behövliga jouroperationer.

Enligt lagen om specialiserad sjukvård ankommer den allmänna planeringen, styrningen och övervakningen av den specialiserade sjukvården på SHM. JO hade ingen anledning att ifrågasätta SHM:s uppfattning i ärendet. JO ansåg att man genom det system där universitetssjukhusen svarar för dygnetruntjouren i fråga om ögonsjukdomar, inklusive jouroperationer, kan se till att patienter med ögonsjukdomar, bl.a. näthinneavlossning, får sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som garanteras i grundlagen och sådan omedelbar vård som de enligt lagen om specialiserad sjukvård har rätt till då de är i brådskande behov av sjukvård.

JO sände sitt beslut till de sjukvårdsdistrikt där Helsingfors, Åbo, Uleåborgs, Tammerfors och Kuopio universitetssjukhus är belägna. Han bad sjukvårdsdistrikten meddela vilka åtgärder hans beslut föranlett.

JO Jääskeläinens beslut 29.10.2010, dnr 1706/2/10*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

HNS hänvisade i sitt meddelande den 19 november 2010 till den näthinnekirurgiska jour vars verksamhet inletts under hösten 2010. Enligt HNS ska jourvården i Finland koncentreras till två ställen, varav det ena är HUCS ögonklinik och det andra Norra Österbottens sjukvårdsdistrikts ögonklinik i Uleåborg. Enligt HNS bör organiseringen av riksomfattande jour i glaskropps- och näthinnekirurgi inkluderas i förordningen om ordnande och centralisering av den högspecialiserade sjukvården, som för närvarande håller på att uppdateras vid SHM.

Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt meddelade den 28 december 2010 att nästan alla patienter med näthinneavlossning kan skötas vid Åbo universitetscentralsjukhus. Undantaget utgörs av patienter hos vilka man under fredagen eller lördagen konstaterar sådan näthinneavlossning som hotar makulan (området för skarpsyn). Under de opererande läkarnas semestrar kan det också förekomma dröjsmål i vården. I des-

sa fall bedömer en specialistläkare i ögonsjukdomar (bakjour) vid Åbo universitetscentralsjukhus situationen och upprättar vid behov en jourremiss till ögonkliniken vid HUCS.

Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt meddelade den 19 november 2010 att man inte för tillfället klarar av att ordna jour i glaskropps- och näthinnekirurgi och att man därför sänder de näthinneavlossningspatienter som behöver jourvård till HUCS ögonklinik. Om sådan näthinneavlossning som kräver en jouroperation konstateras inom den privata sektorn och ett besök vid jouren för ögonsjukdomar vid Uleåborgs universitetssjukhus skulle fördröja vården oskäligt mycket kan också privatläkaren remittera patienten till HUCS ögonklinik, efter att först ha konsulterat bakjouren i ögonsjukdomar vid universitetssjukhuset.

Birkalands sjukvårdsdistrikt meddelade den 24 november 2010 att man inom upptagningsområdet för ögon-, öron- och munsjukdomar (Ögoncentralen) vid Tammerfors universitetssjukhus kommer att utnyttja den möjlighet ill jouroperationer som HUCS erbjuder vid vården av patienter med näthinneavlossning. Riktlinjer för de praktiska arrangemangen ska utarbetas för dem som ansvarar för jouren för ögonsjukdomar. Ögonläkarna inom den privata sektorn ska också informeras om riktlinjerna.

Norra Savolax sjukvårdsdistrikt meddelade den 2 december 2010 att patienter med näthinneavlossning inom specialupptagningsområdet i regel har skötts vid ögonkliniken vid Kuopio universitetscentralsjukhus eller vid Norra Karelens centralsjukhus. Efter att HNS inlett dygnetruntjour i näthinnekirurgi hänvisas patienter som är i behov av en jouroperation av näthinnan under veckoslut och högtider till HUCS ögonklinik.

Enligt de uppgifter som publicerats i Mediuutiset den 21 januari 2011 ordnar HUCS jour för glaskropps- och näthinnekirurgi för patienter från hela landet. Enligt avdelningsöverläkare Ilkka Immonen har man lyckats utföra jouroperationerna med utmärkt resultat. Jouren effektiverar också den elektiva verksamhet som sker under normaltid. De operationer som planerats in för måndagen behöver nämligen inte annulleras eftersom de akutfall som kommit in under veckoslutet redan har opererats. Antalet näthinneavlossningar har ökat under de senaste åren till följd av att befolkningen åldrats och starroperationerna blivit allmännare.

FÖRORDNINGEN OCH SHM:S ANVISNINGAR OM KONSTATERANDE AV DÖDSFALL VAR MOTSTRIDIGA

I ett klagomål frågade klaganden om det var korrekt att en avliden flyttas till kylrummet innan en läkare hade konstaterat dödsfallet. Klaganden frågade också i vilka situationer och med stöd av vilka bestämmelser någon annan än en läkare kan konstatera ett dödsfall.

I sitt avgörande framförde JO att förordningen om utredande av dödsorsak och SHM:s handbok om konstaterande av människans död stod i strid med varandra. JO ansåg att ministeriet nödvändigtvis måste vidta åtgärder för att eliminera denna konflikt. Enligt förordningen ska läkaren, efter att ha erhållit en anmälan om ett dödsfall, utan dröjsmål verkställa en yttre likbesiktning för konstaterande av döden. I SHM:s handbok föreskrivs det å andra sidan att en läkare, när ett dödsfall inträffar vid en social- och hälsovårdsinrättning, ska konstatera döden så snabbt som möjligt, senast följande vardag. Då dödsfallet har inträffat under ett veckoslut har måndagen i allmänhet betraktats som följande vardag.

Enligt förordningen om dödskriterierna kan en människas död endast konstateras av en legitimerad läkare, en läkare med tillstånd eller en sådan medicine studerande som sköter en legitimerad läkares uppgifter hos staten, i en kommun eller i en samkommun. I sådana fall där en skötare ”preliminärt” har konstaterat att en person är livlös har man dock vid social- och hälsovårdsinrättningarna under jourtid i praktiken kunnat flytta en avliden person till kylrummet i väntan på att en läkare officiellt ska konstatera dödsfallet. Ministeriet har emellertid inte utfärdat några anvisningar om ett sådant förfarande. Det finns inte heller några anvisningar om hur den avlidne ska förvaras efter att sjukskötaren har konstaterat att en person är livlös men innan dödsfallet officiellt har konstaterats.

JO ansåg att det är en brist att det inte i lagen eller förordningen finns några föreskrifter om hur kroppen ska hanteras innan en läkare har konstaterat dödsfallet. Han bad ministeriet meddela vilka åtgärder hans beslut föranlett.

JO Jääskeläinens beslut 6.7.2010, dnr 1478/4/10*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Ministeriet framförde i sin utredning den 20 december 2010 att konstaterandet av dödsfall och utredningen av dödsorsaken utgör en helhet. Ministeriet har utrett behoven av författningar och anvisningar angående denna helhet. Med beaktande av att dessa frågor berör arbetet inom flera förvaltningsområden, har ministeriet beslutat tillsätta en arbetsgrupp som ska ges i uppdrag att behandla de frågor som berör konstaterande av dödsfall och utredning av dödsorsaken. Arbetsgruppen kommer att ha till uppgift att utarbeta en regeringsproposition med förslag till lag om konstaterande av dödsfall samt anvisningar om konstaterande av dödsfall och utredning av dödsorsaken. Arbetsgruppen beräknas bli klar med sitt arbete i slutet av år 2011.

FÖRVARING AV AVLIDNA OCH KROPPSDONATIONSTESTAMENTEN

I kylförvaringsutrymmena vid Helsingfors universitets rättsmedicinska institution hittades i samband med en inspektion av utrymmena en avliden som hade hämtats till institutionen över fyra månader tidigare. Den avlidne hade glömts i förvaringsrummet, eftersom denne inte hade registrerats i datasystemet för rättsmedicinska obduktioner. Polisen ansåg att den avlidne inte behövde obduceras, eftersom polisen hade klarat av att utreda omständigheterna i anslutning till dödsfallet i den avlidnes hem.

JO konstaterade att man vid rättsmedicinska institutionen måste följa med hur länge och på vilka grunder avlidna förvaras i institutionens kylrum, för att de inte ska glömmas kvar där. JO ansåg att det t.ex. var oacceptabelt och otillräckligt att kylrummen granskades endast i samband med städning. Förvaringstiderna måste följas upp regelbundet och systematiskt. JO ansåg att rättsmedicinska institutionen måste få tydliga anvisningar också om förvaringen av sådana avlidna som inte registrerats i datasystemet för rättsmedicinska obduktioner. Institutionen ansvarar för de avlidna som förvaras i dess lokaler, oberoende av om de ska obduceras eller inte.

I det aktuella fallet hade änkan varit i den tron att makens kropp hade överlämnats från Helsingfors universitets rättsmedicinska institution till biomedicinska institutionen, eftersom maken hade testamenterat sin kropp till undervisning och forskning. Donationstestamentet hade sänts till rättsmedicinska institutionen tillsammans med kroppen. Den läkare som vårdat patienten hade skrivit ut dödsattesten och gett begravningstillstånd den fjärde dagen efter dödsfallet. Kroppen kunde sålunda inte längre användas för undervisnings- eller forskningsändamål.

JO ansåg att de anhöriga ska ges tydliga anvisningar om hur man ska handla efter en närståendes död, så att dennes kroppsdonationstestamente kan verkställas. Noggranna anvisningar behövs framför allt då dödsfallet har inträffat hemma. De anhöriga måste då aktivt se till att en läkare skriver ut en dödsattest och ger begravningstillstånd. Universitetets biomedicinska institution kan nämligen använda en kropp för undervisning och forskning endast om kroppen balsameras inom tre dygn efter dödsfallet. En kropp kan emellertid inte överlåtas till institutionen förrän en läkare har skrivit ut en dödsattest och gett begravningstillstånd. Enligt biomedicinska institutionen vid Helsingfors universitet kunde anvisningar om detta finnas på blanketten för donationstestamentet.

JO bad rättsmedicinska institutionen vid Helsingfors universitet (det nuvarande Hjelt-institutet) och Institutet för hälsa och välfärd (THL) meddela vilka åtgärder de vidtagit för att rätta till saken.

JO Jääskeläinens beslut 16.8.2010, dnr 1598/4/09*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

THL hänvisade i sin utredning den 24 november 2010 till den utredning Hjelt-institutet gett deb 27 september 2010, där institutet konstaterade följande. En förbättringsåtgärd är att Hjelt-institutet kontaktar polisen i sådana fall där förvaringstiden för en avliden som förts till rättsmedicinska avdelningen för förvaring överskrider 60 dygn. Institutet har avtalat om att rättsmedicin-

ska avdelningen i fortsättningen ska diskutera ansvarsförhållandena och arbetsfördelningen med THL och polisen, så att något motsvarande inte inträffar på nytt. Likaså ska arbetsfördelningen i förhållande till institutionen för biomedicin utredas i sådana situationer där en person har gjort ett kroppsdonationstestamente.

HANDLINGAR SOM HÄNFÖR SIG TILL UTREDNING AV DÖDSORSAKEN SKA UTARBETAS UTAN DRÖJSMÅL

JO har under årens lopp upprepade gånger fått ta emot klagomål som visat att utarbetandet av handlingar som hänför sig till rättsmedicinsk utredning av dödsorsaken har fördröjts oskäligt (t.ex. 1672 och 2055/4/09*). Behandlingstiderna för dessa handlingar har under de senaste åren avsevärt överskridit den maximitid på tre månader som föreskrivs i förordningen om utredande av dödsorsak. Enligt klagomålen har dröjsmål förekommit åtminstone inom verksamhetsområdet för länsstyrelserna i Södra Finlands, Västra Finlands och Uleåborgs län.

Enligt grundlagen har var och en rätt att få sitt ärende behandlat på ett tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Det allmänna ska garantera att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tryggas. Inriktningen av de ekonomiska resurserna hör till de centrala metoder med vilka det allmänna ska fullfölja sina grundlagsenliga skyldigheter.

Enligt JO ska SHM se till att THL, som den 1 januari 2010 övertog de uppgifter som gäller rättsmedicin från länsstyrelserna, har tillräckliga resurser för den rättsmedicinska obduktionsverksamheten.

Syftet med rättsmedicinsk utredning av dödsorsaken är att trygga individens rättsskydd och att säkerställa den riktiga dödsorsaken. JO bad ministeriet ge ett utlåtande och en utredning om på vilket sätt THL garanteras tillräckliga resurser för skötseln av sina lagstadgade uppgifter.

JO Jääskeläinens beslut 9.9.2010, dnr 3138/2/10, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Ministeriet konstaterade i sitt utlåtande och i sin utredning den 30 december 2010 bl.a. att enligt de uppgifter ministeriet fått från THL beror dröjsmålen vid utarbetandet av handlingar som hänför sig till dödsattesten på att antalet obduktioner per rättsläkare varit alltför stort. För att underlätta situationen har THL som en akut åtgärd inrättat tjänster för specialistläkare i rättsmedicin bl.a. i Uleåborg, Åbo och Helsingfors. Dessutom har en vikarie anställts i Tammerfors. Rättsläkare som arbetar vid universiteten har också anlitats som vikarier. Som en temporär lösning har THL för år 2011 beviljat finansiering för specialiseringsutbildning för tre läkare. THL har även i samarbete med polisen strävat efter att minska antalet rättsmedicinska obduktioner genom att öka polisens, de vårdande läkarnas och rättsläkarnas möjligheter att konsultera varandra.

THL har utarbetat en utvecklingsplan för rättsmedicinen för åren 2010–2015. I planen har man strävat efter att lösa de problem som JO uppmärksammat i sin begäran om en utredning och ett utlåtande. I framtiden har man för avsikt att hantera dödsattesterna i elektronisk form. Ministeriet har även vidtagit åtgärder för att förnya dödsattestblanketterna.

Vidare har THL strävat efter att effektivera rättsläkarnas tidsanvändning genom att koncentrera de rättsmedicinska obduktionerna till vissa orter. År 2010 upphörde obduktionsverksamheten på tre orter (Kuusankoski, Nystad och Vasa). Under den första tredjedelen av år 2011 har man för avsikt att lägga ner obduktionsverksamheten på ytterligare tre orter (Joensuu, Kemi och Karleby).

THL har även undersökt rättsläkarnas utbildningsbehov samt hur utbildningssystemet kunde utvecklas. I fortsättningen har man för avsikt att ordna specialiseringsutbildningen för rättsläkare genom att vid THL inrätta tjänster för läkare som utbildar sig till specialistläkare i rättsmedicin. Det behövs uppskattningsvis 10 sådana tjänster.

Efter att utredandet av dödsorsaken har blivit en vedertagen del av verksamheten vid THL har ministeriet för avsikt att i samarbete med THL utreda eventuella behov av revidering av de författningar som reglerar verksamheten. Ministeriet har fört preliminära under-

handlingar om en ändamålsenlig fördelning av kostnaderna för rättsmedicinen inom statsförvaltningen. Ministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som bl.a. har till uppgift att utreda kostnadsstrukturen inom den rättsmedicinska verksamheten.

KLIENTAVGIFT FÖR ETT LÄKARUTLÅTANDE

I ett klagomål konstaterade klaganden att Helsingfors hälsovårdscentral hade handlat lagstridigt då en avgift (31,50 euro) hade tagits ut för det B-läkarintyg som klaganden hade begärt för sådan rehabilitering som ordnades av Folkpensionsanstalten (FPA). Klaganden ansåg att det tydligt föreskrivs i folkhälsolagen att de läkarintyg som hänför sig till vården är avgiftsfria, samt att rehabilitering också är vård.

JO ansåg att B-läkarintyget hänförde sig till klagandens vård och att Helsingfors hälsovårdscentral således hade handlat oriktigt då klaganden påfördes en avgift för läkarintyget. JO delgav hälsovårdscentralen sin uppfattning och uppmanade hälsovårdscentralen att bedöma hur det oriktiga förfarandet kunde gottgöras. Han bad hälsovårdscentralen meddela vilka åtgärder som vidtagits i ärendet.

Helsingfors hälsovårdscentral meddelade den 3 november 2010 att den avgift som tagits ut för B-läkarintyget hade returnerats till klaganden och att hälsovårdscentralen hade preciserat sin permanenta anvisning i fråga om B-läkarintygets avgiftsfrihet.

Enligt JO kan det på basis av den gällande lagstiftningen vara oklart och tvetydigt när det är fråga om sådana läkarintyg och läkarutlåtanden som inte hör samman med patientens vård och för vilka man alltså kan ta ut en avgift. Enligt JO:s uppfattning ska betalningssystemet inom hälso- och sjukvården vara tydligt och lättfattligt. Det är också viktigt att man tar hänsyn till de förpliktelser som kan härledas från de grundläggande ri- och rättigheterna. Det är nämligen fråga om det allmännas grundlagsenliga skyldighet att tillförsäkra var och en tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster samt att främja befolkningens hälsa. Av detta följer en skyldighet att fastställa avgifterna så att tjänsterna inte är utom räckhåll för de personer som är i behov av dem. Det är också fråga om att trygga jämlikheten.

Av dessa orsaker ansåg JO att det är nödvändigt att i lagen på ett uttömmande och exakt sätt definiera de hälso- och sjukvårdstjänster för vilka en avgift kan tas ut. För detta talar också det faktum att det är fråga om avgifter för hälso- och sjukvårdstjänster, som enligt lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården får indrivas i utsökningsväg utan dom eller beslut. Dessutom hänvisade JO till grundlagen, där det bestäms att grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska regleras i lag. JO delgav SHM sin uppfattning om behovet av precisering av lagstiftningen och bad ministeriet meddela vilka åtgärder hans uppfattning föranlett.

JO Jääskeläinens beslut 16.8.2010, dnr 1739/4/09*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Ministeriet konstaterade i sin utredning den 25 november 2010 att på basis av SATA-kommitténs förslag har regeringen i sin aftonskola slagit fast att bestämmelserna om klientavgifter inom social- och hälsovården samt betalningspolitiken stegvis ska revideras. Under den första fasen har man, genom de ändringar som kommer att träda i kraft år 2013, för avsikt att rätta till de mest uppenbara bristerna i betalningssystemet. Under åren 2014–2015 har man för avsikt att genomföra en totalreform av betalningssystemet genom att samla alla bestämmelser om avgifter i lagen. Gränsdragningen mellan avgiftsfria och avgiftsbelagda läkarintyg kommer att förtydligas senast i samband med dessa ändringar. Om det finns behov av att se över avgiftsbestämmelserna redan före dessa ovan nämnda reformer som grundar sig på SATA-kommitténs beslut, strävar ministeriet efter att utreda möjligheterna att förtydliga bestämmelserna om de avgifter som tas ut för läkarintyg redan i samband med tidigare revideringar.

PRECISERING AV TIDPUNKTEN FÖR VÅRD

Genom att bestämmelser om vårdgarantin togs in i folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård preciserades kommunernas och samkommunernas skyldighet att tillhandahålla hälso- och sjukvårdstjänster. Lagen om patientens ställning och rättigheter (patientlagen) ändrades också i detta sammanhang. Enligt 4 § i patientlagen ska patienten meddelas den tidpunkt vid vilken han eller hon får vård. Om tidpunkten ändras, ska patienten omedelbart meddelas en ny tidpunkt och informeras om orsaken till ändringen. Denna bestämmelse innebär att patienten alltid ska veta när han eller hon får vård och inte längre bara kan ställas i kö för vård. I och med att tidpunkten för vården ska meddelas blir det också klart om man eventuellt måste ordna vård för patienten hos någon annan serviceproducent.

JO har i sin beslutspraxis ansett att en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården agerat lagstridigt åtminstone i det fall där en patient inte alls hade meddelats någon tidpunkt för vården, utan bara hade placerats i kö. JO har inte heller i sin praxis godkänt det förfarande där en patient som ställts i kö informerats om att tidpunkten för vården kommer att meddelas inom sex månader. Valvira har emellertid ansett att det räcker att den beräknade tidpunkten för vården meddelas patienten med en månads noggrannhet.

I 4 § i patientlagen har det inte uttryckligen föreskrivits vad som avses med tidpunkten för vård. Enligt JO:s uppfattning talar dock paragrafens ordalydelse och dess förarbeten för att patienten ska meddelas den exakta tidpunkt vid vilken han eller hon de facto får vård.

JO gjorde en framställning till SHM om att ministeriet ska bedöma huruvida det finns skäl att precisera lagstiftningen till denna del. JO bad ministeriet senast den 30 april 2011 meddela vilka åtgärder hans framställning föranlett.

JO Jääskeläinens framställning 3.12.2010, dnr 4318/2/10, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

MEDICINE STUDERANDE SOM TILLFÄLLIGT SKÖTER LÄKARUPPGIFTER

Chefsöverläkaren i samkommunen Kaksineuvoinen bad JO utreda huruvida de gällande bestämmelserna om medicine studerandes verksamhet vid hälsovårdscentralerna, liksom myndigheternas tolkning av dessa bestämmelser, strider mot folkhälsolagen och äventyrar hälsovårdscentralens verksamhet samt därmed också patientsäkerheten. Han ansåg att det är ett betydande missförhållande att medicine studerande kan arbeta vid hälsovårdscentralerna via företag som hyr ut arbetskraft. Chefsöverläkaren ansåg att detta har gett upphov till sådan verksamhet som är oändamålsenlig med tanke på både verksamheten och ekonomin inom den offentliga hälso- och sjukvården.

Valvira och dess föregångare TEO har inom ramen för sin tillsynsverksamhet konstaterat att det finns många otydliga frågor och problem i samband med ansvarsfördelningen mellan de företag som hyr ut arbetskraft och arbetstagarens verksamhetsställe. Avtalen om hyra av arbetskraft är ofta allmänt hållna och ger rum för tolkning. Vid verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården litar man dessutom i allmänhet alltför mycket på att det företag som förmedlar arbetskraften säkerställer att arbetstagarna har fullföljt en tillräckligt stor del av sina studier och har tillräckligt kunnande för arbetet. Inom tillsynsverksamheten har det uppdagats flera fall där studerande som förmedlats av företag som hyr ut arbetskraft inte ens har fullföljt de minimistudier som krävs enligt lagen. De oklarheter och missförstånd som hänför sig till ansvarsfördelningen har också lett till att det inte ordnats tillräcklig introduktion i arbetet, handledning eller övervakning för studerande som förmedlats av olika företag, vilket konkret har äventyrat patientsäkerheten.

Valvira delade klagandes uppfattning om att medicine studerande borde stå i tjänstgöringsförhållande till upprätthållaren av den verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården där studeranden tillfälligt arbetar i läkaruppgifter. Valvira konstaterade att denna ändring skulle kräva en precisering av förordningen om yrkesutbildande personer inom hälso- och sjukvården.

Den myndighet som på riksplanet utövar tillsyn över de yrkesutbildade personerna inom hälso- och sjukvården, Valvira, anser alltså att det finns skäl att precisera lagstiftningen. JO gjorde en framställning till SHM om att ministeriet ska bedöma huruvida det finns skäl att revidera lagstiftningen på det sätt som Valvira föreslagit i fråga om medicine och odontologie studerande. Han bad ministeriet meddela vilka åtgärder hans framställning föranlett.

JO Jääskeläinens beslut 17.9.2010, dnr 3209/2/10*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Ministeriet konstaterade i sin utredning den 3 februari 2011 att ministeriet höll på att starta en revidering av lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, för att dessa personers brottsliga bakgrund ska kunna utredas. I detta sammanhang kommer man även mer generellt att bedöma behovet av ändringar i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. I samband med denna bedömning är det också möjligt att behandla de förutsättningar under vilka medicine och odontologie studerande tillfälligt kan arbeta som legitimerade läkare.

5.10.3 INSPEKTIONER

Vid sina inspektioner av verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukhusvård granskar JO i synnerhet förhållandena för patienter som tagits in för vård oberoende av sin vilja samt behandlingen av dessa patienter och tillgodoseendet av deras grundläggande fri- och rättigheter. Syftet med inspektionerna är också att utreda hur man ger patienterna råd och information om deras rättigheter samt hur man tar hänsyn till patienternas anhöriga i detta sammanhang. Dessutom strävar JO efter att utreda hur vårdgarantiförpliktelserna har iakttagits. Vid inspektionerna diskuterar JO och föredragandena med sjukhusledningen, patientombudsmannen, personalen och patienterna, tar del av handlingar samt granskar slutna avdelningar och isoleringsutrymmen.

NIUVANNIEMI SJUKHUS

Under verksamhetsåret inspekterade JO Niuvanniemi sjukhus, som är ett av de två statliga mentalsjukhusen.

JO ansåg att sjukhusets allmänna anvisningar om olika begränsningar (föreskrifterna om den allmänna ordningen vid Niuvanniemi sjukhus och anvisningarna om begränsning av patientens självbestämmanderätt) är välformulerade och informativa. Han konstaterade också att det är positivt att anvisningarna har publicerats på sjukhusets webbplats. Enligt JO:s uppfattning ska det av sjukhusets anvisningar framgå att patienten har rätt att inneha tidningar och en mobiltelefon samt föremål som underlättar hans eller hennes tillvaro, förutsatt att patientens hälsotillstånd medger detta.

I fråga om de anvisningar som gällde olika sjukhusavdelningar konstaterade JO däremot att man inte i dessa anvisningar i alla avseenden tagit hänsyn till förbudet mot s.k. anstaltsmakt, som utgör grunden för 4 a kap. i mentalvårdslagen. Detta förbud innebär att patientens rättigheter inte kan begränsas i avdelningarnas egna anvisningar, utan att begränsningarna ska grunda sig på lag och fastställas enligt prövning i varje enskilt fall. I avdelningarnas anvisningar krävdes det emellertid ofta att patienten måste beviljas ett särskilt tillstånd för att få röra sig på sjukhusets område, inneha egendom eller ta emot besökare. JO konstaterade att lagen dock bygger på motsatt utgångspunkt. Att förbjuda en patient från att lämna en viss vårdenhets utrymmen, att omhänderta patientens egendom eller att begränsa patientens kontakter är möjligt endast under de förutsättningar som anges i mentalvårdslagen.

Det måste fattas ett överklagbart beslut om omhändertagande av egendom och begränsning av patientens kontakter. JO uppmanade sjukhuset att omedelbart informera patienterna om deras rätt att få överklagbara beslut om omhändertagandet av egendom eller begränsning av kontakterna. JO uppmanade också sjukhuset att beakta dessa synpunkter då avdelningarnas anvisningar revideras. Enligt JO borde man i mån av möjlighet avstå från avdelningarnas egen ”tillståndspraxis”.

JO konstaterade att sjukhusets broschyr med information om Niuvanniemi sjukhus, som är avsedd för patienterna och deras anhöriga, innehåller mångsidig information om sjukhusets organisation, tillsynsmyndigheterna, sinnesundersökningar och rättspsykiatrisk vård. Materialet har också lagts ut på sjukhusets webbplats.

Enligt JO:s uppfattning uppfyller sjukhusets broschyr och de ovan nämnda anvisningarna om olika begränsningar tillsammans förhållandevis väl de krav som ställs av CPT (Kommittén mot tortyr, Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment). I det ovan nämnda materialet redogörs det emellertid inte för hur beslut om intagning för vård fattas när det är fråga om andra än s.k. kriminalpatienter. Det kan också vara svårt att hitta material om patientens rättigheter ur olika källor. JO rekommenderade således att materialet skulle kompletteras med en redogörelse för beslutsförfarandet i samband med intagning för vård. Han föreslog också att man skulle bedöma om en särskild rättsskyddsguide kunde utarbetas eller om man kunde göra någon annan sammanställning av de anvisningar som gäller patientens rättsliga ställning och rättsskydd.

JO uppmärksammade också sjukhuset på skillnaden mellan kroppsvisitation och kroppsbesiktning. En kroppsbesiktning innebär nämligen ett betydligt allvarligare ingrepp i individens personliga integritet än en kroppsvisitation.

JO ansåg vidare att det var bekymmersamt att patienter kunde tvingas bo i isoleringsrum i flera månader eller till och med i flera år. JO beslutade således granska på vilka grunder patienter varit isolerade under så långa perioder samt undersöka om det finns eventuella alternativ till isoleringen. JO beslutade också särskilt utreda frågan om patienternas klädsel och förhållandena i övrigt under den tid isoleringen pågår. Dessutom utredde JO på vilket sätt sjukhuset klarar av att svara mot de särskilda behoven hos svårskötta utvecklingsstörda patienter och hos patienter som är yngre än 18 år. JO bad även sjukhuset lämna in en närmare utredning om väktarnas uppgiftsbeskrivning, i synnerhet när det gäller att assistera vid vården samt att utföra transport- och ledsagaruppgifter. Därutöver beslutade JO ännu be sjukhuset lämna in en tilläggsutredning om hur försäljningspriserna för produkterna i sjukhusets kantin fastställs samt om vilka möjligheter patienterna har att köpa livsmedel och andra varor som är avsedda för deras personliga bruk.

HARJAVALTA SJUKHUS

I samband med inspektionen av Harjavalta sjukhus den 4 september 2008 framgick det att man ordnade s.k. framåtskridande rehabilitering vid sjukhusets rehabiliteringsavdelning. Målet med denna vårdmetod var att patienten skulle lära sig att ta ansvar för sitt eget beteende, för sin delaktighet i vården och för fullföljandet av sin egen vårdplan. Patientens vård framskred via fem olika etapper, i patientens individuella takt. Då patienterna nått den sista etappen var de berättigade till olika fördelar, såsom utomhusvistelse, egna kläder, nycklar till skåpen och egna cigarretter. Uppföljningen av patienternas uppförande grundade sig på avdelningens regler. Om en patient bröt mot avdelningens bestämmelser minst fyra gånger under en och samma vecka flyttades patienten ett steg bakåt. Om patienten gjorde sig skyldig till en ”allvarlig överträdelse” innebar det att patienten på nytt var tvungen att återgå till utgångsnivån.

JO beslutade på eget initiativ utreda huruvida systemet med framåtskridande rehabilitering var förenligt med mentalvårdslagens bestämmelser. För att utreda saken inhämtade JO ett sakkunnigutlåtande av Valvira. Enligt utlåtandet var sjukhusets metod i princip förenlig med korrekt vårdpraxis när det gällde sådana utvalda patienter som var motiverade att delta i vården och klarade av att frivilligt förbinda sig vid systemet. Däremot hade man vid sjukhuset handlat lagstridigt då patienter som var intagna för vård oberoende av sin vilja hade getts sådan vård.

JO fattade under verksamhetsåret sitt beslut i detta ärende. Enligt JO var målen med den framåtskridande rehabilitering som ordnades vid sjukhuset godtagbara. Efter den ändring av mentalvårdslagen som trädde i kraft år 2002 borde metoden emellertid inte ha fått användas för sådana patienters del som var intagna

för vård oberoende av sin vilja. De begränsningar som gällde patientens rätt att inneha egendom samt patientens rörelsefrihet och kontakter var lagstridiga till den del de grundade sig på avdelningens egna regler istället för på lag. Under den tid ärendet var under utredning korrigerade sjukhuset sin praxis så att den blev lagenlig (134/2/09*).

5.10.4 AVGÖRANDEN

TILLRÄCKLIGA HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER

Genom de vårdgarantibestämmelser som ingår i folkhälsolagen och i lagen om specialiserad sjukvård preciserar man vad som avses med tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. I vårdgarantibestämmelserna fastställs de maximitider inom vilka patienterna ska ges vård.

Fullföljande av vårdgarantin

JO riktade kritik mot fullföljandet av vårdgarantin bl.a. i följande avgöranden.

JO gav HNS tre anmärkningar för att kön till starroperation vid HUCS ögonklinik varit längre än vad vårdgarantin tillåter. HNS uppgav att köerna till starroperation inom HUCS sjukvårdsområde under år 2009 var så långa att vårdåtgärder inte kunde inledas inom den tid som anges i lagen om specialiserad sjukvård. Läget försämrades ytterligare i slutet av året och i mars 2010 var kötiden ca åtta månader.

På vardera sidan om årsskiftet fick JO ta emot klagomål från tre personer som alla hade köat för en starroperation längre än den längsta tid som vårdgarantin tillåter. En patient väntade över tio månader på att bli opererad. Patienterna fick vänta på vård under en obestämd tid och de tider som reserverats för dem ombokades upprepade gånger utan att någon orsak uppgavs. Patienterna var tvungna att själva ringa upp en s.k. köskötare för att få information om sin operationstid. Den dagliga telefontiden var endast två timmar och köskötarens telefonnummer var vanligtvis upptaget.

JO konstaterade att HNS hade ordnat vården på ett lagstridigt sätt och försummat sina lagstadgade skyldigheter. Han underströk att vård som konstaterats vara medicinskt nödvändig måste ordnas inom högst sex månader. Om HNS inte själv kan ordna vård inom denna tid måste sjukvårdsdistriktet inom sex månader upphandla vård från någon annan serviceproducent på det sätt som föreskrivs i lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården. JO betonade att patienten inte heller får tvingas vänta på vård under en obestämd tid, utan bör upplysas om när vården kommer att ordnas. Om den reserverade tiden ändras måste patienten omedelbart ges en ny tid och informeras om orsaken till ändringen (4422* och 4653/4/09* samt 631/4/10*).

JO gav också HNS en anmärkning för att den psykiatriska vård som ett barn behövde hade inletts först ett drygt år efter att remissen hade inkommit till sjukhuset och barnet hade ställts i kö för ett första vårdbesök inom Lojo sjukvårdsdistrikt (3356/4/09*).

I flera avgöranden var det fråga om alltför långa väntetider till icke-akut tandvård. Vårdgarantiförpliktelserna försummades i Helsingfors, Korsholm, Uleåborg, Åbo samt i samkommunen för folkhälsoarbetet i Pemar-Sagu (3964/4/08*, 1678, 1851*, 3437, 3527 och 3656/4/09). Vidare konstaterade JO att förfarandet vid en hälsovårdscentral, där en patient hade ställts i vårdkö först fem månader efter att dennes vårdbehov hade bedömts vid en tandläkarundersökning, inte var förenligt med folkhälsolagen och därmed inte tryggade patientens rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster.

Varkaus stad klarade inte heller av att trygga sina invånares rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster då staden inte kunde erbjuda läkarmottagningstider för invånarna. Stadens hälsovårdscentrals förfarande var varken förenligt med folkhälsolagen eller med patientlagen. JO betonade emellertid att kommunen enligt lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården kan ordna sina lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänster på flera olika sätt. I folkpensions-

lagen förpliktas kommunen att utnyttja alternativa metoder då kommunen inte själv kan tillhandahålla sådan service som överensstämmer med vårdgarantiförpliktelserna. Kommunen kan t.ex. upphandla hälso- och sjukvårdstjänster hos en annan kommun eller samkommun (295/4/09*). Karkkila, samkommunen för grundtryggheten i Karviainen samt Janakkala försummade likaså dessa lagstadgade förpliktelser (4190/4/08*, 1110*, 1127* och 2976/4/09*).

Vårdgarantin gäller också Studenternas hälsovårdsstiftelse (SHVS). JO fick ta emot ett klagomål från en studerande som fått beskedet att väntetiden till tandläkarmottagningen vid SHVS:s Tammerfors-Tavastehus hälsovårdsenhet var ett år. Som motivering till den långa kön nämndes svårigheterna att rekrytera tandläkare. JO konstaterade att studerandens grundlagsenliga rätt till adekvat hälso- och sjukvård inte tillgodosågs då studeranden inte fick vård inom den tid som vårdgarantin förutsätter, dvs. senast sex månader efter att dennes vårdbehov hade bedömts.

SHVS:s ställning grundar sig på folkhälsolagen och på de avtal som stiftelsen ingått med kommunerna. SHM har godkänt avtalen. Då SHVS sköter uppgifter som hör till den primära hälso- och sjukvården ska stiftelsen enligt JO producera tjänsterna så att de i kvantitativt och kvalitativt avseende motsvarar den nivå som lagen kräver. Stiftelsen är således skyldig att iaktta också de tidsfrister som vårdgarantin föreskriver. JO betonade att de förpliktelser som föreskrivs i lagen inte kan åsidosättas genom avtal. JO framhöll också att SHM och kommunerna ska se till att avtalen inte står i konflikt med lagen (1619/4/09*).

SHM meddelade den 4 januari 2011 att den avtalsmodell som används för avtalen mellan SHVS och kommunerna, efter den ändring av hälso- och sjukvårdslagen som träder i kraft den 1 maj 2011, kommer att fastställas av Valvira. SHM kommer under våren 2011 att ordna gemensamma arbetsmöten med kommunerna och SHVS i anslutning till åtgärdsprogrammet Fungerande hälsovårdscentraler. Vid dessa möten preciseras den gemensamma praxisen när det gäller att anvisa patienten vård, säkerställa att patienten omedelbart får kontakt med hälsovårdsenheten samt att meddela tidpunkten för vården.

Skyldigheten att ordna medicinsk rehabilitering

Överläkaren i fysiatri och rehabilitering vid Satakunta sjukvårdsdistrikt ansåg i ett fall att Skadeförsäkringsbolaget If ansvarade för anordnandet av medicinsk rehabilitering för en patient, eftersom försäkringsbolaget hade beviljat patienten pension. JO ansåg dock att ansvaret för anordnande av medicinsk rehabilitering inte på det sätt som överläkaren avsåg kunde bindas vid den pension som skadeförsäkringsbolaget hade beviljat patienten med stöd av lagen om olycksfallsförsäkring. Utgångspunkten är att den offentliga hälso- och sjukvården har ett omfattande och allmängiltigt ansvar för rehabiliteringen.

JO betonade att den offentliga hälso- och sjukvården ansvarar för den medicinska rehabiliteringen för sådana patienter som inte har rätt till rehabilitering som bekostas av FPA eller beviljas med stöd av ett lagstadgat försäkringssystem. Även under den tid beslutsfattandet eller ändringssökandet pågår eller en klagan är under behandling hos FPA eller hos någon annan aktör som ordnar offentlig hälso- och sjukvård ska den allmänna hälso- och sjukvården ordna behövlig medicinsk rehabilitering för patienten. Det är viktigt att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan aktörerna när det gäller att ordna medicinsk rehabilitering. En tydlig arbetsfördelning främjar också en sådan snabb behandling av ärendena som hör samman med god förvaltning (4167/4/08*).

Vaccineringsordningen i samband med svininfluensavaccineringarna

JO fick i slutet av år 2009 ta emot flera klagomål angående influensa A(H1N1)-vaccineringarna.

I fem klagomål riktades det kritik mot den vaccineringsordning som fastställts i statsrådets förordning när det gällde sådana personer som fyllt 65 år och som på grund av en sjukdom hörde till riskgruppen. Klagandena ansåg att förordningen på ett flagrant sätt kränkte äldre personers grundläggande fri- och rättigheter. Enligt de utlåtanden som gavs av THL och SHM fattade man beslut om vaccineringsordningen

på medicinska grunder. Detta gällde även personer som fyllt 65 år och som på grund av sin sjukdom ansågs höra till riskgruppen. JO hade inte i egenskap av laglighetsövervakare skäl att ifrågasätta dessa medicinska grunder. JO ansåg således att det fanns en sådan godtagbar grund för vaccineringsordningen som avses i 6 § 2 mom. i grundlagen (4359, 4366, 4436, 4459 och 4608/4/09).

I de övriga klagomålen riktades det bl.a. kritik mot de grunder på vilka Esbo stad underlät att vaccinera en del tandläkare, samt mot att medlemmarna i Lahtis stadsorkester blev vaccinerade före riskgrupperna.

Enligt JO handlade Esbo stad lagstridigt då staden förvägrade en del tandläkare influensa A(H1N1)-vaccin på grund av att de arbetade vid hälsovårdscentralen i egenskap av hyrläkare. JO framhöll att denna grund för vägran inte var förenlig med statsrådets förordning. Enligt förordningen skulle den personal inom hälso- och socialvården som hade direkt kontakt med infektionspatienter eller infektionsbenägna patienter vaccineras först. Tandläkare som vårdade sådana patienter hade således rätt att bli vaccinerade vare sig de var anställda hos staden eller arbetade som hyrläkare vid hälsovårdscentralen (4245/4/09*).

När det gällde vaccineringspraxisen bröt Esbo stad likaså mot statsrådets förordning i och med att staden underlät att vaccinera privata tandläkare, oavsett hur dana patienter tandläkarna de facto vårdade. JO ansåg att detta var en alltför schablonmässig lösning (4228/4/09*).

Social- och hälsovårdsväsendet i Lahtis stad handlade å sin sida i strid med statsrådets förordning i och med att medlemmarna i Lahtis stadsorkester blev vaccinerade före riskgrupperna. JO framhöll att den vaccineringsordning som föreskrevs i förordningen var bindande för kommunerna och att det inte var möjligt att avvika från den (4351/4/09*).

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 motsvarar lagens krav.

Vård av en minderårig på en vuxenpsykiatrisk avdelning

Centrala Tavastlands centralsjukhus hade enligt JO handlat lagstridigt då en minderårig patient hade vårdats på en vuxenpsykiatrisk avdelning på grund av att det inte fanns lediga vårdplatser på den ungdomspsykiatriska avdelningen. JO ansåg att samkommunen för Centrala Tavastlands sjukvårdsdistrikt inte hade burit sitt ansvar när det gällde att tillhandahålla vårdplatser vid den ungdomspsykiatriska avdelningen också för sådana minderåriga patienter som var i brådskande behov av vård. Ansvaret för dessa patienter kräver, enligt det utlåtande som gavs av Länsstyrelsen i Södra Finlands län, att de ungdomspsykiatriska avdelningarna i praktiken har tillräcklig kapacitet, dvs. tillräckligt med patientplatser, tillräckliga personalresurser och lämpliga utrymmen. Dessutom ska avdelningarnas verksamhetsprincip, dvs. "vårdideologi", vara sådan att avdelningarna kontinuerligt har beredskap att också ta emot jourpatienter.

Enligt JO innebär konventionen om barnets rättigheter och den grundlagsenliga rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster och oundgänglig omsorg att det allmänna har en skyldighet att se till att psykiatrisk sjukhusvård finns tillgänglig för barn och unga som är i behov av sådan vård. Dessutom ska vården kunna genomföras på det sätt som föreskrivs i mentalvårdslagen. JO ansåg att vården inte ordnas på ett sätt som är förenligt med patientens grundläggande fri- och rättigheter eller med mentalvårdslagen då en minderårig som är i behov av psykiatrisk sjukhusvård måste placeras på en vuxenavdelning på grund av att det inte finns tillräckligt med vårdplatser på barn- och ungdomspsykiatriska avdelningarna.

JO betonade att placeringen av en minderårig på en vuxenavdelning alltid uttryckligen ska grunda sig på en bedömning av den minderåriges bästa. Om en minderårig som är i behov av psykiatrisk sjukhusvård placeras på en vuxenavdelning, ska både vårdplatsen och vården överensstämma med den minderåriges bästa. På vuxenavdelningen ska det då finnas förutsättningar och beredskap att vårda minderåriga patienter. Vården på en vuxenavdelning kan således betraktas som lagenlig endast i det fall där placeringen grundar sig på den minderåriges vårdbehov och på en bedömning av hans eller hennes bästa. Dessutom ska vården särskilt vara anpassad till den minderåriges vårdbehov. JO bad samkommunen meddela vilka åtgärder hans uppfattning hade föranlett.

JO Jääskeläinens beslut 9.9.2010, dnr 1778/4/09*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Centrala Tavastlands sjukvårdsdistrikt meddelade den 17 december 2010 att inom sjukvårdsdistriktet har följande åtgärder vidtagits för att trygga vårdplatsernas tillräcklighet: Man strävar efter att tidsmässigt komprimera de ungas undersökningsperioder, vilket dock har försvårats på grund av läkarbristen. Man strävar också efter att det ska finnas lediga vårdplatser för joursituationer. Det mångprofessionella samarbetet med barnskyddet har intensifierats för att man ska kunna garantera unga en trygg miljö i de fall där den ungdomspsykiatriska undersökningen eller vården kan genomföras i form av öppen vård. Man har preliminärt dragit upp riktlinjer för utrymmeslösningar som innefattar extra platser, men för detta krävs ytterligare planering samt renoveringar.

För att utveckla den öppna vården har man dessutom, som ett gemensamt projekt mellan avdelningarna och den öppna vården, inlett sådant arbete som utförs i hemmen (undersökningsbesök före avdelningsvård och vård i hemmet efter vårdperioderna). Syftet med detta är att förkorta avdelningsvården. Inom den öppna vården finns krismottagningstider för patienter som är i behov av brådskande bedömning av vårdbehovet. Dessutom håller man på att utveckla olika gruppvårdmetoder inom den öppna vården.

Sjukhusets byggnadstekniska säkerhet

Till god hälso- och sjukvård hör också att verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården i byggnadstekniskt avseende är säkra. Enligt JO:s uppfattning hade Helsingfors stads hälsovårdscentral inte i alla avseenden på ett tillbörligt sätt dragit försorg om den byggnadstekniska säkerheten vid Maria sjukhus innan det inträffade ett patientolycksfall. En patient ramlade ut genom ett fönster på ca 10 meters höjd och ådrog sig mycket allvarliga skador. Efter olycksfallet förbättrades säkerheten när det gällde fönstren på vårdavdelningarna. Vädringsfönstren i vårdutrymmena, som tidigare kunnat öppnas helt och hållet, försågs med en öppningsmekanism som endast gör det möjligt att öppna fönstret på glänt. Dessutom avlägsnades fönstervreden från de lågt placerade fönstren i de övriga utrymmena på avdelningarna. JO konstaterade att olycksfallet uppenbarligen kunde ha undvikits om dessa åtgärder hade vidtagits redan innan patienten togs in på sjukhuset (3494/4/09*).

Behandling av en drogberoende patients ögonsjukdom

I motsats till vad som anförts i ett klagomål, hade en patients drogberoende inte inverkat på behandlingen av patientens svåra ögonsjukdom under de åtta första vårddagarna på ögonkliniken vid Uleåborgs universitetssjukhus (UUS). Efter avdelningsvården hade patienten fått poliklinisk vård, uppskattningsvis två dygn tidigare än vad som normalt skulle ha varit fallet. Enligt patientjournalanteckningarna var patientens upprepade bruk av droger på avdelningen orsaken till att patientens avdelningsvård avslutades och man övergick till poliklinisk uppföljning.

En allmän princip inom den lagstiftning som gäller hälso- och sjukvården är enligt JO att patientens vård inte kan avslutas som bestraffning för patientens uppträdande. Vården kan alltså inte avslutas enbart på grund av att en patient har uppfört sig störande eller osakligt, utan patientens vårdbehov ska bedömas utgående från vad hans eller hennes hälsotillstånd krä-

ver vid den aktuella tidpunkten. Verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården har dock å andra sidan rätt och även skyldighet att vidta behövliga åtgärder för att trygga andra patienters och hälso- och sjukvårdspersonalens säkerhet samt för att upprätthålla den allmänna ordningen vid verksamhetsenheten.

JO hade inte anledning att ifrågasätta den bedömning som personalen vid ögonkliniken gjort angående de hot som patientens uppträdande medförde för andra personers säkerhet. I detta fall var det fråga om huruvida patientens avdelningsvård kunde fortgå i samförstånd med patienten på det sätt som avses i 6 § i patientlagen.

Av de medicinska sakkunnigutlåtandena framgick det att man beslutat flytta patienten till poliklinisk vård i ett sådant skede där avdelningsvården inte längre var nödvändig på grund av ögats tillstånd. Man beslutade då att behandlingen av ögonsjukdomen skulle fortgå i form av poliklinisk vård istället för avdelningsvård, dvs. på ett sådant annat sätt som i enlighet med 6 § i patientlagen var godtagbart ur medicinsk synvinkel. På detta sätt tryggades enligt JO också patientens rätt till sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som avses i grundlagen. Därför ansåg JO inte att sjukhuset hade agerat felaktigt då patientens avdelningsvård avslutades. Patienten hade alltså inte diskriminerats på grund av sitt drogbruk eller blivit utan behövlig vård.

Patientens rätt till information enligt patientlagen innebär att patienten ska ges anvisningar om den fortsatta vården i sådana situationer där patientens sjukdom kräver vård ännu efter utskrivningen från sjukhuset. Anvisningarna ska vara så tydliga att patienten kan förstå deras innebörd. Till sådan vård av god kvalitet som avses i patientlagen hör enligt JO att patienten får dessa anvisningar förutom muntligen även i skriftlig form.

I det aktuella fallet ansåg JO att de anvisningar om den fortsatta behandlingen som gällde medicineringen av patientens ögonsjukdom inte var tillräckligt tydliga. Patienten fick inte de behövliga antibiotika- och ögondroppsrecepten innan patienten själv sökte sig till ögonklinikens jourmottagning vid UUS. De skriftliga anvisningarna om den fortsatta vården, som skulle ha varit särskilt behövliga för denna patient, gavs först i samband med det avtalade kontrollbesöket på ögonkliniken. På grund av de otydliga anvisningarna om den fortsatta vården hade behandlingen av ögonsjukdomen inte i enlighet med planerna kunnat genomföras på två dygn.

JO Jääskeläinens beslut 30.12.2010, dnr 4631/4/09*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Läkarens förfarande i samband med ett hembesök

I ett klagomål uttryckte klaganden missnöje med agerandet hos den läkare som gjort ett hembesök hos klaganden.

Enligt de medicinska sakkunnigutlåtandena berodde klagandes symtom, dvs. den kraftiga ryggvärken, på en pneumokockinflammation. På grund av ryggvärken hade klaganden bett om ett hembesök av en läkare från Helsingfors hälsovårdscentral. Med den information som den jourhavande hälsovårdscentralläkaren (10023-läkaren) hade vid hembesöket, hade läkaren dock inte någon rimlig möjlighet att misstänka att klaganden led av en sådan sällsynt sjukdom.

Den sjukskötare som svarade för 10023-hälsorådgivningen hade bedömt klagandens vårdbehov enbart på basis av telefonsamtalet, utan att kontrollera uppgifterna i patientinformationssystemet. Som medicinsk förhandsinformation hade den jourhavande hälsovårdscentralläkare som gjorde hembesöket endast de uppgifter om klagandens akuta ryggsmärtor som sjukskötaren gett. Läkaren hade alltså inte kännedom om klagandens tidigare feber eller om den bakterietillväxt som funnits i patientens urin. Om den jourhavande läkaren skulle ha haft tillgång till denna behövliga medicinska förhandsinformation vid diagnostiseringen, kunde detta ha påverkat läkarens beslutsfattande. Läkaren kunde då på grund av den tidigare misstanken om urinvägsinflammation ha uteslutit en inflammation i de övre urinvägarna och ha sänt kla-

ganden på laboratorieundersökningar redan samma dag som hembesöket gjordes. Då skulle klaganden ha fått behövlig vård snabbare än vad som nu var fallet.

JO ansåg att den jourhavande hälsovårdscentralläkaren hade fastställt diagnosen på basis av bristfällig förhandsinformation. Den patient hos vilken ett hembesök görs är ofta i dåligt skick och kan inte åläggas ansvaret för att ge läkaren behövlig förhandsinformation. Klaganden hade inte själv ens varit medveten om bakterietillväxten i urinen.

Enligt JO:s uppfattning innebär vård av god kvalitet att den läkare som gör ett hembesök åtminstone ska känna till patientens sjukdomshistoria från den senaste tiden och till denna del göra sig förtrogen med patientjournaluppgifterna. Då kommunen upphandlar primärvårdstjänster hos en privat serviceproducent, är de yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som är anställda hos denna serviceproducent berättigade att med stöd av offentlighetslagen få tillgång till de patientjournaluppgifter som de behöver för sitt uppdrag.

JO Jääskeläinens beslut 3.12.2010, dnr 4027/4/09*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Beaktande av patientens modersmål och kulturella bakgrund

Av ett klagomål framgick det att det uppkommit missförstånd och konflikter mellan klaganden och personalen vid Helsingfors stads hälsovårdscentral. Problemen verkade bero på språksvårigheter och på att personalen inte ville ge klaganden ett sjukledighetsintyg som skrivits ut för en annan person. Hälsovårdscentralens patientinformation är nämligen sekretessbelagd och personalen är skyldig att skydda patienternas personuppgifter. Därför var det förståeligt att personalen inte ville returnera ett intyg som innehöll en annan patients personuppgifter till klaganden.

Patientlagens bestämmelse om beaktande av patientens modersmål och kulturella bakgrund skulle dock enligt JO ha krävt att klaganden skulle ha informerats om orsaken till detta förfarande. Man borde alltså, i mån av möjlighet på ett språk som klaganden förstod eller på något annat sätt, ha redogjort för orsaken till detta förfarande, t.ex. genom att framföra det viktigaste skriftligen eller genom att ringa upp en person som kunde ha fungerat som tolk.

JO Jääskeläinens beslut 12.8.2010, dnr 676/4/09, föredragande Håkan Stoor

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. I klagomålen uppmärksammades också begränsningar av självbestämmanderätten och andra grundläggande fri- och rättigheter hos patienter inom den psykiatriska sjukhusvården.

Användning av magnetbälte på en äldre patient

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot att sjukskötarna på den geriatriska rehabiliteringsavdelningen på Hatanpää sjukhus i Tammerfors hade spänt fast klagandens 88-åriga mor med ett magnetbälte. Enligt klaganden är det omänskligt att använda magnetbälte vid vården av sådana patienter som själva klarar av att röra på sig.

JO konstaterade att det inte finns sådana lagbestämmelser om vården av eller omsorgen om äldre personer som skulle berättiga till inskränkningar av äldre personers självbestämmanderätt, t.ex. till begränsning av en persons rörelseförmåga genom fastspänning. Å andra sidan har det allmänna i grundlagen ålagts en skyldighet att garantera oundgänglig omsorg för alla som inte klarar av att ta hand om sig själva. Denna oundgängliga omsorg kan i vissa situationer, såsom i det aktuella fallet, också kräva ingrepp i någons personliga frihet och integritet. Vårdpersonalen har nämligen till uppgift att dra försorg om de äldres säkerhet.

TEO hade utfärdat en anvisning om användningen av säkerhetsredskap som begränsar rörelseförmågan hos äldre patienter. JO konstaterade att en myndighets anvisning dock inte i sig berättigar till begränsning av en persons självbestämmanderätt utan stöd av lag. Av anvisningen framgår dock de principer med stöd av vilka ogrundade ingrepp i självbestämmanderätten kan förhindras.

JO har i sin beslutspraxis ansett att det är acceptabelt att t.ex. vid vården av svårt dementa patienter vidta sådana begränsande åtgärder som behövs för patientens egen säkerhet. Huvudprincipen är att patientens rörelseförmåga får begränsas endast då det behövs för att trygga patientens säkerhet och bara i den utsträckning det är nödvändigt. När det gäller tvångets och begränsningens godtagbarhet är åtgärdens syfte av väsentlig betydelse, liksom frågan om huruvida åtgärden vidtagits som en sista utväg. En åtgärd kan betraktas som godtagbar om syftet med åtgärden är att trygga patientens säkerhet eller att möjliggöra en vårdåtgärd och åtgärden med tanke på patientens helhetssituation medför avsevärt större nytta än skada. Om syftet med åtgärden däremot är att kompensera personalbrist eller om åtgärden enligt en helhetsbedömning medför större skada än nytta, kan åtgärden inte betraktas som godtagbar.

Valvira konstaterade att klagandens mor under vårdperioden vid Hatanpää sjukhus var glömsk och tidvis förvirrad och matt, samt att hennes gång var vacklande. Valvira förenade sig med utlåtandet av sin permanenta sakkunniga och konstaterade att det av dessa orsaker var motiverat att använda magnetbälte vid vården av klagandens mor för att trygga hennes egen säkerhet. JO hade inte anledning att ifrågasätta dessa medicinska sakkunnigutlåtanden.

I patientlagen finns inga föreskrifter om tvång eller begränsningar. JO konstaterade att man för närvarande, då det inte ännu finns någon lagstiftning om saken, ska iaktta patientlagens principer i samband med begränsande åtgärder. Användningen av en begränsande åtgärd ska grunda sig på en väl underbyggd bedömning av den läkare som bär ansvaret för vården. Åtgärden ska även diskuteras med patienten eller dennes företrädare. Dessutom ska behövliga anteckningar om åtgärden göras i journalhandlingarna. Betydelsen av tillbörliga patientjournalanteckningar accentueras i sådana fall där man kan bli tvungen att inskränka patientens självbestämmanderätt utan ett bemyndigande i lag.

Eftersom ett beslut om användning av magnetbälte enligt JO kan betraktas som ett sådant viktigt vårdbeslut som avses i patientlagen och eftersom klagandens mor inte själv klarade av att ta ställning till saken, borde de läkare som vårdade henne ha diskuterat frågan med klaganden innan de fattade sitt beslut.

JO Jääskeläinens beslut 28.5.2010, dnr 363/4/09*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

DNR-beslut

I ett klagomål riktades det kritik mot att man vid UUS hade fattat ett DNR-beslut, dvs. ett beslut om att återupplivning inte ska ske, för en sådan patients del som inte var kapabel att fatta beslut om sin vård och som flyttats från intensivvårdsavdelningen till en vanlig vårdavdelning.

Enligt de medicinska sakkunnigutlåtandena grundade sig DNR-beslutet, som fattats av en specialistläkare i inremedicin och kardiologi, i första hand på den sjukdom som försämrade patientens livskvalitet samt på patientens försämrade funktionsförmåga. Specialistläkaren hade dock inte tillräcklig kännedom om patientens tillstånd och läkaren hade inte heller hört patientens make innan denne fattade beslutet. Genom att höra maken kunde man ha klarlagt patientens faktiska funktionsförmåga och patientens egen vilja samt de anhörigas åsikt.

JO konstaterade att specialistläkaren hade fattat DNR-beslutet på basis av bristfällig information. Enligt de medicinska sakkunnigutlåtandena var patientens Alzheimersjukdom inte så grav att specialistläkaren i inremedicin och kardiologi kunde basera sitt beslut endast på denna sjukdom. JO betonade i detta sammanhang allmänt att det är patienten själv som ska fatta sådana beslut som berör hans eller hennes livskvalitet. Livskvaliteten beror nämligen på varje patients egen subjektiva uppfattning och kan inte på ett tillförlitligt sätt bedömas av någon utomstående. DNR-be-

slutet hade inte heller fattats i samförstånd med patientens make. Enligt JO är ett DNR-beslut emellertid ett sådant viktigt vårdbeslut som ska fattas i samförstånd med patientens lagliga företrädare, en nära anhörig eller någon annan närstående person då patienten inte själv klarar av att fatta beslut om sin vård. JO ansåg att det var korrekt att DNR-beslutet senare upphävdes, efter att en specialistläkare i geriatri hade konsulterats angående patientens tillstånd.

JO konstaterade att de anvisningar om DNR-beslut som Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt sedermera utfärdat förtydligar och förenhetligar beslutsförfarandena. Den punkt i anvisningarna där det konstateras att DNR-beslutet kan upphävas då det sker en förändring i patientens tillstånd är enligt JO särskilt motiverad. Information om det upphävda beslutet ska antecknas i journalhandlingarna och informationen ska även förmedlas till de övriga enheter som vårdar patienten.

JO Jääskeläinens beslut 3.12.2010, dnr 4072/4/09*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Begränsning av patientens kontakter

Av ett klagomål framgick det att man inte på isoleringsavdelningarna vid Niuvanniemi sjukhus fick använda sin egen mobiltelefon, utan att telefonsamtalen måste göras med sjukhusets mobiltelefon. Patienterna hade endast rätt till två tiominuters telefonsamtal per dag.

Ställföreträdande BJO konstaterade att denna praxis innebar en begränsning av patientens kontakter. I vissa fall kunde det också vara fråga om omhändertagande av patientens egendom. Enligt mentalvårdslagen kan patientens kontakter till andra personer eller patientens rätt att inneha egendom inte begränsas genom allmänna avdelnings- eller sjukhusspecifika regler. Besluten om sådana begränsningar ska fattas individuellt, på basis av de förutsättningar som anges i mentalvårdslagen och enligt det förfarande som föreskrivs i lag. Tills saken regleras noggrannare ska de säkerhetskrav som gäller isoleringsavdelningarna enligt ställföreträdande BJO jämkas samman med patientens rättsskydd så att patienterna informeras om att de har rätt att få ett överklagbart beslut om begränsning av kontakterna eller omhändertagande av egendom ifall de inte godtar den praxis som iakttas på avdelningen. Vid sjukhuset ska man även se till att patientens telefonsamtal inte kan åhöras av andra patienter.

Ställföreträdande BJO Paunios beslut 19.2.2010, dnr 2415/4/08, föredragande Håkan Stoor

I sitt beslut med anledning av ett annat klagomål konstaterade ställföreträdande BJO att övervakningen av mötena mellan en patient som var intagen för psykiatrisk sjukhusvård och dennes anhöriga skulle betraktas som en sådan begränsning av patientens kontakter som avses i mentalvårdslagen. Saken är emellertid en aning tvetydig och frågan borde därför kunna föras till domstolen för prövning.

JO har i sin beslutspraxis godkänt ett sådant förfarande där man kommer överens med patienten om begränsning av dennes kontakter. Då är det inte fråga om en sådan begränsning som avses i mentalvårdslagen. Ställföreträdande BJO konstaterade att man vid Gamla Vasa sjukhus i enlighet med mentalvårdslagen borde ha fattat ett överklagbart beslut om övervakning av besöken ifall man inte hade avtalat om saken med patienten.

Ställföreträdande BJO Paunios beslut 19.2.2010, dnr 3605/4/08, föredragande Håkan Stoor

PATIENTJOURNALER

I klagomålen uppmärksammades fortsättningsvis brister i patientjournalerna i stor utsträckning under verksamhetsåret. Genom iakttagandet av bestämmelserna om upprättande av patientjournaler tryggas det rättsskydd och den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som garanteras var och en i grundlagen. Under verksamhetsåret aktualiserades också förfarandet för rättelse av patientjournalanteckningar samt frågan om patientens rätt att ta del av de logguppgifter som hänför sig till hans eller hennes patientuppgifter.

I ett fall konstaterades det att patientjournalanteckningarna var bristfälliga eftersom journalhandlingarna inte innehöll en sådan tydlig eller tillräckligt om-

fattande redogörelse för grunderna för ett DNR-beslut som krävs enligt förordningen om journalhandlingar (4072/4/09*). I ett annat fall borde läkaren i journalhandlingarna ha antecknat en motivering till sitt beslut om användning av magnetbälte. Varje gång magnetbältet användes borde vårdpersonalen dessutom i journalhandlingarna ha gjort tydliga och noggranna anteckningar om grunderna för användningen av magnetbälte och om hur länge magnetbältet användes (363/4/09*).

Enligt ett klagomål framgick det inte av den berättelse som utarbetats angående en operation som utförts vid Åbo universitetscentralsjukhus (ÅUCS) varför patientens hjärntumör endast hade avlägsnats i ringa utsträckning, trots att det skulle ha funnits möjligheter att göra en större operation. Detta beslut kunde enligt JO betraktas som ett sådant avgörande som träffats under åtgärden och vars motiveringar enligt förordningen om journalhandlingar borde ha antecknats i patientjournalen. Efter MRI-undersökningen hade det inte heller utarbetats någon tydlig eller motiverad vårdplan angående patientens vård. Med tanke på patientens vård skulle det emellertid ha varit motiverat och korrekt att utarbeta en tydlig vårdplan för patienten (41/4/09).

Enligt bestämmelserna om upprättande av journalhandlingar ska man i patientjournalen göra anteckningar om bedömningen av patientens vårdbehov. Vid Korsholms hälsovårdscentral hade man emellertid i ett fall inte gjort några patientjournalanteckningar angående den bedömning av patientens behov av tandvård som gjorts per telefon.

JO ansåg att det var en allvarlig brist att den myndighet som utövar tillsyn över hälso- och sjukvården, i detta fall Länsstyrelsen i Västra Finlands län, på grund av avsaknaden av patientjournalanteckningar inte kunde utreda huruvida man hade handlat korrekt då patientens vårdbehov hade bedömts och patienten hade ställts i kö för vård. Eftersom anteckningarna saknades kunde länsstyrelsen inte till denna del ge JO något odontologiskt sakkunnigutlåtande. Därför kunde JO inte heller själv bedöma om man hade handlat korrekt då patientens vårdbehov hade bedömts och patienten hade ställts i kö för vård, eller om patienten hade fått hälso- och sjukvård av god kvalitet. Av denna orsak kunde JO inte heller bedöma huruvida den yrkesutbildade person inom hälso- och sjukvården som deltagit i patientens vård hade handlat korrekt vid sin yrkesutövning (1851/4/09*).

Av ett annat klagomål framgick det att en läkare vid Hangö hälsovårdscentral hade antecknat i klagandens journalhandlingar att klaganden i Sverige hade diagnostiserats som manisk-depressiv.

Enligt förordningen om journalhandlingar ska källan till uppgifterna antecknas i journalhandlingarna, om uppgifterna inte baserar sig på sådana observationer som en yrkesutbildad person själv har gjort vid en undersökning. I läkarens anteckning nämndes inte uppgifternas källa, men efter anteckningen hade man till följd av patientens klagomål lagt till ett frågetecken. JO konstaterade att det var fråga om en synnerligen känslig uppgift som kunde stämpla patienten. Därför skulle det ha funnits skäl att noggrant tillämpa förordningen och att vid dess tillämpning beakta det privatlivsskydd som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna samt de aspekter som hänför sig till individens rättsskydd.

JO ansåg inte att det faktum att anteckningen kompletterats med ett frågetecken var en tillräcklig åtgärd med tanke på klagandens rättsskydd. Eftersom ett sådant omnämnande av källan till uppgifterna som krävs enligt förordningen om journalhandlingar saknades ur patientjournalen, var uppgifterna bristfälliga på det sätt som avses i personuppgiftslagen. Därför ansåg JO att journalhandlingarna antingen skulle förses med en anteckning om uppgifternas källa eller att uppgifterna skulle strykas ur handlingarna. Hälsovårdscentralen meddelade att anteckningen i fråga sedermera hade strukits ur klagandens journalhandlingar (805/4/08*).

I ett annat fall hade klaganden, som fungerade som intressebevakare för sin mor, anfört klagomål över de anteckningar, bl.a. gällande intressebevakaren, som gjorts i huvudmannens journalhandlingar vid Pappilanniemi sjukhus.

JO ansåg att det i första hand hör till läkarens yrkesutövning att bedöma huruvida en patientjournalanteckning är behövlig med tanke på patientens vård eller – då det är fråga om en anteckning som gäller en annan person – nödvändig på det sätt som avses i förordningen om journalhandlingar. Enligt det utlåtande som gavs av Länsstyrelsen i Södra Finlands län kunde åtminstone inte de patientjournalanteckningar som gällde intressebevakarens hälsotillstånd i alla avseenden betraktas som nödvändiga med tanke på vården. Enligt JO var inte heller de anteckningar som hänförde sig till intressebevakarens betalningar till alla delar sådana uppgifter som behövdes med tanke på patientens vård och som därför skulle antecknas på den blankett som gällde allmänmedicin (1239/4/09).

Vid Esbo hälsovårdscentral förekom det däremot brister i förfarandet i samband med rättelse av patientjournalanteckningar. JO konstaterade att en patientjournalanteckning ska rättas så att både den ursprungliga och den rättade anteckningen kan läsas senare. Också namnet på den som gjort rättelsen, dennes tjänsteställning samt datumet och grunden för rättelsen ska antecknas i journalhandlingarna. Då en uppgift som är obehövlig med tanke på vården stryks ur journalhandlingarna ska det även antecknas vem som strukit uppgifterna och när de strukits (2827/4/08).

I ett annat fall hade klaganden bett om att få ta del av de loggguppgifter som hänförde sig till klagandens egna patientuppgifter från de senaste två åren, ”i klarspråk”. Av svaret framgick det att klaganden fick ta del av uppgifterna tillsammans med chefsläkaren.

JO konstaterade att det tills vidare inte finns några detaljerade bestämmelser om kontroll av loggguppgifter i lagen. Frågan regleras i lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården, men den bestämmelse som gäller rätten att kontrollera uppgifterna har inte ännu trätt i kraft. Enligt JO kan patienten emellertid ha rätt att ta del av sina loggguppgifter med stöd av bestämmelserna om partsoffentlighet. I detta fall förutsätts det att patienten visar att uppgifterna behövs t.ex. för utredning av felbehandling eller för en polisanmälan angående missbruk av uppgifterna. Ifall det är fråga om sådan rätt till information som grundar sig på partsoffentligheten, ska uppgifterna i regel ges i den begärda formen. Av grundad anledning kan en handling dock lämnas ut på det sätt som myndigheten bestämmer. I detta fall konstaterade JO att samkommunen inte hade handlat lagstridigt då den meddelade att klaganden kunde ta del av uppgifterna tillsammans med chefsläkaren (4058/4/08*).

SEKRETESSPLIKTEN OCH PRIVATLIVSSKYDDET

Under verksamhetsåret anfördes också klagomål som gällde påstådda försummelser av skyldigheten att hemlighålla uppgifter om patientens hälsotillstånd.

Av ett klagomål framgick det att en läkare vid hälsovårdscentralen i Fredrikshamn hade lämnat en dataskärm med information om andra patienter synlig då läkaren lämnade patientrummet. Enligt sin förklaring hade läkaren avlägsnat sig för att se till en annan patient och inte särskilt modifierat sin normala arbetsmiljö för patientens skull. Läkaren konstaterade att en patient som sitter på den sedvanliga patientplatsen flera meter från datorn inte har möjlighet att se dataskärmen (samt att patienten inte ens borde försöka göra det, då saken inte berör honom eller henne).

JO konstaterade att man vid behandlingen av journalhandlingar ska iaktta sådan noggrannhet som föreskrivs i personuppgiftslagen, så att patientförhållandets konfidentialitet och patientens privatlivsskydd tryggas. De uppgifter som finns i journalhandlingarna är enligt patientlagen sekretessbelagda. Sådana uppgifter får inte lämnas till påseende för utomstående, såsom andra patienter. I patientrummen ska uppgifterna förvaras på ett sådant sätt att utomstående inte kan ta del av dem. JO ansåg att läkarens förfarande äventyrade sekretessen i fråga om patientjournaluppgifterna och var ägnat att kränka det grundlagsenliga integritetsskyddet och skyddet för personuppgifter. JO betonade att läkarna står i en central ställning vid behandlingen av sekretessbelagda patientjournaluppgifter vid hälsovårdscentralerna och att läkarna i detta sammanhang förutsätts visa särskild omsorg och noggrannhet (1553/4/09*).

I ett annat klagomål kritiserade klaganden förfarandet vid samkommunen för välfärden i Brahestadsnejden. Enligt klagandens uppfattning hade samkommunens sjukhus kränkt patientens integritet samt brevhemligheten då sjukhuset på ett brev som sänts till klagandens fru hade antecknat att brevet innehöll en epikris.

JO ansåg att samkommunens förfarande var lagstridigt. Den text som fanns på kuvertet och som gav vid handen att brevet innehöll en epikris röjde nämligen information om att den person som antecknats som mottagare av brevet hade anlitat samkommunens hälso- och sjukvårdstjänster. Denna information är enligt lag sekretessbelagd. Sekretessen omfattar också informationen om att en person fått vård vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården. Samkommunens förfarande var således ägnat att kränka det integritetsskydd och det skydd för förtroliga meddelanden som garanteras i grundlagen (529/4/09).

Vid hälsovårdscentralen i S:t Karins brukade man å sin sida överlämna den medicin som användes vid substitutionsvården för opioidberoende patienter till patienten medan dörren till patientrummet stod på glänt. Denna praxis var inte ägnad att trygga tillgodoseendet av patientens privatlivsskydd. Vid hälsovårdscentralen borde man ha insett att patientens privatlivsskydd kan kränkas och sekretessbelagda uppgifter om patientens hälsotillstånd kan röjas då medicinen överlämnas till patienten medan dörren till patientrummet är öppen (3975/4/08*).

I ett annat klagomål uppmärksammades ett fall där Jyväskylä stad hade bestämt att klaganden skulle genomgå en utvärdering av arbetsförmågan vid Stiftelsen för Rehabilitering.

JO konstaterade att en tjänsteinnehavare är skyldig att på arbetsgivarens förordnande genomgå en utvärdering av arbetsförmågan. Arbetsgivaren har dock inte rätt att få uppgifter om tjänsteinnehavarens hälsotillstånd från hälso- och sjukvårdspersonalen, utan förpliktelsen gäller uttryckligen tjänsteinnehavaren själv. Enligt lagen om integritetsskydd i arbetslivet har arbetsgivaren rätt att behandla uppgifter om en arbetstagares hälsotillstånd, om uppgifterna har samlats in hos arbetstagaren själv eller med arbetstagarens skriftliga samtycke. Enligt personuppgiftslagen krävs ett uttryckligt och specificerat samtycke till behandlingen av känsliga uppgifter, t.ex. uppgifter om någons hälsotillstånd.

Av ordalydelsen i det samtycke som begärdes av klaganden framgick det inte tydligt vilka uppgifter som var avsedda att lämnas till företagshälsovården och vilka uppgifter som skulle lämnas till arbetsgivaren. Enligt ställföreträdande BJO var det inte acceptabelt att samtycket till behandlingen av känsliga uppgifter gav rum för tolkning. Staden hade handlat i strid med personuppgiftslagen då den inte hade sett till att det samtycke som begärdes av klaganden var uttryckligt och specificerat (1635/4/08*).

I ett annat fall hade klaganden hos Karis stad ansökt om sådan färdtjänst som avses i lagen om service och stöd på grund av handikapp. Vid socialverket ordnades en underhandling om saken, som även förvaltningsöverläkaren deltog i. Enligt det memorandum som utarbetades angående underhandlingen hade klaganden muntligen gett överläkaren tillstånd att diskutera klagandens sjukdom och de funktionsbegränsningar sjukdomen medförde med en psykiater.

Överläkaren hade därför sänt det läkarintyg klaganden lämnat in till hälsovårdscentralen till hälsovårdscentralens psykiater, för att denne skulle ge ett utlåtande om intyget. Senare hade överläkaren också tillställt psykiatern det nya läkarintyg som klaganden lämnat in, samt två brev som klaganden sänt till överläkaren. I breven kritiserade klaganden bl.a. psykiaterns första utlåtande och överläkarens ställningstaganden i ärendet. På basis av de sist nämnda handlingarna utarbetade psykiatern ett nytt utlåtande.

Klaganden kritiserade överläkaren för att denne hade överlämnat klagandens läkarintyg till psykiatern. Klaganden hade enligt sin egen uppfattning endast gett överläkaren tillstånd att diskutera med psykiatern. Klaganden riktade i synnerhet kritik mot att de läkarintyg som gällde klagandens färdtjänstärende och de utlåtanden psykiatern utarbetat angående dem hade lagrats i hälsovårdscentralens patientregister.

JO konstaterade att de handlingar klaganden avsåg var sekretessbelagda med stöd av lagen om klientens ställning inom socialvården (klientlagen). Uppgifter ur

en sekretessbelagd handling får lämnas ut med klientens uttryckliga samtycke eller på det sätt som särskilt föreskrivs i lag. Utlämnandet av uppgifter ur ett läkarintyg innebär samtidigt också att känsliga personuppgifter behandlas. Enligt personuppgiftslagen krävs ett uttryckligt samtycke av den registrerade för att sådana personuppgifter ska få lämnas ut.

I personuppgiftslagens förarbeten och i de anvisningar som dataombudsmannen utfärdat betonas betydelsen av ett skriftligt samtycke i sådana fall där det är fråga om behandling av känsliga personuppgifter. Enligt JO:s uppfattning måste samtycket dock inte alltid vara skriftligt. Om samtycket inte har getts skriftligen ska myndigheten emellertid visa att det finns ett sådant uttryckligt samtycke till utlämnandet av uppgifterna som avses i klientlagen och personuppgiftslagen.

I det ovan nämnda memorandumet gällande underhandlingen vid socialverket fanns inget omnämnande av de läkarintyg som överlämnats till psykiatern. På basis av den övriga utredningen i ärendet ansågs det dock vara uppenbart att klaganden hade gett överläkaren ett uttryckligt samtycke till att överlämna läkarintygen till psykiatern. Däremot hade överläkaren inte visat att klaganden gett sitt samtycke till att breven överlämnades till psykiatern. Överläkaren hade därmed handlat lagstridigt (2822/4/08*).

I ett annat fall hade klaganden sänt ett e-postmeddelande till Nurmijärvi kommun, som rubricerats som en anmärkning och som adresserats till social- och hälsovårdsdirektören. I meddelandet bad klaganden att förfarandet i anslutning till den vård klaganden fått vid hälsovårdscentralen skulle utredas och rättas till. Meddelandet togs emot av förvaltningssekreteraren, som vidarebefordrade det till social- och hälsovårdsdirektören. Förvaltningssekreteraren sände också meddelandet till kommundirektören och till t.f. förvaltningsdirektören för kännedom. Social- och hälsovårdsdirektören besvarade klagandens meddelande. Svaret delgavs också kommundirektören och t.f. förvaltningsdirektören samt kommunens social- och hälsovårdsnämnd för kännedom.

Enligt offentlighetslagen är handlingar som innehåller uppgifter om en persons hälsotillstånd sekretessbelagda. En sekretessbelagd handling eller en kopia eller utskrift av den får inte företes för eller utlämnas till en utomstående. Med utomstående avses också personer som arbetar vid samma myndighet men vid en annan verksamhetsenhet eller i andra uppgifter. Enligt patientlagen ska en anmärkning framställas till den chef som ansvarar för hälso- och sjukvården vid verksamhetsenheten i fråga. JO konstaterade att anmärkningen således skulle behandlas av social- och hälsovårdsdirektören, till vilken klaganden hade adresserat meddelandet.

Enligt JO hade förvaltningssekreteraren handlat i strid med offentlighetslagen eftersom denne hade tillställt kommundirektören och t.f. förvaltningsdirektören kopior av den anmärkning som klaganden adresserat till social- och hälsovårdsdirektören. Också social- och hälsovårdsdirektören bröt mot lagen då denne hade sänt sitt bemötande med anledning av anmärkningen, som innehöll uppgifter om klagandens hälsotillstånd, till kommundirektören och till t.f. förvaltningsdirektören samt till medlemmarna i social- och hälsovårdsnämnden för kännedom. Enligt kommunallagen har förtroendevalda inte rätt att ta del av sekretessbelagda handlingar om de inte hänför sig till ett ärende som behandlas t.ex. vid en nämnd. Det hörde inte heller till kommundirektörens eller förvaltningsdirektörens uppgifter att behandla anmärkningen (2096/4/09*).

KRAVEN PÅ GOD FÖRVALTNING

Korrekt förfarande

Av ett klagomål framgick det att klaganden på natten hade ringt till jouren vid Oulaskangas sjukhus och begärt en remiss till en barnläkare för sitt sjuka barn. Läkaren hade via en sjukskötare meddelat att en remiss till fortsatta undersökningar inte utfärdas med stöd av ett telefonsamtal. På basis av uppgifterna om patientens tillstånd ansåg läkaren dessutom att saken kunde vänta till nästa morgon, då en remiss kunde skrivas ut vid hälsovårdscentralen. Läkaren erbjöd sig dock att bedöma barnets vårdbehov ifall barnet hämtades till jouren. Klaganden krävde emellertid att läkaren skulle ge en skriftlig motivering till varför denne inte skrev ut någon remiss.

JO konstaterade att klaganden per telefon hade getts en redogörelse för grunderna för jourverksamheten. Med beaktande av verksamhetens karaktär var den information sjukskötaren gav i den aktuella situationen tillräcklig. Principen om god förvaltning skulle dock ha krävt att klaganden senare skulle ha getts en utredning om sjukhusets praxis i fråga om remisser, antingen i skriftlig form eller per telefon (3906/4/08).

I ett annat klagomål riktade klaganden kritik mot HNS:s förfarande vid förnyandet av sjukvårdsdistriktets strategi och ledningssystem.

BJO ansåg att den punkt i HNS:s förvaltningsstadga som gällde tillsättande av en tjänst utan att den förklaras ledig stod i strid med lagen om kommunala tjänsteinnehavare. HNS:s styrelse kunde inte tillämpa denna bestämmelse i förvaltningsstadgan så att de vice verkställande direktörstjänsterna tillsattes utan att de förklarades lediga att sökas.

HNS:s styrelse hade förklarat tjänsterna som direktörer för resultatenheterna för HUCS sjukvårdsområde samt tjänsterna som servicedirektörer, resursdirektörer och resurschefer lediga att sökas internt. HNS:s styrelse hade därmed handlat i strid med lagen om kommunala tjänsteinnehavare. En grund för att lagen om kommunala tjänsteinnehavare stiftades utgjordes enligt lagens förarbeten av den grundlagsbestämmelse enligt vilken grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska regleras i lag.

BJO konstaterade att HNS valt att endast ledigförklara tjänsterna internt, trots de noggranna och entydiga föreskrifter i lagen om kommunala tjänsteinnehavare där det bestäms att en anställning i tjänsteförhållande förutsätter ett offentligt ansökningsförfarande. Syftet med det offentliga ansökningsförfarandet är att trygga förtroendet för och jämlikheten inom förvaltningen. Det offentliga ansökningsförfarandet ger alla som är intresserade av en anställning möjlighet att söka anställningen på jämlika grunder, genom ett öppet förfarande där alla sökandes meriter jämförs sinsemellan på det sätt som grundlagen kräver (3215/4/08*).

I ett annat fall konstaterade BJO att Birkalands sjukvårdsdistrikt i enlighet med personuppgiftslagen utan obefogat dröjsmål borde ha bemött klagandens begäran om att få kontrollera sina personuppgifter. Ifall man inom sjukvårdsdistriktet hade ansett att uppgifterna inte kunde lämnas ut med stöd av personuppgiftslagen, på grund av att de aktuella handlingarna inte hade lagrats i personregistret, borde klagandens begäran ha behandlats som en sådan dokumentbegäran som avses i offentlighetslagen.

Av utredningen framgick det emellertid att klagandens begäran om att få kontrollera personuppgifterna hade förkommit och att klaganden därför åtminstone inte vid tidpunkten för de aktuella händelserna hade fått något lagenligt svar med anledning av sin begäran. BJO konstaterade att god förvaltning innebär att myndigheten ska iaktta noggrannhet vid behandlingen av en begäran som riktats till den. I personuppgiftslagen föreskrivs det likaså att noggrannhet ska iakttas vid behandlingen av personuppgifter. Föreskrifter om god informationshanteringssed finns också i offentlighetslagen. I sjukvårdsdistriktet hade man emellertid inte iakttagit tillräcklig noggrannhet vid behandlingen av klagandens kontrollbegäran. Därför var förfarandet inte förenligt med god förvaltning (1392/4/09).

I ett annat klagomål riktade klaganden kritik mot Södra Karelens centralsjukhus på grund av att sjukhuset inte hade informerat patienten om sina avslagsbeslut gällande betalningsförbindelser. Enligt centralsjukhuset berodde detta på ett mänskligt misstag.

Serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten skulle ha krävt att centralsjukhuset skulle ha informerat klaganden om att betalningsförbindelserna hade förvägrats samt om den telefontid som reserverats för klaganden. BJO ansåg att man inte till denna del vid centralsjukhuset hade handlat med sådan omsorg som förvaltningslagen kräver. Sjukhuset kunde ha undvikit försummelsen genom att handla på ett annat sätt, dvs. genom att skriftligen informera klaganden om att betalningsförbindelserna hade förvägrats och om grunderna för detta samt om telefontiden.

På basis av utredningen var det inte möjligt att bedöma huruvida de fortsatta utredningarna skulle ha kunnat utföras tidigare om centralsjukhuset inte hade

försummat att informera klaganden om telefontiden. Trots att utredningarna skulle ha inletts inom den tidsfrist som vårdgarantin föreskriver, hade man emellertid inte för klagandens del särskilt väl lyckats tillgodose grunderna för god förvaltning vid sjukhuset. Klaganden blev själv tvungen att förhöra sig om hur ärendets behandling framskred vid olika avdelningar och man klarade inte alltid ens av att uppge för klaganden vilken verksamhetsenhet som svarade för vården vid en viss tidpunkt (3049/4/08).

I ett annat fall hade klaganden framställt ett rättelseyrkande hos Kemijärvi stads social- och hälsovårdsnämnd i fråga om ett beslut som fattats av överläkaren för primärvården och som innebar att klagandens tjänsteförhållande skulle upphöra. Varken nämndens ordförande eller social- och hälsovårdsdirektören förde dock ärendet till nämnden för behandling. De ansåg nämligen att oenigheten gällande uppsägningen berörde tolkningen av föreskrifterna i det kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet, som enligt det kommunala huvudavtalet skulle lösas genom lokala förhandlingar med huvudavtalsorganisationen.

JO konstaterade att ett rättelseyrkande gällande överläkarens beslut enligt kommunallagen får framställas hos nämnden. En fråga som gäller tillämpningen av ett kollektivavtal får dock inte tas upp i form av ett rättelseyrkande. Frågan om huruvida ärendet av den sist nämnda orsaken skulle lämnas utan prövning skulle emellertid avgöras av det berörda organet, som i detta fall var social- och hälsovårdsnämnden. Därför hade social- och hälsovårdsdirektören och nämndens ordförande överskridit sina befogenheter då de fattade beslut om att inte föra klagandens rättelseyrkande till nämnden för prövning (3536/4/08).

Vid Korsholms hälsovårdscentral hade överläkaren å sin sida avstängt en tandläkare från tjänsteutövningen. Vid den aktuella tidpunkten innehöll kommunens instruktion inga föreskrifter om avstängning från tjänsteutövning. Enligt lagen om kommunala tjänsteinnehavare skulle saken således avgöras av kommunstyrelsen eller tillfälligt av kommundirektören. Överläkaren hade därmed överskridit sina befogenheter.

Överläkaren hade också gjort en polisanmälan angående tandläkaren. Det åtal för bedrägeri och brott mot tjänsteplikten som väcktes mot tandläkaren förkastades emellertid. JO konstaterade att vem som helst kan göra en polisanmälan. Om anmälan görs av en tjänsteman kan det allmänna kravet på korrekt tjänsteutövning dock ställa upp gränser för när en anmälan kan göras. En tjänsteinnehavare ska sköta de uppgifter som hör till tjänsteförhållandet på ett behörigt sätt, vilket innefattar en allmän skyldighet att iaktta noggrannhet vid ärendenas behandling. Av detta följer å sin sida att grunderna för en polisanmälan ska utredas noggrant innan en anmälan görs. Överläkaren hade emellertid inte tillräckligt noggrant utrett innehållet i de bestämmelser i det kommunala arbets- och tjänstekollektivavtalet som polisanmälan grundade sig på. Överläkaren hade därmed brutit mot sin aktsamhetsplikt.

Tandläkaren framställde senare ett yrkande på ersättning av kommunen för de händelser som överläkaren varit delaktig i. Överläkaren deltog inte i behandlingen av ersättningsärendet, utan föreslog för hälsovårdsnämnden att en särskild arbetsgrupp skulle tillsättas för att behandla ärendet. Överläkaren hade inte lagt fram förslag på vilka personer som skulle utses till medlemmar i arbetsgruppen, men var uppenbarligen närvarande då nämnden fattade beslut om arbetsgruppens medlemmar. Eftersom avgörandet kunde väntas medföra synnerlig nytta eller skada för överläkaren, var denne jävig att behandla ersättningsyrkandena. Enligt JO:s uppfattning borde överläkaren inte ha deltagit i ärendets behandling på det ovan nämnda sättet. Även om överläkaren inte hade deltagit i avgörandet gällande ersättningsyrkandena, borde läkaren inte heller ha deltagit i det beslutsfattande som gällde tillvägagångssättet i ärendet (1299/4/09).

Långa behandlingstider

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot förfarandet vid Tammerfors universitetssjukhus (TAUS) när det gällde utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av klagandens barn. JO ansåg att utredningen vid TAUS hade räckt oskäligt länge, då utredningen av misstankarna om sexuellt utnyttjande av barnen hade pågått i drygt nio månader. Barnets rätt kräver att

misstankar om sexuellt utnyttjande utreds på ett sakkunnigt sätt och att utredningen utförs skyndsamt. Både barnets och den misstänktes rättsskydd kräver att saken utreds snabbt. De problem i anslutning till organisationen och resurserna som åberopades i förklaringen utgjorde en förståelig orsak till att behandlingen hade dragit ut på tiden. Omständigheter som hänför sig till organisationen och resurserna kan dock i princip inte utgöra en grund för avsteg från det grundlagsenliga kravet på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål (1480/4/09).

Enligt förordningen om journalhandlingar ska remisser upprättas utan dröjsmål och likaså utan dröjsmål sändas till platsen för fortsatt vård. Remissen ska även i icke-brådskande fall sändas till platsen för fortsatt vård inom fem dygn efter att det konstaterats att remissen behövs. JO ansåg att Vanda hälsovårdscentral hade handlat lagstridigt då en remiss gällande ett barn hade upprättats och sänts till platsen för fortsatt vård först fyra veckor efter att behovet av remissen konstaterats. På grund av försummelsen av denna lagstadgade skyldighet tillgodosågs inte barnets rätt till sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som tryggas i grundlagen eller till sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som avses i patientlagen (3804/4/09*).

I ett annat klagomål kritiserade klaganden förfarandet vid HNS:s hjälpmedelsenhet när det gällde servicen av den dator klaganden använde som hjälpmedel. JO ansåg att servicen av datorn hade fördröjts oskäligt länge. JO konstaterade att det hör till sjukvårdsdistriktets skyldigheter att se till att de hjälpmedel en patient behöver och som har beviljats patienten försätts i användningsdugligt skick utan oskäligt dröjsmål. Som en synnerligen stor brist betraktade JO det faktum att man inte i något skede av ärendets behandling och inte heller i något annat sammanhang utredde möjligheten att ge klaganden ett ersättande hjälpmedel under den tid datorn var på service. I det aktuella fallet negligerades klagandens lagstadgade rätt till hjälpmedlet under flera månaders tid (164/4/09*).

I ett annat fall var det fråga om att klaganden fått ett intyg över det avslagsbeslut som gällde en begäran om rättelse av patientjournalanteckningar först efter att JO:s utredningsbegäran hade inkommit till Uleåborgs stads social- och hälsovårdsväsende. Ärendets behandling räckte över 1,5 år. På grund av ett mänskligt misstag hade klagandens begäran arkiverats utan att den blivit bemött. Enligt ställföreträdande BJO hade behandlingen av ärendet gällande rättelse av patientjournalanteckningarna räckt oskäligt länge vid social- och hälsovårdsväsendet. En begäran om rättelse ska handläggas på ett sådant sätt att ärendets behandling slutförs (2867/4/08).

Enligt ett meddelande från social- och hälsovårdsväsendet i Uleåborgs stad hade inte heller behandlingen av ett anmärkningsärende slutförts innan JO begärde en utredning om saken. Det var även i detta fall fråga om ett mänskligt misstag.

Ställföreträdande BJO konstaterade att behandlingen av en anmärkning är ett förvaltningsärende, varvid förvaltningslagens bestämmelser blir tillämpliga. Den chef som ansvarar för hälso- och sjukvården vid verksamhetsenheten i fråga ska se till att ärendet utreds tillräckligt väl och på ett behörigt sätt, samt skaffa de utredningar som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Det ska även fastställas en tidsfrist för inlämnandet av utredningar. En anmärkning ska behandlas utan oskäligt dröjsmål och den ska bemötas inom en skälig tid. Anmärkningen ska bemötas skriftligen och av svaret ska det framgå huruvida åtgärder vidtagits i ärendet och vilka åtgärder det i så fall är fråga om. Svaret ska också motiveras.

I det aktuella fallet hade det tagit nästan ett år innan klaganden fått ett svar med anledning av sin anmärkning. Enligt ställföreträdande BJO kunde en så lång behandlingstid inte betraktas som skälig. Ställföreträdande BJO betonade att det är synnerligen viktigt att en patients anmärkning bemöts snabbt. Då ger nämligen anmärkningsförfarandet patienten en möjlighet att på ett snabbt, enkelt och flexibelt sätt påtala ett missförhållande. Som en skälig behandlingstid kan man i regel betrakta ca en månad, eller 1–2 månader ifall ärendet är synnerligen problematiskt och kräver utredningsarbete. Vid Uleåborgs stads social- och hälsovårdsväsende borde behandlingen av anmärkningar således organiseras så att anmärkningarna kan bemötas inom en skälig tid. Ställföreträdande BJO konstaterade vidare att ett beslut i vilket man tagit ställning till en anmärkning enligt patientlagen inte

får överklagas genom besvär. Social- och hälsovårdsväsendets beslut saknade emellertid ett omnämnande av detta besvärsförbud (2867/4/08).

Vid Länsstyrelsen i Västra Finlands län hade behandlingen av en klagan vid social- och hälsovårdsavdelningen fördröjts, då ärendets behandling räckte över 1,5 år. I ärendet framkom det dock inte att dröjsmålet skulle ha berott på en försummelse hos någon enskild tjänsteman vid social- och hälsovårdsavdelningen. Dröjsmålet berodde på det stora antalet ärenden som var under behandling vid länsstyrelsens social- och hälsovårdsavdelning i förhållande till avdelningens personalresurser, samt på omsättningen bland de anställda.

Klaganden konstaterade även att länsstyrelsen borde ha meddelat att de invändningar klaganden framfört i sitt bemötande inte kunde prövas i anslutning till det ovan nämnda ärendet. Länsstyrelsen hade dock inte överskridit sin prövningsrätt i samband med behandlingen av klagan. Ställföreträdande BJO uppmärksammade dock följande frågor som gäller behandlingen av en klagan.

I lagstiftningen finns inga närmare bestämmelser om behandlingen av en förvaltningsklagan. Förfarandet för behandling av en förvaltningsklagan är emellertid flexiblare än behandlingen av ett egentligt förvaltningsärende. Myndigheten har således rätt att pröva i hur stor omfattning ärendet behöver utredas och hurdana åtgärder ärendet föranleder. De grunder för god förvaltning som avses i förvaltningslagen samt tryggandet av parternas rättigheter kräver dock att myndigheten, efter att det bemötande som begärts i ärendet inkommit, utreder huruvida bemötandet innehåller sådana nya invändningar eller yrkanden till följd av vilka myndigheten ska vidta åtgärder redan innan ärendet avgörs. Betydelsen av en sådan utredning accentueras då behandlingstiden för en klagan är lång och beslutet troligtvis inte kommer att kunna fattas genast efter att bemötandet inkommit.

När det är fråga om en klagan framgår prövningens slutliga omfattning ofta först då ärendet avgörs. Det är ännu i detta skede möjligt att vid behov begära tilläggsutredning av den som klagan riktar sig mot. Därför kan man inte förutsätta att myndigheten efter att bemötandet inkommit meddelar klaganden att vissa nya invändningar inte prövas i samband med det aktuella ärendet. Man ska dock omedelbart vidta åtgärder i ärendet när det av bemötandet tydligt framgår att en handling enligt förvaltningslagen ska överföras till en behörig myndighet. Myndigheten kan även förutsättas ge klaganden råd då det är uppenbart att klagandens rätt kan äventyras på grund av att en lagstadgad tidsfrist löper ut (4035/4/08).

I ett annat klagomål riktade klaganden kritik mot Läkemedelsverket (nuförtiden Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet Fimea) på grund av att det räckte över fyra månader för Läkemedelsverket att fatta beslut om ett filialapotekstillstånd efter att tidsfristen för hörande av staden och de närliggande apotekarna hade löpt ut.

Tidtabellen för beslutsfattandet påverkades enligt Läkemedelsverket av att den apotekare som avstod från filialapoteket ännu hade funderat på att fortsätta med sin verksamhet. Enligt utredningen hade apotekaren dock meddelat sitt slutliga beslut om att avstå från apoteket ca två veckor efter att tidsfristen för hörandet hade löpt ut. JO ansåg att beslutsfattandet inte skulle ha behövt dra ut på tiden efter detta. Av utredningen framgick det inte heller vilka frågor det ännu fanns behov av att utreda i ärendet och varför denna utredning tog nästan fyra månader. JO kunde dock inte konstatera att Läkemedelsverket skulle ha agerat lagstridigt när det gällde behandlingens längd. Läkemedelsverket skulle emellertid ha kunnat handla på ett annat sätt och fatta beslut om saken snabbare än vad som var fallet. I förvaltningslagens förarbeten konstateras det uttryckligen att man genom kravet på fastställande av en tidsfrist strävar efter att främja förvaltningens effektivitet och försnabba ärendenas behandling (557/4/09).

5.11 BARNETS RÄTTIGHETER

Det sakområde som gäller barnets rättigheter utgör ett av tyngdpunktsområdena inom arbetet vid JO:s kansli. Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde i första hand av BJO *Maija Sakslin*. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade äldre JO-sekreterare *Kirsti Kurki-Suonio*.

5.11.1 FÖRÄNDRINGAR I VERKSAMHETSMILJÖN

Indragningen av länsstyrelserna år 2010 och överföringen av deras uppgifter till regionförvaltningsverkens ansvarsområden för basservice och rättsskydd samt tillstånd påverkade också verksamhetsbetingelserna inom det sakområde som gäller barnets rättigheter. På riksplanet blev Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) styrnings- och tillsynsmyndighet inom denna sektor. Valviras verksamhet utvidgades den 1 januari 2010 också till att omfatta socialvården. Statens skolhem förblev däremot underställda Institutet för hälsa och välfärd (THL), tillsammans med enheten fängelsets familjeavdelning som inledde sin verksamhet den 1 mars 2010 (lagen om barnskyddsenheter som lyder under Institutet för hälsa och välfärd, 1379/2010).

Under verksamhetsåret genomfördes inga omfattande lagstiftningsreformer. I barnskyddslagen gjordes emellertid några mindre ändringar, som bl.a. gällde övervakningen av vård utom hemmet (1566/2009), fängelsets familjeavdelning, barnskyddsanmälan, den s.k. föregripande barnskyddsanmälan samt tjänsteinnehavarnas beslutsfattande (88/2009). Vid ingången av år 2011 trädde ytterligare en ändring i kraft, som förstärkte kommunernas skyldighet att ordna stödåtgärder inom öppenvården. Stödåtgärder ska vidtas då den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter bedömer att de behövs (1380/2010). Dessutom var flera lagstiftningsreformer som tangerar barnets rättigheter under behandling vid riksdagen, bl.a. en proposition gällande skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (RP 282/2010 rd) samt en proposition gällande ställningen och rättigheterna för ensamkommande barn som söker asyl (RP 266/2010 rd). BJO Sakslin gav under verksamhetsåret utlåtanden angående dessa reformprojekt.

I juli 2010 meddelade Europadomstolen två domar mot Finland i ärenden som gällde fastställandet av faderskap. Dessa domar berörde tidsfristen för väckande av talan i lagen angående införande av lagen om faderskap. Europadomstolen ansåg att den strikta tidsfrist som fastställts för väckande av talan stod i strid med det privatlivsskydd som tryggas i artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (fallen *Backlund och Grönmark*, 6.7.2010).

UTVECKLINGSUTSIKTER I FRÅGA OM ÖVERVAKNINGEN AV BARNETS RÄTTIGHETER

FN:s kommitté för barnets rättigheter, som övervakar verkställigheten av konventionen om barnets rättigheter, meddelade i oktober 2010 att kommittén gav riksdagens justitieombudsman tillfälle att presentera kompletterande material till Finlands periodiska nationella rapport samt en möjlighet att delta i kommitténs beredningssammanträde. Denna fråga uppmärksammades också då barnombudsman Maria Kaisa Aula besökte JO:s kansli den 2 december 2010. I detta sammanhang diskuterades också barnets behov av rättsskydd.

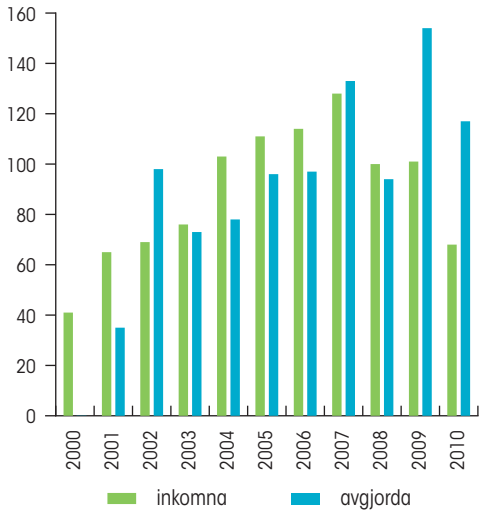
BJO Sakslin gav ett utlåtande till kommittén för barnets rättigheter, där hon bl.a. redogjorde för de senaste iakttagelserna i fråga om tillgodoseendet av barnets rättigheter utgående från den aktuella beslutspraxisen. Hon bedömde också att det i framtiden kommer att vara möjligt att utveckla klagomålsförfarandet så att det blir lättare för barnen själva att kontakta JO:s kansli, få handledning och vid behov få sina ärenden prövade. Utlåtandet har publicerats på JO:s webbplats (4086/8/10*).

BJO och barnombudsmannen deltog, tillsammans med ett antal medborgarorganisationer, i det beredningssammanträde för kommittén för barnets rättigheter som ordnades i februari 2011. Dessa aktörer var i sina utlåtanden överens om att det är ändamålsen-

ligt att också i framtiden bevara den centrala uppgiftsfördelningen i samband med de frågor som berör barnets rättigheter.

5.11.2 LAGLIGHETSKONTROLLÄRENDEN

År 2010 avgjordes över 120 ärenden som gällde barnets rättigheter. Detta antal var en aning mindre än året innan. Andelen åtgärdsavgöranden var däremot betydligt större än året innan och uppgick till över 30 %. De ärenden som gäller barnets rättigheter utgör emellertid inte någon särskild kategori i den statistik som presenteras i berättelsen. De laglighetskontrollärenden som berör barn har nämligen statistikförts i enlighet med den myndighet som klagomålet riktats mot. Dessa ärenden finns således också med i statistiken. Största delen av de klagomål som gäller barnets rättigheter riktar sig mot socialvårdsmyndigheterna. I ärenden som gäller barn riktas emellertid också klagomål t.ex. mot hälso- och sjukvården, polisen, domstolarna och skolmyndigheterna. De ärenden som berör dagvården kan å sin sida hänföra sig både till undervisningsväsendet och till det kommunala socialväsendet.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010

BARNSKYDDET

Av de ärenden som avgjordes under verksamhetsåret gällde ca hälften barnskyddet. Detsamma var fallet år 2009. Barnskyddsärendenas andel ökade således inte längre, vilket de gjort under de föregående åren. Barnskyddsärendena berörde många olika frågor, såsom barnskyddsanmälningar, förhållandena under vård utom hemmet och avslutandet av omhändertaganden.

I 25 § i barnskyddslagen bestäms det att vissa myndigheter är skyldiga att göra en barnskyddsanmälan. Därigenom strävar man bl.a. efter att trygga alla barns grundläggande rätt till trygghet. Efter att en anmälan har gjorts utövar barnskyddsmyndigheterna sin prövningsrätt då de bedömer huruvida det finns skäl att utreda behovet av barnskydd med anledning av anmälan. Flera av de klagomål som gällt barnskyddsanmälningar har bl.a. på grund av detta konstaterats vara grundlösa. I vissa fall har myndigheterna emellertid getts anvisningar om att saken först kunde utredas med föräldrarna, då det med hänsyn till ärendets karaktär varit möjligt (3994/4/09 och 137/4/10). Under verksamhetsåret utökades barnskyddslagen även med en bestämmelse som innebär att man istället för en barnskyddsanmälan får göra en begäran om bedömning av barnskyddsbehovet tillsammans med barnet eller barnets förälder (25 a §).

De klagomål som anförts över stödåtgärderna inom öppenvården har ibland orsakats av att klientuppgifterna inte varit uppdaterade. Vid styrningen av myndigheterna har man betonat vikten av att klientuppgifterna kontinuerligt ska uppdateras (2039/4/09). I ett fall konstaterade BJO att den bristfälliga dokumenteringen stred mot lagen (19/4/09). I ett annat fall hade en sådan placering utom hemmet som utförts som en stödåtgärd inom öppenvården fortgått längre än vad lagen tillät vid den aktuella tidpunkten (3102/4/09). Vidare hade en klientfamilj inom öppenvården samma dag framställt en anmärkning och anfört klagomål hos JO. Anmärkningen hade dock inte bemötts. Ställföreträdande BJO ansåg emellertid att anmärkningen borde ha bemötts inom en skälig tid, trots att ärendet också hade inletts i form av ett klagomål (3722/4/08).

Bland de avgjorda klagomålen fanns också många ärenden där föräldrarna hade anfört klagomål över brådskande placeringar och omhändertaganden av barn. Dessa ärenden var emellertid ofta samtidigt under behandling vid förvaltningsdomstolen och togs därför inte till prövning vid JO:s kansli. Detsamma gällde också sådana ärenden gällande omhändertaganden som redan hade avgjorts genom ett laga kraft vunnet beslut.

I ett fall hade man inom stadens socialväsende fattat beslut om att ett barn skulle omhändertas och placeras i familjevård tills barnet skulle fylla 18 år. I barnskyddslagen föreskrivs det emellertid att ett omhändertagande av ett barn gäller tills vidare. Felet i beslutet hade rättats med stöd av förvaltningslagen, men först efter flera rättelseuppmaningar. I detta ärende framgick det också att det förekommit en stor omsättning bland socialarbetarna samt dröjsmål när det gällde att tillställa klienterna deras klientplaner, vilket BJO betraktade som bekymmersamt.

BJO Sakslins beslut 12.5.2010, dnr 587/4/09*, föredragande Pirkko Äijälä-Roudasmaa

En myndighet hade besvärat sig hos högsta förvaltningsdomstolen över ett beslut som gällde placeringen av ett litet omhändertaget barn i vård utom hemmet. Högsta förvaltningsdomstolen hade dock inte ändrat förvaltningsdomstolens beslut. Den nära anhöriga som barnet enligt beslutet skulle placeras hos klagade över att socialväsendet hade fördröjt verkställigheten av beslutet om vård utom hemmet. BJO ansåg att domstolens beslut, som grundade sig på lag och på en opartisk bedömning av barnets bästa, borde ha iakttagits i ärendet. Placerarkommunen hade emellertid prövningsrätt när det gällde det förfarande som iakttogs vid verkställigheten. Enligt BJO borde kommunen dock vid verkställigheten av vården utom hemmet ha utövat sin prövningsrätt i enlighet med domstolens beslut. BJO delgav också regionförvaltningsverket sitt beslut, med tanke på handledandet av socialväsendet i placerarkommunen och övervakningen av dess förfarande.

BJO Sakslins beslut 24.11.2010, dnr 2937/4/10, föredragande Kirsti Kurki-Suonio

I ett annat fall hade klagandens ansökan om att omhändertagandet av dennes barn skulle avslutas inte behandlats på ett tillbörligt sätt inom kommunens socialväsende. Ärendet hade utretts, men det hade konstaterats inte vara motiverat att avsluta omhändertagandet. Ett år efter att ansökan lämnats in hade klaganden inte ännu fått något överklagbart beslut om saken. BJO uppmärksammade socialväsendet på att det lagstridiga förfarandet inte tryggade klagandens rättsskydd, som hör till individens grundläggande fri- och rättigheter.

BJO Sakslins beslut 16.12.2010, dnr 4082/4/09*, föredragande Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Under verksamhetsåret gällde ca hälften av barnskyddsärendena förhållandena för barn som omhändertagits och placerats i vård utom hemmet. Flera av dessa ärenden gällde kontakterna mellan barnet och föräldrarna. Åtgärder vidtogs i fyra fall.

I ett fall hade en socialmyndighet handlat lagstridigt då den inte hade fattat något beslut om begränsning av telefonkontakterna mellan ett barn och dess förälder. Det hade också dröjt oskäligt länge innan socialmyndigheten hade fattat ett överklagbart beslut om begränsning av barnets övriga kontakter (2562* och 4325/4/09* samt 1181/4/10*).

BJO konstaterade att det även hade förekommit ett dröjsmål i det fall där den skriftliga klientplan som gällde ett omhändertaget barn hade tillställts föräldrarna först ett halvt år efter den diskussion som förts om saken. Det var också i detta fall fråga om kontakterna mellan barnet och dess förälder. I samma avgörande delgav BJO socialväsendet sin uppfattning om att man ska fatta ett överklagbart beslut om de reseersättningar som betalas till föräldrarna med anledning av besöken hos barnet.

BJO Sakslins beslut 11.5.2010, dnr 3619/4/08, föredragande Minna Verronen

Två av de ärenden som togs till prövning på eget initiativ gällde likaså förhållandena för barn som var placerade i vård utom hemmet. Dessa ärenden, som refereras nedan, gällde sådana begränsande åtgärder som vidtagits i samband med särskild omsorg men

som inte baserade sig på några särskilda beslut. I det ena ärendet aktualiserades också den kameraövervakning som tillämpats vid barnhemmet. Till denna fråga tog man ställning i ett annat beslut som refereras i samma sammanhang. De övriga klagomål som gällde förhållandena under placering utom hemmet föranledde inte några åtgärder.

Av de klagomål som avgjordes under år 2010 hade fler än förut anförts av fosterföräldrar eller av andra hos vilka barn placerats i vård utom hemmet. I ett fall hade det lämnats in negativ respons angående en fosterfamilj till socialväsendet i placerarkommunen. Till följd av detta hade placerarkommunen upphävt det uppdragsavtal den ingått med familjen. BJO konstaterade att det är synnerligen viktigt att familjevårdarna är lämpliga för sitt uppdrag, vilket även bör följas upp. Den kommun som gett responsen hade dock i huvudsak grundat sitt utlåtande på muntliga uppgifter, på familjens barns skolbeteende samt på sådan information som hade registrerats då familjen var klient inom utkomststödet 4–5 år tidigare. Fosterfamiljen hade inte heller getts någon möjlighet att bemöta den kritik som framförts mot den. Familjen hade emellertid lämnat in ett rättelseyrkande till placerarkommunen. Klagomålet omfattade inte detta förfarande, men BJO uppmärksammade ändå socialväsendet i den kommun som gett utlåtandet på att förvaltningsärenden ska behandlas omsorgsfullt och objektivt. Med tanke på principerna om god förvaltning borde utlåtandet i ärendet samtidigt ha delgetts placerarkommunen och fosterfamiljen.

BJO Sakslins beslut 27.12.2010,
dnr 227/4/09*, föredragande Tapio Räty

En annan fosterfamilj riktade kritik mot en socialarbetare som enligt familjens uppfattning hade gett familjen felaktig information och därigenom fått den att ställa upp som fosterfamilj. Familjen hade ursprungligen önskat sig ett adoptivbarn. Det fanns emellertid inget som tydde på att socialarbetaren skulle ha gett felaktig eller vilseledande information. Socialväsendet uppmärksammades dock på den handledning som ska ges i en sådan situation där en familj tar emot ett fosterbarn istället för ett adoptivbarn (3471/4/08). I ett annat fall framförde man i det klagomål som anfördes av en plats för vård utom hemmet att barnens åsikt inte hade utretts på ett tillbörligt sätt i samband med beslutsfattandet om ändring av platsen för vård utom hemmet. Utredningen av ärendet visade emellertid inte att det skulle ha förekommit något lagstridigt förfarande eller några försummelser i samband med hörandet (4009/4/09).

BARNETS VÅRDNAD OCH UMGÄNGESRÄTT

Under verksamhetsåret utgjordes den näst största gruppen av ärenden av de klagomål som gällde problem i samband med vårdnaden om barn och umgängesrätten. Dessa klagomål utgjorde en fjärdedel av alla ärenden. Liksom förut uppmärksammade man i flera klagomål de utredningar av barnets levnadsförhållanden som socialmyndigheterna på domstolens begäran utarbetat för behandlingen av ärenden gällande vårdnaden om barn och umgängesrätten, samt de utlåtanden som utarbetats för samma ändamål.

I ett fall hade en skolpsykolog på begäran av bara den ena föräldern gett ett utlåtande i samband med ett tvistemål som gällde vårdnaden om ett barn och umgängesrätten. Psykologen hade träffat barnet flera gånger och gjort en sådan utvärdering av barnet som skulle ha krävt samtycke också av den andra vårdnadshavaren. Av utlåtandet framgick det emellertid inte att begäran hade framställts bara av den ena föräldern och att man inte ens hade diskuterat saken med den andra föräldern. Den rekommendation gällande lösningen av vårdnadstvisten som presenterades i utlåtandet var av denna orsak de facto ensidig och partisk.

BJO Sakslins beslut 18.8.2010,
dnr 4162/4/08, föredragande Kirsti Kurki-Suonio

I ett annat fall hade de socialarbetare som gjort en utredning av ett barns levnadsförhållanden enligt BJO handlat felaktigt eftersom de inte på det sätt som förordningen kräver hade samarbetat med socialmyndigheten på den andra förälderns bostadsort (913/4/09). Med anledning av ett klagomål uppmärksammades vidare de uppgifter domstolen begärt för ett interimistiskt förordnande om umgängesrätten och rätten att hålla barnet hos sig. Det var fråga om en s.k. snabb-

utredning, dvs. ett förfarande som utvecklats inom rättspraxisen och rättslitteraturen. I detta fall konstaterade man att det skulle ha funnits skäl för socialvä-sendet att informera om de barnskyddsanmälningar som gällde en misshandelsdom och strypningsvåld (3511/4/08).

I avsnittet om domstolarna (på s. 143) finns dessutom en redogörelse för ett avgörande där det var fråga om anordnande av medling i samband med behandlingen av ett ärende som gällde verkställighet av umgängesrätten (2881/4/09*).

ADOPTIONS-, FADERSKAPS- OCH UNDERHÅLLSÄRENDEN

År 2010 avgjordes endast ett ärende som gällde adoption. I detta ärende konstaterades det att en tingsrättsnotarie hade handlat lagstridigt då denne i samband med fastställandet av en adoption samtidigt hade låtit en tidigare adoption bestå. Detta hade registrerats i tingsrättens beslut. Rättsverkningarna av en adoption har emellertid reglerats i adoptionslagen. I lagen har domstolen inte getts några möjligheter att fatta sådana beslut som avviker från lagen när det gäller adoptionens rättsverkningar. Detta gäller också sådana fall där det är fråga om flera adoptioner i följd.

JO Jääskeläinens beslut 31.5.2010,
dnr 1815/2/08*, föredragande Kirsti Kurki-Suonio

En tingsrätt hade å sin sida handlat lagstridigt då den år 2008 hade fastställt ett utländskt faderskapsavgörande med stöd av bestämmelsen om erkännande av faderskap. De bestämmelser i faderskapslagen som hör till den internationella privaträttens område trädde nämligen i kraft först den 1 februari 2010. Tingsrätten hade i detta sammanhang också erkänt ett utländskt underhållsavgörande med stöd av den s.k. Bryssel I-förordningen. Detta beslut hade emellertid vunnit laga kraft innan den minimitidsfrist som hänför sig till förordningens delgivningsförfarande hade löpt ut. Svaranden, som bodde utomlands, hade enligt utredningen inte fått kännedom om den rättegång där hans faderskap hade fastställts och han hade förpliktats betala underhållsbidrag. JO konstaterade att notarien hade handlat i strid med lagen. Ärendet var dessutom av sådan art att det enligt 17 § i tingsrättslagen inte skulle ha fått tilldelas en notarie. Därför ansåg JO att också tingsrättens lagman hade handlat lagstridigt.

JO Jääskeläinens beslut 30.12.2010,
dnr 3053/4/08*, föredragande Kirsti Kurki-Suonio

I avsnittet om utsökning refereras på s. 219 ett avgörande gällande indrivning av underhållsbidrag (2552/4/08*).

HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

Barnets rättigheter uppmärksammades också i vissa klagomål som berörde hälso- och sjukvården. JO har även tidigare haft anledning att vidta åtgärder framför allt med anledning av de långa behandlingstiderna för utredningar gällande sexuellt utnyttjande av barn (1480/4/09) och med anledning av bristen på barnpsykiatrisk vård (3356/4/09*). I avsnittet gällande hälso- och sjukvården refereras på s. 284 ett ärende där det var fråga om att en remiss skulle upprättas för ett barn och sändas till vårdplatsen (3804/4/09*).

Ett klagomål som gällde utlämnandet av information hade också en nära anknytning till hälso- och sjukvården. I detta klagomål var det fråga om handlingar som berörde klagandens barn, trots att de troligtvis hade lagrats i anslutning till barnets fars patientjournal (638/4/10). Detta ärende har refererats i avsnittet om socialvården på s. 255. I ett annat fall hade man i en samkommun för hälsovården likaså försummat att agera lagenligt i samband med en informationsbegäran. Informationen hade i detta fall begärts av en förälder som genom tingsrättens beslut hade getts rätt att ta del av uppgifterna gällande barnet (3109/4/08).

POLISEN OCH FÅNGVÅRDEN

Frågor gällande barnets rättigheter avgjordes också i samband med vissa klagomål som riktade sig mot polisen. Polisen uppmärksammades bl.a. på att ärenden som gäller sexuellt utnyttjande av barn ska utredas utan dröjsmål (880/4/09). I de övriga fallen var det närmast fråga om hur polisen ska behandla barn och ta hänsyn till barnets bästa. I det fall där polisen

hade lämnat ett ca 10-årigt barn ensamt hemma då barnets förälder hade förts till polisstationen uppmärksammades polisen också på vikten av att försäkra sig om barnets välmående (1259/4/10).

Dessutom fäste man vikt vid att polisen alltid ska vidta så lindriga åtgärder som möjligt. I ett fall hade polisen efter kl. 22 påträffat två 12-åriga pojkar på stan och fört pojkarna till en tillnyktringsstation, därifrån föräldrarna senare hade hämtat hem dem. Pojkarna var inte berusade. I detta fall kunde polisen ha försökt kontakta pojkarnas föräldrar för att utreda huruvida man kunde ha löst situationen på ett enklare sätt.

BJO Pajuojas beslut 6.10.2010,
dnr 3643/4/09, föredragande Juha Haapamäki

Vidare konstaterades det att polisen inte hade handlat lagstridigt i det fall där polisen hade granskat minderåriga ungdomars ryggsäckar, hällt ut alkohol på marken och gjort en barnskyddsanmälan angående var och en av ungdomarna. BJO uppmärksammade emellertid det faktum att barnskyddsanmälningarna var ospecificerade (2657/4/09). Polisen hade däremot handlat lagstridigt i det fall där ett barn hade förhörts utan att barnets vårdnadshavare hade getts tillfälle att vara närvarande (2436/4/08*).

I ett annat fall hade en 17-årig pojke placerats tillsammans med fullvuxna personer i polisens förvaringslokal. BJO ansåg att den lagbestämmelse enligt vilken en person som är yngre än 18 år ska hållas avskild från andra om inte hans eller hennes bästa kräver något annat innebär att situationen alltid ska bedömas ur barnets synvinkel. En placering tillsammans med fullvuxna ska därför alltid medföra en fördel för barnet jämfört med att barnet placeras ensamt.

BJO Pajuojas beslut 7.9.2010,
dnr 2682/4/09, föredragande Mikko Eteläpää

Dessutom refereras i avsnittet om polisen, på s. 178, ett avgörande som gäller polisens informationsförmedling och som också berör ett barn (313/4/09)

I avsnittet om fångvården refereras ett avgörande som gäller avskiljande av minderåriga fångar. Enligt lagen är utgångspunkten att minderåriga ska placeras i en sådan anstalt där de kan hållas avskilda från vuxna fångar, om inte den minderåriges bästa kräver något annat (879/2/08*). I samma avsnitt refereras ett avgörande där det konstaterades att fångarnas besöksutrymmen inte i alla avseenden var förenliga med barnens rätt att hålla kontakt med sina föräldrar i fängelset (824/4/08*).

DAGVÅRDEN OCH SKOLORNA

År 2010 avgjordes fyra klagomål som gällde dagvården. Ett av dem gällde tillhandahållandet av en samiskspråkig dagvårdsplats (3209/4/08). Detta avgörande refereras i avsnittet gällande språkliga rättigheter på s. 337. I ett annat avgörande var det fråga om misstänkt misshandel av ett barn i samband med familjedagvård. BJO konstaterade i sitt avgörande att det borde finnas anvisningar för den kommunala dagvårdspersonalen om hur man ska gå till väga i besvärliga situationer inom dagvården (3732/4/08).

I det avsnitt som gäller utbildning och kultur refereras också avgöranden som berör barnets ställning och rättigheter i skolor och läroinrättningar (3058/4/08* s. 328, 2948/2/08* och 1697/4/09* s. 329 samt 1713/4/09* s. 330).

Förfarandet inom skolans elevvård uppmärksammades i ett ärende där ett barn hade relegerats från skolan för viss tid. Socialväsendet hade inte lyckats ordna ersättande dagsprogram för barnet under den tid relegeringen pågick, trots att vårdnadshavaren hade framställt önskemål om detta. I skolan hade man antagit att socialväsendet redan kände till barnets problem. Enligt socialväsendet var detta emellertid inte fallet. BJO uppmärksammade skolan på skyldigheten att göra en barnskyddsanmälan. Hon bad också skolans rektor lämna in en utredning om hur samarbetet mellan skolans elevvård och barnskyddet kunde förbättras, i synnerhet när det gällde bedömningen av sådana situationer där det finns skäl att göra en barnskyddsanmälan.

BJO Sakslins beslut 12.11.2010,
dnr 2541/4/08*, föredragande Kirsti Kurki-Suonio

Rektorn lämnade inom den utsatta tiden in en utredning av vilken det framgick att samarbetet mellan skolans elevvård och barnskyddet hade förbättrats.

ÖVRIGA ÄRENDEN

Av ett klagomål framgick det att klagandens ansökan om ekonomiskt stöd för det barn klaganden vårdade och hade vårdnaden om hade varit under behandling vid socialverket i över 13 månader. Vid socialverket fanns det dock inga anvisningar om hur ekonomiskt stöd skulle tillhandahållas i en sådan situation och man hade därför tillsatt en arbetsgrupp för att utreda saken. Klagandens ansökan hade lämnats att vänta på resultatet av arbetsgruppens arbete. Efter att anvisningarna blivit klara hade klaganden betalts retroaktivt stöd. På grund av dröjsmålet ansåg BJO emellertid att socialverket hade försummat att behandla ansökan på ett tillbörligt sätt. BJO uppmärksammade också det faktum att klaganden inte under den tid behandlingen pågick hade fått någon utredning om andra alternativa former av ekonomiskt stöd. BJO gav socialverket en anmärkning. Hon gjorde också en framställning om att socialverket skulle bedöma möjligheten att gottgöra klaganden för den skada som orsakats av den långa behandlingstiden.

BJO Sakslins beslut 12.11.2010,
dnr 4165/4/08*, föredragande Kirsti Kurki-Suonio

Socialverket meddelade att man inom den föreskrivna tidsfristen hade betalat klaganden en gottgörelse som motsvarade dröjsmålsräntans belopp.

5.11.3 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret inleddes en inspektionsrunda som berörde grupp- och familjehem för ensamkommande asylsökande barn, vars syfte var att granska hur rättigheterna för dessa barn tillgodoses. Vid inspektionerna samarbetade man med huvudföredraganden för utlänningsärenden. Under verksamhetsåret inspekterades grupphemmet och stödbostäderna i Harjulinna samt grupphemmet Ingas. Dessutom hördes personalen vid stödboendeenheten Siltatalo och familjegrupphemmet i Stensvik. Grupphemmen Koivula och Laajakoski, som finns i anslutning till förläggningen i Kotka, inspekterades också under verksamhetsåret. Av de anstalter som hör till barnskyddet inspekterades skolhemmet i Harviala.

Med anledning av inspektionen av grupphemmet i Harjulinna i Sjundeå undersökte man på eget initiativ tillgodoseendet av barnens rätt till grundläggande utbildning i Sjundeå kommun. De andra inspektionerna föranledde däremot inte några egna initiativ.

5.11.4 AVGÖRANDEN

BEGRÄNSNINGARNA AV RÖRELSEFRIHETEN VID ETT SKOLHEM GRUNDADE SIG INTE PÅ LAG

Vid en särskild enhet i anslutning till ett skolhem i södra Finland hade man placerat barn som var mer svårskötta än normalt. Barnen tillbringade i allmänhet mellan ett och flera år vid denna enhet. De fick normalt röra sig utanför enheten och dess gårdsområde bara tillsammans med någon som hörde till personalen. Barnen gick i skola och bodde åtskilda från andra barn. Enligt utredningen var det fråga om sådan särskild vård som placerade sig på gränsområdet mellan den särskilda omsorg som avses i barnskyddslagen och vanlig avdelningsvård. Det hade inte fattats några andra beslut om vården än ett beslut om vård utom hemmet. Ärendet togs till prövning vid JO:s kansli med anledning av en inspektion.

Omsorgen om barnen vid denna enhet var emellertid inte förenlig med barnskyddslagen, eftersom de begränsningar av barnens rörelsefrihet som hörde till vården inte hade fastställts i enlighet med 69 § i barnskyddslagen. Även om begränsningarna sedermera hade lindrats, ansåg ställföreträdande BJO inte att situationen hade förändrats i någon väsentlig utsträckning. Hon ansåg att vården i många avseenden hade karaktären av sådan särskild omsorg som avses i barnskyddslagen. Barnskyddslagens bestämmelser m särskild omsorg samt om ordnande och genomförande av särskild omsorg (72–74 §) hade emellertid inte iakttagits.

Ställföreträdande BJO ansåg således att man vid skolhemmet hade handlat i strid med lag. Hon bad Institutet för hälsa och välfärd (THL) senast den 30 juni 2010 meddela vilka åtgärder THL eller skolhemmet vidtagit i ärendet.

Ställföreträdande BJO Paunios beslut 5.3.2010, dnr 433/2/08, föredragande Kirsti Kurki-Suonio

Med anledning av en inspektion utredde JO Paunio också på eget initiativ huruvida den särskilda vårdmetod som tillämpades vid en privat anstalt i södra Finland var lagenlig samt huruvida barnens förhållanden under vården var lagenliga. Denna vårdmetod innebar att ett barn som anlände till anstalten kunde placeras i ett särskilt rum därifrån barnet inte fick avlägsna sig utan övervakning av en vuxen person. I rummet fanns kameraövervakning. Denna vård kunde som längst fortgå i 30 dagar. Innan vården inleddes fattade man med stöd av barnskyddslagen beslut om begränsning av barnets rörelsefrihet. Barnskyddsanstalten ansåg att denna vårdform egentligen inte hade reglerats i lag. Enligt anstalten var vården emellertid behövlig och förenlig med barnets bästa. Vården medförde inte heller större begränsningar av barnets rättigheter än vad som även i andra fall kunde fastställas med stöd av lag.

Ärendet överfördes till BJO Sakslin för avgörande. Hon ansåg att denna vård innebar en inskränkning av barnets personliga frihet. Det var med andra ord fråga om en av barnets grundläggande fri- och rättigheter, som endast kunde inskränkas genom sådana begränsande åtgärder som avses i barnskyddslagen. BJO ansåg nämligen att man genom vården hade begränsat barnets frihet på ett sådant sätt som var jämförbart med isolering. Vården hade emellertid kunnat pågå betydligt längre än den maximitid som föreskrivs för isolering i barnskyddslagen. Barnets personliga frihet hade således begränsats i betydligt större utsträckning än vad som var tillåtet med stöd av beslutet om begränsning av rörelsefriheten. Dessutom var det oklart om de lagstadgade villkoren för isolering varit uppfyllda i alla de situationer där denna vårdmetod hade använts.

BJO konstaterade att anstalten dock inte hade handlat uppsåtligen, utan att det snarare var fråga om felaktiga eller bristfälliga uppfattningar om barnskyddslagens innehåll och tolkning samt om de krav som barnens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter ställer på verksamheten. Hon nöjde sig med att ge anstaltens direktör en allvarlig anmärkning för framtiden. I sin bedömning tog hon hänsyn till att de barn som fått vård och barnens vårdnadshavare enligt utredningen hade fått ett överklagbart beslut angående vårdperioden. Detta beslut gällde dock endast begränsning av barnets rörelsefrihet.

BJO tog inte ställning till huruvida de barn som vårdats enligt denna vårdmetod hade möjligheter att få gottgörelse eller skadestånd till följd av frihetsberövandet, men hon konstaterade att artikel 5.5 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kräver att de som blivit föremål för sådant frihetsberövande som definieras där har rätt till skadestånd och att högsta domstolen har meddelat ett prejudikat angående detta (HD 2008:110).

I samband med ett annat avgörande som gällde samma vårdmetod gjorde BJO emellertid en framställning om att den privata upprätthållaren av barnhemmet och placerarkommunen skulle bedöma om gottgörelse kunde betalas till ett barn som berövats sin personliga frihet. De nämnda aktörerna ombads före sommaren 2011 meddela vilka åtgärder som vidtagits med anledning av framställningen.

BJO Sakslins beslut 31.12.2010, dnr 4138/2/09*, föredragande Kirsti Kurki-Suonio

Institutet för hälsa och välfärd (THL) och skolhemmet meddelade att vården vid enheten hade setts över så att barnens rörelsefrihet inte längre begränsades. THL uppgav också att man hade för avsikt att föreslå för Social- och hälsovårdsministeriet att lagen ska utökas med föreskrifter som möjliggör långvarigare begränsningar av rörelsefriheten än för närvarande. I det ärende som gäller det privata barnhemmet löper tidsfristen ut först under sommaren 2011.

KAMERAÖVERVAKNING VID ETT PRIVAT BARNHEM

I det ovan refererade ärendet angående förfarandet vid det privata barnhemmet tog BJO Sakslin också ställning till den kameraövervakning som användes i det rum där den särskilda vården ordnades.

I barnskyddslagen har man inte uttryckligen tagit ställning till kameraövervakning. Enligt 58 § i barnskyddslagen ska barnets vård och fostran ordnas och barnet behandlas så att dess personliga integritet respekteras.

BJO ansåg att det under vissa förutsättningar kan vara möjligt att använda sig av kameraövervakning, om övervakningen och vården av barnet kräver det. Enligt barnskyddslagen ska ett isolerat barn vara föremål för kontinuerlig omsorg, vilket enligt BJO också berättigar till sådan övervakning som sker med tekniska hjälpmedel. Isoleringen är emellertid till sin karaktär en exceptionell och kortvarig åtgärd. Isoleringen sker i ett särskilt rum som är reserverat för denna åtgärd. Sådan *kontinuerlig* kameraövervakning som pågår i upp till en månad innebär emellertid enligt BJO en alltför omfattande kränkning av individens integritet. Hon konstaterade att en sådan åtgärd ska grunda sig på lag, vilket inte var fallet vid barnhemmet. I detta ärende beaktades utöver 58 § i barnskyddslagen även personuppgiftslagens bestämmelser och de principer som framgår av strafflagen, samt det privatlivsskydd som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

BJO Sakslins beslut 31.12.2010,
dnr 4138/2/09*, föredragande Kirsti Kurki-Suonio

BJO tog också ställning till kameraövervakning i ett annat avgörande. Hon konstaterade att kameraövervakningen, vare sig det är fråga om inspelande eller icke-inspelande kameraövervakning, alltid innebär en kränkning av individens integritet. Enligt henne ska man därför alltid bedöma huruvida man istället för kameraövervakning kan använda någon annan metod som bättre tillgodoser barnets integritet. Det är också av betydelse i hurdana utrymmen kameraövervakningen ordnas. Ifall det är fråga om sådan övervakning som är nödvändig med tanke på barnets hälsa, vård eller säkerhet och som inte kan ordnas på något annat sätt är det enligt BJO acceptabelt att använda kameraövervakning. Det krävs således alltid att kameraövervakningen ska vara nödvändig med tanke på anordnandet av vården. Det är däremot självklart att kameraövervakningen inte får grunda sig på att anstalten har bristfälliga personalresurser.

BJO Sakslins beslut 15.10.2010,
dnr 1246/4/09, föredragande Tapio Räty

UTLÄMNANDE AV INFORMATION TILL FOSTERFÖRÄLDRAR I KLIENTPLANEN OCH VID DISKUSSIONERNA OM PLANEN

I ett klagomål riktades det kritik mot att sekretessbelagda uppgifter om klaganden hade lämnats ut till fosterföräldrarna utan att klaganden gett sitt samtycke till det.

Enligt övervägande av personalen inom barnskyddet kan barnet, föräldrarna och vårdnadshavarna samt andra som ansvarar för barnets vård och uppfostran eller som på ett centralt sätt bär omsorg om barnet vid behov delta i diskussionerna angående klientplanerna. Detsamma gäller också övriga personer som står barnet eller familjen nära, samt sådana myndigheter och andra aktörer med vilka samarbete bedrivs. Sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut med stöd av 16 och 17 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården och 26 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen).

Enligt socialverkets utredning hade klientplanerna utarbetats och granskats under år 2008, då man också i flera repriser hade behandlat en återförening av familjen samt förälderns behov av stöd. Enligt utredningen hade klaganden inte förbjudit fosterföräldrarna från att vara närvarande vid underhandlingarna angående klientplanerna. I de fall där klaganden ensam ville diskutera sådana frågor som gällde klaganden själv och barnet med tjänsteinnehavarna, hade de personliga frågor som berörde klaganden strukits ur de utdrag ur klientplanerna som efteråt hade sänts till fosterföräldrarna. BJO ansåg dock att enbart det faktum att klaganden och fosterföräldrarna varit när-

varande vid de diskussioner där man behandlat frågor som berörde klaganden och dennes barn inte i sig innebar att myndigheterna skulle ha fått ett sådant samtycke till utlämnandet av uppgifter till utomstående som avses i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården.

I 26 § 3 mom. i offentlighetslagen föreskrivs det emellertid att en myndighet i nödvändig utsträckning får lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda handlingar till sådana aktörer som står i uppdragsförhållande till myndigheten. Till dessa aktörer hör också familjevårdare som ingått ett avtal om köptjänster eller ett sådant uppdragsavtal som avses i familjevårdarlagen. Under de förutsättningar som anges i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården får sekretessbelagda uppgifter även i vissa särskilt definierade situationer lämnas ut trots att klienten har förbjudit utlämnandet av uppgifterna.

Vid de klient- eller myndighetsdiskussioner som förs i samband med anordnandet av vård utom hemmet kan man enligt BJO bli tvungen att lämna ut sekretessbelagd information till flera olika aktörer. I dessa fall kan man agera så att varierande information lämnas ut till de olika aktörerna. Vilka sekretessbelagda uppgifter som lämnas ut till en viss aktör grundar sig alltid på barnskyddsarbetarens bedömning. De uppgifter som lämnas ut ska på det sätt som föreskrivs i 31 § 2 mom. i barnskyddslagen vara nödvändiga för att barnskyddsbehovet ska kunna utredas eller för att den omsorg barnet behöver ska kunna ordnas.

BJO ansåg att tjänsteinnehavarna hade handlat korrekt då de hade tillställt fosterföräldrarna en kopia av klientplanen, förutsatt att uppgifterna var nödvändiga för anordnandet av vården utom hemmet eller för att barnet skulle kunna hålla kontakt med sin förälder. Enligt BJO var det däremot inte klart huruvida t.ex. de uppgifter som gällde användningen av sömnmedicin eller påvisandet av drogfrihet kunde betraktas som nödvändiga med tanke på anordnandet av vården utom hemmet eller kontakterna mellan barnet och föräldern. Detsamma gällde frågan om huruvida dessa uppgifter kunde lämnas ut till utomstående efter att de antecknats i klientplanen.

Eftersom man i detta ärende inte längre kunde utreda i vilket sammanhang och för vilket syfte uppgifterna ursprungligen hade införts i klientplanen, var det inte möjligt att noggrannare ta ställning till förfarandets lagenlighet. BJO uppmärksammade emellertid kommunens socialväsende på att uppgifter endast får lämnas ut i nödvändig omfattning samt på att det är tillåtet att lämna ut uppgifter med stöd av ett samtycke endast då det är fråga om ett uttryckligt samtycke.

BJO Sakslins beslut 28.10.2010,
dnr 767/4/09, föredragande Tapio Räty

SPECIALOMSORGSPROGRAMMET FÖR ETT BARN MED EN UTVECKLINGSSTÖRNING SKA JUSTERAS VID BEHOV

Av ett klagomål framgick det att de rehabiliteringsperioder som ungefär en gång per månad hade ordnats för klagandens barn vid samkommunens autismcenter hade utgjort en väsentlig del av barnets rehabilitering och hjälpt familjen att orka med sin vardag under åren 2007–2009. Enheten hade emellertid inte längre erbjudit familjen sina tjänster efter sommaren 2009. Senare hade barnet erbjudits rehabiliteringsperioder vid ett annat rehabiliteringscenter. Vid den aktuella tidpunkten hade det inte ännu fattats några skriftliga beslut om rehabiliteringsperioderna för år 2009, trots att man enligt utredningen hade kommit överens om dem och genomfört dem i enlighet med planen. Besluten om de tidigare rehabiliteringsperioder som ordnats vid autismcentret hade fattas före rehabiliteringsperioderna ordnades.

Enligt de till buds stående dokumenten verkade det som om staden inte hade utarbetat något specialomsorgsprogram för klagandens barn. I 34 § i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda förutsätts det emellertid att ett specialomsorgsprogram ska godkännas för varje person som är i behov av specialomsorger. Programmet, som ska justeras efter behov, ska göras upp i samarbete med barnets förmyndare och socialnämnden. Barnet ska också höras och hans eller hennes åsikt utredas. Vidare konstaterades det att staden borde ha gjort en ny bedömning av barnets funktionsförmåga då barnets vårdform ändrades.

Enligt stadens utredning hade upplösningen av samkommunen i slutet av år 2008 inte inverkat på giltigheten för klienternas specialomsorgsprogram. Staden hade tryggat servicetillgången trots den administrativa förändringen. Det faktum att barnets vårdperioder hade överförts från autismcentret till rehabiliteringscentret grundade sig på ett tidigare beslut som gällde tillhandahållandet av service för utomstående. Enligt stadens uppfattning hade förändringen genomförts i gott samarbete mellan vårdplatserna, där också det kunnande som gällde barnets vård hade överförts från autismcentret till rehabiliteringscentret.

Under hösten 2009 hade man utarbetat en serviceplan för klagandens barn, som man ursprungligen hade för avsikt att se över år 2010. Man hade emellertid inte längre ansett det ändamålsenligt att justera serviceplanen efter att det planerats att barnet i december 2010 skulle flytta till en boendeenhet för vuxna autister.

BJO konstaterade att det specialomsorgsprogram som samkommunens ledningsgrupp för specialomsorger fastställt för barnet år 2006 var föråldrat. Staden hade redan från och med år 2007 ordnat specialomsorger för barnet på ett annat sätt än vad som framgick av det specialomsorgsprogram som fastställts den 21 december 2006. Den samkommun som utarbetat specialomsorgsprogrammet hade dessutom upplösts i slutet av år 2008.

BJO fäste vikt vid stadens skyldighet att vid behov justera de specialomsorgsprogram som utarbetats för utvecklingsstörda. Ett utvecklingsstört barns servicebehov kan enligt BJO förändras snabbt och varje gång servicebehovet förändras ska specialomsorgsprogrammet justeras. BJO betonade ytterligare att alla de tjänster som behövs för anordnandet av specialomsorger ska tas in i programmet, samt att programmet i mån av möjlighet ska utarbetas i samarbete med barnet och barnets vårdnadshavare. Om en särskild serviceplan har utarbetats för barnet, ska man också ta hänsyn till dess innehåll då specialomsorgsprogrammet utarbetas.

Enligt artikel 23 i konventionen om barnets rättigheter erkänner konventionsstaterna handikappade barns särskilda behov och rätt till särskild omvårdnad. Barn har också med stöd av 6 § 3 mom. i grundlagen rätt till positiv särbehandling. Den särbehandling barn ges för att deras grundläggande fri- och rättigheter ska tillgodoses kränker alltså inte andra människors rätt till ett jämlikt bemötande. I ljuset av artikel 23 i konventionen om barnets rättigheter gäller detta i synnerhet handikappade barn. Denna tolkning stöds också av principen om att barnets bästa ska prioriteras, vilken framgår av artikel 3 i konventionen. För att ett barn ska kunna få de tjänster han eller hon är berättigad till ska representanterna för det allmänna, såsom kommunerna och samkommunerna, lägga särskild vikt vid att de lagstadgade planerna utarbetas och hålls uppdaterade.

BJO ansåg att stadens socialväsende i detta fall hade försummat sin skyldighet att i enlighet med 34 § i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda utarbeta ett specialomsorgsprogram gällande individuell vård för klagandens barn.

BJO Sakslins beslut 28.12.2010,
dnr 1518/4/09*, föredragande Minna Verronen

5.12 INTRESSEBEVAKNING

I intressebevakningsärenden är det fråga om allmänna intressebevakares, som förmyndarmyndigheter verksamma magistraters samt allmänna domstolars och förvaltningsdomstolars förfarande när de sköter sina uppgifter i anslutning till förmyndarverksamheten och intressebevakningen.

Ärenden som gäller intressebevakning hörde under året till JO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var JO-sekreterare *Mikko Sarja*. Om inte något annat nämns avgjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 5.12.4 av JO och föredrogs av huvudföredraganden.

5.12.1 ALLMÄNT

På intressebevakning tillämpas utöver lagen och förordningen om förmyndarverksamhet flera författningar, såsom lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten och lagen om intressebevakningsfullmakt. Också lagstiftningen om barn, patientlagstiftningen och författningarna om företrädande av personer i olika typer av myndighetsförfaranden har en central betydelse när det gäller intressebevakning.

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.

Intressebevakningen berör ett stort antal personer. Över 60 000 personer har intressebevakare. Allmänna intressebevakare sköter en allt större andel av intressebevakningarna. Allmänna intressebevakare sköter redan ca två tredjedelar av intressebevakningarna som gäller vuxna. Närmare 3 000 allmänna intressebevakningar sköts som köptjänster.

Årligen inleds i genomsnitt ca 50 intressebevakningsärenden. Trots att intressebevakningen är då ett relativt litet sakområde för kansliet är den som 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. Äldre personer som har minnesstörningar och problem med beslutsförmågan utgör den största enskilda klientgruppen inom förmyndarverksamheten. Å andra sidan får intressebevakningen också i högre grad än tidigare ta emot relativt unga människor som lider av mentala problem och missbruksproblem. Genom att sköta sin huvudmans ärenden och rättigheter främjar intressebevakaren samtidigt sin huvudmans jämlikhet i förhållande till dem som själva kan sköta sina angelägenheter.

5.12.2 ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Riksdagen antog under året en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om förmyndarverksamhet och av 5 § i lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten (RP 203/2010 rd och LaUB 28/2010 rd). Magistraterna ska bl.a. få ökade möjligheter att bevilja undantag från eller lättnader i intressebevakarens skyldighet att lämna årsredovisning. Vidare ska den förmögenhetsgräns som gäller registrering av intressebevakning för en minderårig höjas från 15 000 till 20 000 euro. Förmyndarmyndigheten ska granska redovisningen i den omfattning som god granskningssed förutsätter. Det blir också ändringar i bestämmelserna om intressebevakarens arvode, om magistratens tillstånd för rättshandlingar, om förmyndarmyndighetens skyl-

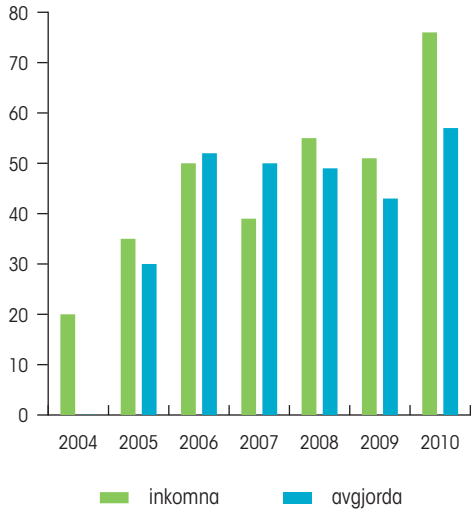
dighet att regelbundet reda ut om det finns skäl till fortsatt intressebevakning och i bestämmelserna om jäv för allmänna intressebevakare. Förändringarna träder i kraft den 1 maj 2011.

JO beslöt 2009 på eget initiativ pröva frågan om regelbundna utredningar av behovet av intressebevakning. Genom sådana utredningar som görs vart fjärde år övervakar magistraten att onödiga förordnanden av intressebevakare inte hålls i kraft. Orsaken till att frågan togs upp till prövning var att JO under de senaste åren lagt märke till att magistraterna i varierande utsträckning gjort sådana utredningar: av resursskäl hade utredningar inte nödvändigtvis kunnat göras i full utsträckning eller så ofta som lagen förutsatte. Justitieministeriet (JM) ställde i samråd med utvecklingsenheten för magistraterna vid länsstyrelsen i Östra Finlands län en förfrågan till alla 25 magistrater och gav ett yttrande. Eftersom ärendet sedermera behandlades i riksdagen föranledde det inte längre några åtgärder från JO:s sida (1166/2/09).

Justitieministern tillsatte en arbetsgrupp med uppgift att planera och utveckla metoderna för genomförande av intressebevakning och möjligheterna att i större utsträckning använda köptjänster. Arbetsgruppen skulle framför allt utreda möjligheterna att i större utsträckning köpa intressebevakningstjänster av utomstående serviceproducenter och upprätta ett förslag till principer för nyttjande av köptjänster (Köpta intressebevakningstjänster vid rättshjälpsbyråerna, Betänkanden och utlåtanden 86/2010).

5.12.3 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret inkom flera intressebevakningsärenden än någonsin tidigare (77) och avgjordes flera sådana ärenden än tidigare (57). Åtta ärenden ledde till åtgärder. I intressebevakningsärenden är åtgärdsprocenten lägre än i kansliets ärendegrupper i genomsnitt. Detta kan i stor utsträckning förklaras med att huvudmännen och deras anhöriga inte nödvändigtvis är helt på det klara med innebörden



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2004–2010

Åtgärdsprocent under åren 2005–2010

av den förmyndarrättsliga lagstiftningen och framför allt bestämmelserna om intressebevakarens representationsrätt. I två åtgärdsavgöranden gjordes framställningar om att JM preciserar lagen om förmyndarverksamhet. Framställningarna gällde innebörden av intressebevakarnas tystnadsplikt och förfarandet vid förverkligande av huvudmannens rätt att få information. De övriga åtgärdsavgörandena ledde till att JO meddelade sin uppfattning. I dessa fall var det fråga om förfarandet vid försäljning av huvudmannens bostad, hantering av lösegendom i huvudmannens bostad, förverkligande av huvudmannens rätt att få information, uppskattade behandlingstider för tillståndsärenden, närståendes rätt att vara närvarande då huvudmannen hörs och problem i samband med skötsel av intressebevakningen.

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 år 2010.

Två ärenden togs upp till prövning på eget initiativ (972/2/10 och 973/2/10). Ärendena gällde försäljning av huvudmannens bostad och lösegendom. Behandlingen pågår fortfarande. Under år 2010 gjordes inga inspektioner hos intressebevakningsmyndigheter.

Ärendegruppens huvudföredragande höll en föreläsning om god intressebevakningssed för deltagarna i de regionala förmyndardagarna i Norra Finland samt om JO:s beslutspraxis gällande intressebevakning på JM:s utvecklingsdagar för allmänna intressebevakare och på intressebevakningens sekreterardagar.

5.12.4 AVGÖRANDEN

FRAMSTÄLLNING OM PRECISERING AV BESTÄMMELSERNA OM INTRESSEBEVAKARES TYSTNADSPLIKT

En allmän intressebevakare hade lämnat uppgifter om sin huvudman till dennes son trots att huvudmannen på grund av sitt hälsotillstånd inte kunde ge sitt samtycke till att informationen lämnades ut. Av den utlämnade handlingen framgick bl.a. kontotransaktioner som avsåg pensioner, bostadsbidrag, dispositionsmedel, bolagsvederlag, vårdavgifter, tidningsprenumerationer, hyresgaranti, apoteksräkningar, hyror, serviceavgifter, hälsocentralsavgifter och fotvårdsavgifter. Som motivering för sitt handlande anförde intressebevakaren att huvudmannens barn när intressebevakningen började hade oroat sig för om moderns penningmedel skulle räcka till under anstaltsvården.

JO ansåg att bestämmelsen om intressebevakares tystnadsplikt är tolkningsbar i fråga om vad allt den omfattar. Dessutom förefaller motiveringen till bestämmelsen ge intressebevakaren mera prövningsrätt än bestämmelsens ordalydelse antyder. Om man utgår från bestämmelsens ordalydelse och motiveringstextens exempel på vilka uppgifter tystnadsplikten omfattar kan intressebevakarens förfarande kritiseras, eftersom den handling som han lämnade ut innehöll sådana uppgifter om huvudmannens ekonomiska och andra personliga förhållanden som klart omfattas av tystnadsplikten. Slutsatsen blir däremot en annan om man beaktar motiveringstextens hänvisning till skadevillkoret. Enligt motiveringen är det nämligen inte fråga om brott mot tystnadsplikten om det är uppenbart att utlämnandet av informationen inte medför olägenhet för huvudmannen eller dennes närstående. På denna grund kan bedömningen av tystnadsplikten sålunda baseras på prövning i det enskilda fallet.

JO beaktade i sitt beslut att regleringen ger utrymme för tolkning och ger intressebevakaren prövningsrätt. De uppgifter som lämnades ut var knapphändiga och lämnades endast en gång ut till en nära anhörig. Dessutom hade utlämnandet uttryckligen skett inom ramen för familjesamhörigheten och de närståendes

naturliga omsorg om huvudmannen och dennas situation. JO såg ingen anledning att klandra intressebevakaren i detta enskilda fall.

Fallet gav emellertid anledning att ställa frågan om bestämmelserna om tystnadsplikt är tillräckligt exakta med tanke på huvudmannens personliga integritet och intressebevakarnas rättssäkerhet. JO framställde att JM bedömer behovet att precisera regleringen t.ex. så att den exakta innebörden av den ovillkorliga tystnadsplikten och synpunkter på eventuellt lindrande omständigheter, så tydligt som möjligt framgår av lagen. Samtidigt kan det också bli fråga om att bedöma vilken betydelse det eventuellt har att huvudmannen inte kan uttrycka sin åsikt om utlämnandet av informationen. JO bad ministeriet meddela vilka åtgärder framställningen eventuellt föranleder (1903/4/09*).

JM meddelande att bestämmelsen om tystnadsplikt redan i sin nuvarande utformning är flexibel med avseende på skadevillkoret. Å andra sidan meddelade JM emellertid att ministeriet särskilt kommer att överväga om det finns anledning att precisera den nuvarande bestämmelsen om tystnadsplikt på grundval av de synpunkter som JO framfört.

HUVUDMANNENS RÄTT ATT FÅ INFORMATION FÖRVERKLIGADES INTE BEHÖRIGT

En huvudman berättade att han inte på begäran fått kontoutdrag av sin intressebevakare. Intressebevakningsbyrån uppgav att kontoutdrag inte sändes hem, i synnerhet inte om huvudmannen löpte risk att bli utnyttjad. Huvudmannen kan emellertid be byrån om saldouppgifter och även bekanta sig med intressebevakningens bokföring och granska sina kontoutdrag. Till klaganden hade alltid på begäran sänts månatliga kontoutdrag, men sådana hade inte sänts regelbundet.

Det var fråga om huruvida huvudmannens rätt att få information kunde begränsas i syfte att skydda honom. Enligt lagen är huvudmannens rätt i detta avseende inte kopplad till förmågan att förstå betydelsen av de uppgifter som han ber om. Enligt JO:s åsikt är det inte en tillräcklig grund för vägran att lämna ut uppgifter att huvudmannen efter att ha fått kontoutdrag eventuellt ber att få använda pengar för vissa ändamål. Det beror inte på reglering av rätten att få information hur huvudmannens viljeyttringar i praktiken beaktas och vad som då eventuellt är förenligt med huvudmannens intresse. Det kan sålunda ifrågasättas om huvudmannens rätt att få information kan begränsas genom att skydda huvudmannen, då utgångspunkten för intressebevakningen samtidigt är respekten för huvudmannens självbestämmanderätt och människovärde.

JO tog också ställning till frågan om hur huvudmannens rätt att få information ska beaktas i praktiken. En begäran om information ska i det enskilda fallet behandlas så att huvudmannens faktiska möjlighet att få information tryggas på bästa sätt. Det är motiverat att i första hand tillgodose huvudmannens begäran om information på det sätt som denne önskar. Undantag kan göras endast av särskilda skäl, dvs. om det i praktiken är svårt att tillgodose begäran. På motsvarande sätt måste en begäran om utlämnande av ett dokument kunna framställas redan innan dokumentet existerar. Ett sådant förfarande är förenligt med god intressebevakningssed, som i och för sig inte regleras i lagen.

JO delgav den allmänna intressebevakaren och magistraten sin uppfattning för kännedom och sände beslutet till JM för en eventuell precisering av lagen om förmyndarverksamhet när det gäller förfarandena för att tillgodose huvudmannens rätt till information. Samtidigt bad JO ministeriet bedöma om de allmänna intressebevakarnas och magistraternas intressebevakningsdokument ska sekretessbeläggas på motsvarande grunder, dvs. i enlighet med offentlighetslagen (4208/4/08*).

JM meddelade att ministeriet vidarebefordrat JO:s ställningstagande i fråga om rätten till information för kännedom och åtgärder till en arbetsgrupp för utveckling av den allmänna intressebevakningen. Arbetsgruppens uppdrag är att utveckla god intressebevakningssed bl.a. genom råd och rekommendationer. JM ansåg emellertid fortfarande att det finns grunder för en avvikande reglering av sekretessbeläggningen. Ärendet föranledde inga fortsatta åtgärder från JO:s sida.

HUVUDMANNEN HAR RÄTT ATT ANLITA OMBUD FÖR INFORMATIONSHÄMTNING

En allmän intressebevakare hade inte lämnat ut uppgifter om en huvudman till dennes far, eftersom han inte var säker på att den fullmakt som fadern visade upp var förenlig med huvudmannens vilja. Intressebevakaren hänvisade till att tingsrätten i intressebevakningsärendet gett en dom där det beaktats att huvudmannen var mottaglig för yttre influenser. Till huvudmannen hade emellertid lämnats alla uppgifter som han själv personligen hade bett om.

JO ansåg att av den omständigheten att för huvudmannen hade förordnats en intressebevakare som skulle sköta dennes ekonomiska och vissa andra angelägenheter inte i sig följer att huvudmannen inte kan befullmäktiga någon annan att sköta informationshämtning. Det var inte fråga om sådan på fullmakt baserad skötsel av ärenden som eventuellt stod i strid med intressebevakarens behörighet.

Däremot var det tolkningsbart om det är möjligt att på basis av de underliggande orsakerna till att en intressebevakare förordnats generellt begränsa en myndig huvudmans rätt att befullmäktiga en annan person att få uppgifter om sig själv av intressebevakaren. Det är i och för sig inte uteslutet att i ett enskilt fall fästa avseende vid frågan om fullmaktens giltighet. Utgångspunkten är den att intressebevakare har bättre möjligheter att bedöma sina huvudmäns förmåga att befullmäktiga än de flesta andra myndigheter, eftersom fullmaktsgivarens hälsotillstånd inte nödvändigtvis över huvud taget kommer till synes i deras verksamhet.

JO anser att det korrekta – med god intressebevakningssed förenliga – förfarandet är att om intressebevakaren ifrågasätter en fullmakts äkthet ska han i enlighet med sin samrådsskyldighet utan dröjsmål kontakta sin huvudman för att reda ut saken. I det aktuella fallet fanns det inget hinder för att kontakta huvudmannen på detta sätt. Eftersom huvudmannen alltid fått den information som han personligen bett om skulle det ha varit möjligt att direkt med huvudmannen utreda giltigheten av hans samtycke eller fullmakt. JO delgav den allmänna intressebevakaren sin uppfattning för kännedom (2586/4/08).

ÖVRIGA AVGÖRANDEN

I ett ärende som gällde tömning av en huvudmans bostad ansåg JO att intressebevakaren då en sådan åtgärd blir aktuell, i enlighet med sin samrådsskyldighet ska fråga huvudmannen vilken lösegendom denne vill behålla och om det i bostaden eventuellt finns egendom som tillhör andra. Om huvudmannen inte förstår sakens betydelse kan man eventuellt fråga huvudmannens närstående om saken. På detta sätt kan det vara möjligt att minimera situationer där huvudmannens personliga lösegendom, som i intressebevakarens ögon förefaller värdelös, antingen förstörs eller säljs till personer som inte har några särskilda känslomässiga band till lösegendomen.

I sådana fall skulle också respekten för familjelivet bli beaktad. Det är samtidigt möjligt att utreda påståenden och frågor som gäller ägarförhållandena till lösegendomen och undvika sådana eventuella förmögenhetsrättsliga konfliktsituationer som kan uppkomma i det fall att intressebevakaren avyttrar egendom som inte tillhör huvudmannen (3026/4/08*).

Det var fråga om magistratens skyldighet att ge råd till huvudmannen i ett fall som gällde dennes rätt att ta med sig en närstående person till ett samråd om intressebevakning. JO ansåg att det är förenligt med en korrekt behandling, god förvaltning och rådgivningsskyldigheten att magistraten informerar huvudmannen om vedertagna förfaranden när huvudmän hörs. Om det är vedertagen praxis att en närstående person får vara närvarande vid samråd bör magistraten på eget initiativ underrätta huvudmannen om detta (2171/4/08*).

JO bedömde både med förvaltningsprocesslagen och lagen om förmyndarverksamhet som utgångspunkt ett fall där det var fråga om försäljning av huvudmannens bostad innan tillståndsbeslutet vunnit laga kraft. Den allmänna intressebevakaren hade i enlighet med förvaltningsprocesslagen inte rätt att vidta rättshandlingen innan besvärstiden gått ut eller ett eventuellt överklagande avgjorts. Enligt lagen om förmyndarverksamhet kan intressebevakaren däremot vidta en tillståndspliktig rättshandling före magistratens tillståndsbeslut, men också efter att ha

fått tillstånd men innan tillståndet vunnit laga kraft. En sådan rättshandling ska vara förenlig med huvudmannens intresse, vilket innebär att intressebevakaren på tillräckliga grunder ska kunna anta att tillstånd kommer att fås och vinna laga kraft. Bedömningen om det finns tillräckliga grunder i detta avseende ska göras i det enskilda fallet och därvid ska t.ex. olika utredningsåtgärder – såsom en fastighetsförmedlares bedömning – men också huvudmannens egen ståndpunkt beaktas (3767/4/08*).

I ett fall som gällde en magistrats uppskattning av behandlingstiden ansåg JO att en häradsskrivare handlat i strid med god förvaltning då han inte tillräckligt noggrant hade utrett och beaktat relevanta omständigheter då han bedömde behandlingstidens längd. Behandlingstiden blev slutligen fyra gånger längre än vad som uppgivits. Häradsskrivaren skulle enligt JO:s åsikt ha kunnat rätta sitt fel genom att meddela klaganden en ny uppskattning av behandlingstiden då det visade sig att den ursprungliga var felaktig (4832/4/09*).

I ett fall där klaganden misstänkte att hans intressebevakare var orsak till att han stod i skuld till en matbutik framgick det att det redan en längre tid hade förekommit problem med skötseln av stadens allmänna intressebevakning. Eftersom huvudmannens ekonomiska skador hade ersatts och staden redan på det sätt som magistraten förutsatte hade vidtagit åtgärder för att förbättra intressebevakningstjänsterna, tog JO inte ytterligare ställning till frågan om organiseringen av intressebevakningen.

I klagandens fall hade den allmänna intressebevakningen enligt JO:s åsikt handlat i strid med huvudmannens intressen och åtminstone medverkat till att huvudmannen blivit skuldsatt. Det var å andra sidan huvudmannen själv som gjort de vardagliga uppköpen som varit till nytta både för huvudmannen själv och för hans dotter. Med livskvaliteten som utgångspunkt kunde ärendet sålunda åtminstone i viss mån granskas ur en annan synvinkel än vad som nämns ovan. Det gick inte att få fram bevisning som skulle ha gjort det möjligt för JO att vidta åtgärder i detta enskilda ärende (231/4/09).

5.13 SOCIALFÖRSÄKRING

Socialförsäkringen utgör en del av utkomstskyddssystemet och omfattar det lagstadgade skyddet i samband med arbetslöshet, sjukdom och arbetsoförmåga, under ålderdomen samt vid barnafödsel och förlust av en försörjare. En del av socialförsäkringsförmånerna grundar sig på arbete medan andra förmåner beviljas alla personer som bor i Finland. De ärenden som gäller socialförsäkring avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Jussi Pajuoja.* Huvudföredragande var referendarierådet *Lea Haapkylä.*

5.13.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Under år 2010 stiftades en särskild lag om besvärsnämnden för olycksfallsärenden. I lagen finns föreskrifter om nämndens uppgifter, sammansättning och finansiering samt om behandlingen av ärenden vid nämnden. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2011. I och med lagändringen infördes också en endomarsammansättning vid nämnden. Nämndens ordförande eller vice ordförande kan ensam avgöra sådana ärenden som inte kräver någon ingående juridisk bedömning.

År 2010 trädde också den nya EU-förordningen 883/2004 i kraft. Förordningen inverkar bl.a. på ansvaret för sjukvårdskostnaderna för sådana pensionärer som är bosatta utomlands. Enligt förordningen ska personer som rör sig mellan olika EU-länder få sina förmåner utbetalda så snabbt som möjligt. Betalningen av en förmån kan också inledas temporärt i sådana fall där länderna är av olika uppfattning om vilket land som ska svara för förmånsbetalningen. Den nya förordningen tillämpas då en EU-medborgare flyttar till ett annat EU-land eller börjat jobba där efter den 1 maj 2010.

I november 2010 trädde lagen om ändring av lagen om folkpensionsindex i kraft. Enligt denna lag ska man i fortsättningen regelbundet under varje valperiod före riksdagsvalet bedöma grundtrygghetens tillräcklighet. Detta kommer första gången att ske år 2011. Det faktum att föreskrifter om denna bedömning togs in i lagen grundar sig på ett förslag av SATA-kommittén, som har fått i uppdrag att utarbeta en totalreform av den sociala tryggheten. Vid bedömningen beaktas de förmåner som beviljas av Folkpensionsanstalten (FPA) samt det utkomststöd som avses i lagen om utkomststöd. Även andra faktorer som avsevärt inverkar på utkomsten beaktas vid bedömningen, såsom beskattningen av förmånerna.

Årligen har ca 15 000 personer fått sådan psykoterapi som ersatts av FPA. I och med den lagändring som trädde i kraft vid ingången av år 2011 ersätter FPA rehabiliterande psykoterapi för alla 16–67-åriga personer som uppfyller de villkor som föreskrivs för detta. Då den psykoterapi som FPA ersätter i form av prövningsbaserad rehabilitering blir lagstadgad kommer man inte längre att kunna åberopa resursbrist som ett hinder för att nya klienter ska få tillgång till psykoterapi. Efter lagändringen är det även möjligt att söka ändring i beslut genom vilka en ersättningsansökan avslås.

Syftet med lagändringen gällande rehabiliterande psykoterapi är att rehabiliteringsklienternas studie- eller arbetsförmåga ska stödas och förbättras. Med hjälp av rehabiliteringen strävar man efter att se till att rehabiliteringsklienten kommer ut i arbetslivet, håller sig kvar i arbetslivet eller återvänder dit, eller att rehabiliteringsklientens studier framskrider. Syftet är också att öka valfriheten när det gäller terapisessionernas antal samt hur ofta och i hurdana perioder terapisessionerna ordnas.

Den 1 mars 2011 trädde lagen om garantipensioner i kraft. Den nya pensionen höjer minimipensionens nivå till knappt 700 euro. Det är fråga om ett lagstadgat minimibelopp för pensionen, som särskilt förbättrar ställningen för personer som varit sjuka eller handikappade ända sedan barndomen. Garantipensionen är en ny form av pension.

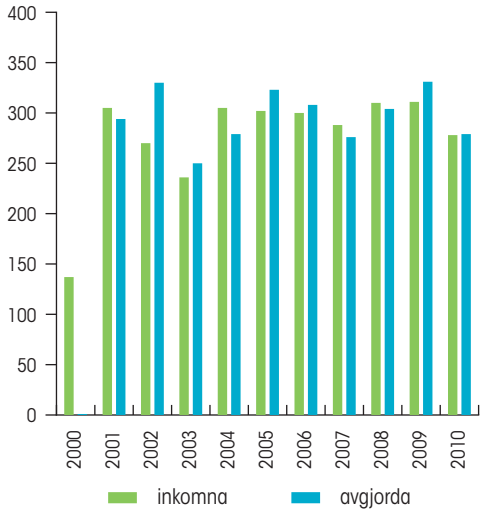
5.13.2 LAGLIGHETSKONTROLL

De klagomål som berörde social trygghet gällde i huvudsak invalidpensioner, sjukförsäkringsersättningar, bostadsbidrag, föräldraförmåner, ersättningar för läkemedelskostnader, olycksfallsersättningar och rehabiliteringsförmåner. Dessutom anfördes ett antal klagomål som gällde studiestöd samt de förmåner som avses i militärskadelagen och militärunderstöd. Klagomål anfördes även över frågor som hänförde sig till den sociala tryggheten för personer som vistas utomlands och personer som flyttat till Finland.

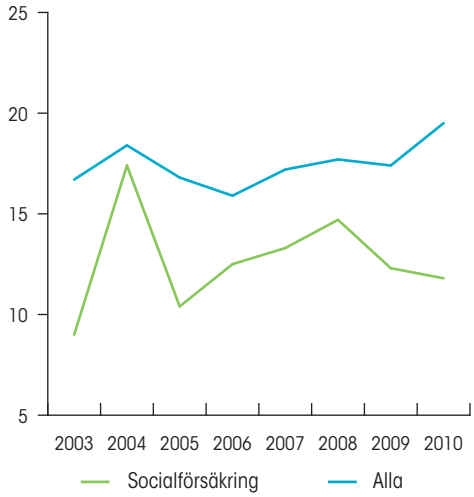
I klagomålen riktades i likhet med åren innan ofta kritik mot att förmånsansökningar eller besvär hade förkastats. I en del klagomål uttrycktes missnöje över att pensionsanstaltens eller fullföljdsinstansens sakkunnigläkare hade ansett att klaganden inte var berättigad till någon förmån trots att den behandlande läkaren hade bedömt att klaganden var arbetsoförmögen. JO kan dock i allmänhet inte befatta sig med innehållet i ett enskilt förmånsbeslut. I första hand anvisar JO klaganden att söka ändring i beslutet. I sina svar blir JO dock ofta tvungen att konstatera att myndigheten eller domstolen har avgjort ärendet inom ramen för sin lagstadgade prövningsrätt.

I klagomålen kritiserades också myndigheternas förfarande, framför allt dröjsmål vid förfarandet samt myndigheternas försummelser av att iaktta serviceprincipen och uppfylla skyldigheten att tillhandahålla rådgivning och information. Under verksamhetsåret anfördes dock färre klagomål över myndigheternas beslutsmotiveringar än förut. Motiveringarna har de facto förbättrats under de senaste åren. Däremot gav behandlingstiderna såväl vid FPA som vid andra socialförsäkringsanstalter fortsättningsvis anledning till mycket missnöje. De dröjsmål som förekom vid FPA i samband med behandlingen av ärenden som gällde utkomstskydd för arbetslösa behandlas på s. 311.

År 2010 inleddes 278 klagomål som hänförde sig till socialförsäkringssektorn. Detta antal är en aning mindre än året innan (311), men motsvarar i det närmaste nivån under 2000-talet i övrigt. Under verk-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010



Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

samhetsåret avgjordes 279 klagomål som hänförde sig till detta sakområde, vilket var färre en året innan (331). Diagrammet nedan visar förändringarna i antalet inkomna och avgjorda klagomål under de senaste tio åren.

Under verksamhetsåret vidtog JO åtgärder i 33 avgöranden, vilket motsvarar 11,8 %. I dessa fall delgav JO myndigheten sin uppfattning om försummelsen eller det felaktiga förfarandet, antingen i handledande eller klandrande syfte, eller konstaterade att saken hade rättats till. Åtgärdsavgörandenas andel har redan under en längre tid hållit sig på en oförändrad nivå. Inom denna sektor var andelen åtgärdsavgöranden en aning mindre än i fråga om alla klagomål.

5.13.3 INSPEKTIONER

Under år 2010 fortsatte inspektionerna av de besvärsorgan som behandlar socialförsäkringsärenden. BJO Pajuoja inspekterade besvärsnämnden för arbetspensionsärenden (TELK), medan inspektionen av besvärsnämnden för olycksfallsärenden utfördes av föredragande vid JO:s kansli. I samband med inspektionerna uppmärksammades i synnerhet besvärsärendenas behandling och kraven på god förvaltning.

BESVÄRSNÄMNDEN FÖR ARBETSPENSIONSÄRENDEN

Vid besvärsnämnden för arbetspensionsärenden var den genomsnittliga behandlingstiden 4,7 månader, vilket kan betraktas som tillfredsställande. Ärenden som gällde rätten till invalidpension ansågs vara mer brådskande än juridiska ärenden.

Nämndens verksamhet upprätthålls med hjälp av den lagstadgade justitieförvaltningsavgiften. Avgiften tas ut hos arbetspensionsanstalterna. De kostnader som orsakas av nämndens verksamhet fördelas mellan arbetspensionsanstalterna i förhållande till förvärvsinkomsterna och arbetsinkomsterna för de försäkrade under det år som föregår kvalifikationsåret. Avgiften fastställs av Försäkringsinspektionen i samband med fastställandet av nämndens budget. Besvärsnämndens budget möjliggör en tillräckligt snabb ökning av antalet visstidsanställda beredare och föredragande ifall antalet besvär ökar.

Nämndens ordförande går igenom alla juridiska avgöranden och övervakar att avgörandena är enhetliga. Under de senaste åren har nämnden ordnat muntlig förhandling i genomsnitt bara en gång per år. Muntlig förhandling har i första hand ordnats på nämndens eget initiativ och har oftast gällt utredning av arbetsförhållanden. Vid nämnden räknas pensionernas belopp fortfarande på slagremsa. Nämnden vill nämligen på detta sätt även i framtiden upprätthålla personalens kunnande när det gäller att beräkna pensioner.

På basis av inspektionen visade det sig att nämndens beslut uppfyller de krav som förvaltningsrättsskipningen ställer bl.a. när det gäller beslutsmotiveringarna. Det konstaterades att nämnden i enlighet med grundlagens krav behandlar besvären utan oskäligt dröjsmål.

BESVÄRSNÄMNDEN FÖR OLYCKSFALLSÄRENDEN

Vid besvärsnämnden för olycksfallsärenden var den genomsnittliga behandlingstiden 6,7 månader. Nämnden hade lyckats förkorta behandlingstiden en aning i förhållande till året innan, men det krävs ytterligare insatser för att nämnden ska kunna nå den eftersträvade behandlingstiden på fyra månader. Nämndens arbetsmängd utökas av att försäkringsanstalterna allt oftare har börjat lägga ut skanningen av dokument bl.a. till Itella Ab. Denna förändring har ökat antalet bristfälliga handlingar, vilket innebär att nämnden allt oftare blir tvungen att begära komplettering av handlingarna. BJO Pajuoja beslutade be Finansinspektionen lämna in en utredning om det förfarande genom vilket försäkringsanstalterna lagt ut skanningen av besvärshandlingar till privata företag.

Nämnden strävar efter att utarbeta grundliga motiveringar till sina egna ställningstaganden. Med anledning av detta önskar nämnden att FörsD kunde motivera sina beslut noggrant i sådana fall där FörsD gör en bedömning som avviker från nämndens. Enligt nämndens ordförande motiverar högsta domstolen

sina beslut angående juridiska frågor väl, vilket innebär att nämnden på basis av dessa beslut även kan göra slutledningar för sin egen beslutspraxis.

Det konstaterades att nämndens verksamhet var klanderfri samt att dess beslut var väl motiverade och avfattade på ett korrekt sätt.

5.13.4 AVGÖRANDEN

LÅNGA BEHANDLINGSTIDER

Vid granskningen av behandlingstiderna ska man betrakta situationen ur förmånssökandens synvinkel och även bedöma ärendets sammanlagda behandlingstid. BJO Pajuoja konstaterade i flera avgöranden att FPA:s förmånsbeslut inte hade meddelats utan dröjsmål. Det var bl.a. fråga om beslut angående föräldradagpenning, läkemedelsersättningar, stöd för vård av barn, sjukdagpenning och bostadsbidrag samt om huruvida en person hade rätt till social trygghet.

If förhalade betalningen av en ersättning

I ett fall hade If Skadeförsäkringsbolag Ab (If) inte utan dröjsmål verkställt FörsD:s ersättningsbeslut. Klaganden fick ett positivt beslut från FörsD nästan åtta år efter att ärendet första gången hade inletts vid If. If fattade å sin sida sitt första ersättningsbeslut fyra månader efter att FörsD:s beslut vunnit laga kraft. De följande besluten fattades först efter ett halvt år och ersättningarna utbetalades efter nio månader.

Enligt BJO borde man i ett ersättningsärende som varit under behandling i nästan åtta år ha handlat exceptionellt snabbt och i samband med verkställigheten av beslutet ha beaktat ärendets långa sammanlagda behandlingstid. Ersättningar som kan betalas i förskott ska betalas ut omedelbart.

BJO konstaterade vidare att verkställigheten av vissa beslut skjuts fram på grund av att FörsD inte alltid i sina beslut fastställer vid vilken tidpunkt en yrkessjukdom uppkommit. Då försäkringsdomstolen endast tar ställning till huruvida ändringssökanden har rätt till ersättning blir ersättningstagaren ibland tvungen att inleda en ny besvärsrunda angående sjukdomens uppkomsttidpunkt.

BJO Pajuojas beslut 13.4.2010,
dnr 3247/4/08*, föredragande Lea Haapkylä

Statskontorets beslut fördröjdes

I ett fall hade Statskontoret med stöd av lagen om olycksfallsförsäkring beviljat klaganden olycksfallspension fram till slutet av november 2006. I beslutet hade Statskontoret antecknat att det senare skulle fattas ett särskilt beslut angående frågan om ersättning efter denna tidpunkt. Klaganden besvärade sig över beslutet hos besvärsnämnden för olycksfallsärenden och vidare hos FörsD, som sände ärendet tillbaka till Statskontoret för ny behandling. Statskontoret fattade ett nytt beslut med anledning av FörsD:s återsändningsbeslut och tog först i detta beslut ställning till frågan om ersättning för tiden efter november 2006.

Statskontoret fattade alltså ett beslut om fortsatt ersättning två år och tre månader efter att betalningen av olycksfallspension hade upphört. Till följd av detta hade klaganden inte tidigare haft möjlighet att besvära sig över beslutet och få sin rätt till olycksfallspension för tiden efter år 2006 prövad vid besvärsorganet. Statskontoret borde enligt BJO ha tagit ställning till frågan om ersättning för tiden efter år 2006 omedelbart efter att klaganden lämnat in medicinsk utredning angående sitt hälsotillstånd vid den aktuella tidpunkten.

BJO Pajuojas beslut 7.6.2010,
dnr 784/4/09*, föredragande Lea Haapkylä

Rehabilitering vid rätt tid

Rehabiliteringssystemet är splittrat eftersom det finns många aktörer inom denna sektor. Under tidigare år har JO noterat att samarbetet mellan företagshälsovården och rehabiliteringsaktörerna inte i alla avseenden fungerar. Rätten till rehabilitering tillgodoses inte heller alltid vid rätt tid, eftersom ärendena ofta för-

dröjs på grund av ändringssökande. Eftersom rehabiliteringstjänsterna är dyra, tar endast få kunder risken att själva stå för rehabiliteringskostnaderna medan de väntar på besvärsinstansens beslut. BJO Pajuoja konstaterade att besvärsprocessen borde försnabbas bl.a. genom att samarbetet mellan hälsovårdssektorn och FPA effektiveras (3794/4/08 och 1498/4/09).

BRISTER I NOGGRANNHETEN OCH RÅDGIVNINGEN SAMT I BESLUTENS SPRÅKDRÄKT OCH MOTIVERINGAR

FPA:s Vanda-Borgå försäkringsdistrikt hade fattat ett interimistiskt avslagsbeslut i ett vårdbidragsärende under den tid ärendet var föremål för ändringssökande. Då ett ärende har överklagats och besvären är under behandling vid besvärsinstansen får FPA dock endast fatta ett positivt interimistiskt beslut i ärendet. FPA:s beslut var således felaktigt (2472/4/08).

FPA:s byrå i Laukas hade å sin sida ansett att ett besvärsärende hade förfallit med anledning av att byrån hade gett ett rättelsebeslut i ärendet. Byrån hade emellertid inte till alla delar bifallit de yrkanden som ändringssökanden hade framfört i besvärsskriften. Byrån borde därför till dessa delar ha överfört ärendet till besvärsnämnden för prövning (4424/4/09*).

I ett annat fall konstaterades det att den kundbetjäning klaganden fått inom FPA:s Vanda-Borgå försäkringsdistrikt inte uppfyllde kraven på god förvaltning. Klaganden, som fick handikappbidrag, hade hos försäkringsdistriktet ansökt om medicinsk rehabilitering för gravt handikappade. Byrån hade sänt klaganden ett brev och en ansökningsblankett som klaganden ombads returnera inom två veckor. I brevet redogjordes det dock inte för sambandet mellan handikappbidrag och medicinsk rehabilitering för gravt handikappade.

Enligt BJO Pajuoja borde det i brevet ha uppgetts att man vid den medicinska bedömningen hade konstaterat att klagandens funktionsförmåga hade förbättrats och att förutsättningarna för beviljande av handikappbidrag därför skulle bedömas på nytt. Han konstaterade vidare att en tidsfrist på två veckor är en kort tid för inhämtande av ett läkarutlåtande (2958/4/08).

FPA:s byrå i Pieksämäki hade å sin sida i ett fall per brev meddelat klaganden att det av den utredning klaganden lämnat in framgick att denne var i behov av yrkesinriktad rehabilitering och att ärendet därför skulle behandlas vid arbetspensionsanstalten, dit det överfördes. Arbetspensionsanstalten hade emellertid förkastat ansökan och återsänt ärendet till FPA, som likaså förkastade ansökan. BJO Pajuoja ansåg att FPA hade avgjort ärendet inom ramen för sin prövningsrätt, men konstaterade att FPA:s brev till arbetspensionsanstalten var misslyckat i fråga om sin ordalydelse. Av brevet kunde man nämligen få en felaktig uppfattning om att FPA hade tagit ställning till behovet av yrkesinriktad rehabilitering i samband med överföringen av ärendet. Enligt BJO:s uppfattning uppfyllde brevet inte kraven på god förvaltning (278/4/09*).

5.14 ARBETSKRAFTEN OCH UTKOMSTSKYDDET FÖR ARBETSLÖSA

Till detta sakområde hör arbetsförvaltningen, utkomstskyddet för arbetslösa och arbetarskyddet, samt frågor som gäller civiltjänst. Utkomstskyddet för arbetslösa hänför sig till den grundläggande 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. 303.

Inom detta sakområde avgjordes ärendena under verksamhetsåret av BJO *Jussi Pajuoja*. JO-sekreterare *Juha Niemelä* fungerade som huvudföredragande för dessa ärenden.

5.14.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Under år 2010 ökade arbetslösheten långsammare än förut och mot slutet av året började den minska. Arbetslöshetsgraden var i slutet av året 7 %. Den förbättrade sysselsättningssituationen avspeglade sig också i arbetslöshetskassornas och Folkpensionsanstaltens (FPA) verksamhet. Antalet ansökningar om utkomststöd för arbetslösa minskade i förhållande till året innan. Tack vare detta lyckades arbetslöshetskassorna och FPA förkorta ansökningarnas behandlingstider så att de motsvarade behandlingstiderna före recessionen, samt normalisera processen för behandlingen av ansökningar.

Trots den förbättrade sysselsättningssituationen fortsatte emellertid långtidsarbetslösheten att öka, liksom arbetslösheten bland personer som fyllt 55 år. Också ungdomsarbetslösheten var ett bekymmer. Regeringen anvisade under våren 2010 ett tilläggsanslag för bekämpande av ungdomsarbetslösheten. Man införde ett lönestöd – 550 euro per månad – avsett för företag som sysselsätter unga och uppmuntrade företag som återhämtade sig efter recessionen att anställa ung arbetskraft. Med hjälp av detta projekt lyckades man på ett halvt år sysselsätta över 3 000 unga.

De nya författningar som innebär att frivilliga studier kan stödas med arbetslöshetsförmåner trädde i kraft vid ingången av år 2010. Den nya formen av stöd blev populärt. Under året började nästan 13 000 studera med hjälp av stödet. Tillämpningen av dessa författningar orsakade besvärliga tolkningssituationer vid arbets- och näringsbyråerna och dessa frågor föranledde också klagomål hos JO. BJO:s avgöranden refereras nedan.

En annan viktig lagändring som genomfördes under verksamhetsåret gällde definieringen av pendlingsregioner. Vid definieringen av pendlingsregionerna slopades de kommunspecifika gränserna. Istället övergick man till en kilometerbaserad (80 km) granskning, vilket anses öka jämlikheten bland arbetssökandena.

Under de senaste åren har den behovsprövning som hänför sig till arbetsmarknadsstödet diskuterats flitigt. Bl.a. SATA-kommittén föreslog att behovsprövningen skulle slopas. Detta har dock inte skett, men i december trädde en ny förordning i kraft genom vilken inkomstgränserna för behovsprövningen höjdes. På årsnivå medförde denna ändring en höjning av arbetsmarknadsstödet för ca 15 000 personer.

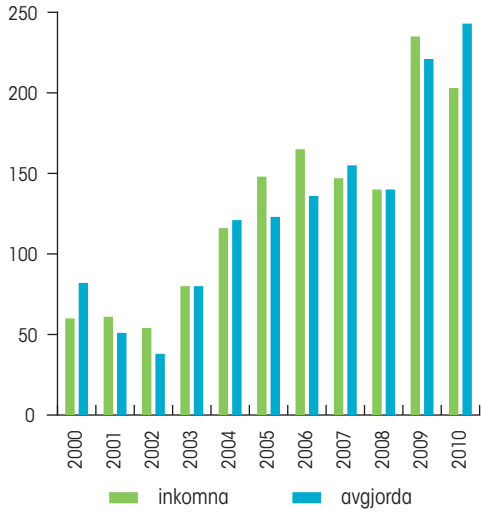
Den behovsprövning som utförs i samband med beviljandet av arbetsmarknadsstöd innebär att stödets storlek påverkas förutom av personens egna inkomster även av makens eller föräldrarnas inkomster. T.ex. för en barnlös person vars makes inkomster uppgick till 1 800 euro per månad steg arbetsmarknadsstödet från ca 350 till 500 euro per månad. Arbetsmarknadsstöd betalas till arbetslösa som för första gången kommer ut på arbetsmarknaden, till arbetslösa som inte längre kan få grunddagpenning eller inkomstrelaterad dagpenning på grund av att maximitiden på 500 dagar har löpt ut samt till arbetslösa som länge har stått utanför arbetsmarknaden.

I slutet av år 2010 överlämnades ännu en regeringsproposition vars syfte var att förkorta de längsta behandlingstiderna för ansökningar om arbetslöshetsförmåner. Lagen om ändring av 11 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa trädde i kraft den 1 mars

2011 och enligt den ska ett beslut om en arbetslöshetsförmån ges inom 30 dagar efter att ansökan har inkommit. Det föreskrivs även att ansökningarna ska behandlas utan ogrundat dröjsmål och i regel är ansökningarnas behandlingstid redan för närvarande kortare än 30 dagar.

5.14.2 ANTALET KLAGOMÅL OCH ANDELEN ÅTGÄRDS-AVGÖRANDEN

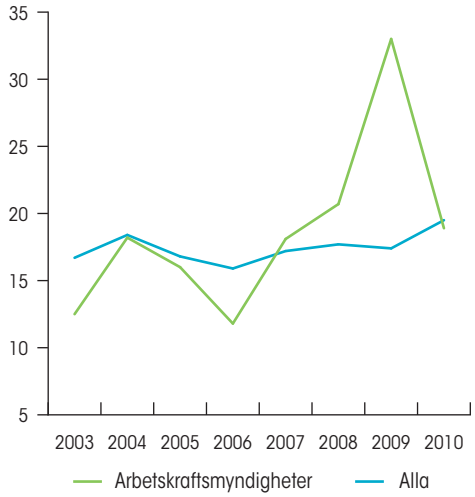
Under verksamhetsåret inleddes 202 klagomålsärenden som gällde arbetskraften. Detta antal är en aning lägre än året innan (236), men dock klart högre än tidigare under 2000-talet. Under verksamhetsåret avgjordes 246 klagomål som hänför sig till detta sakområde, vilket var fler än året innan (221). Av följande diagram framgår antalet inkomna och avgjorda klagomål under de senaste tio åren.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010

Ökningen av antalet klagomål inom detta sakområde stämmer överens med den allmänna ökningen av antalet klagomål som inkommit till JO:s kansli. Det stora antalet klagomål år 2009 förklaras huvudsakligen av den mängd klagomål som anfördes över behandlingstiderna vid arbetslöshetskassorna. Under år 2010 framträdde inte någon enskild fråga på motsvarande sätt, även om såväl FPA:s som arbetslöshetskassornas behandlingstider fortsättningsvis föranledde klagomål.

Det faktum att arbetssökandena uträttade fler ärenden än förut vid arbets- och näringsbyråerna återspeglade sig också i antalet klagomål. I klagomålen uppmärksammades i synnerhet byråernas förfarande i samband med olika sysselsättningsåtgärder oftare än åren innan. På det hela taget verkar det som om kunderna inom arbetsförvaltningen fått ökad kännedom om möjligheten att klaga hos JO. De har också vant sig vid att kommunicera med myndigheterna via e-post. Av de klagomål som gällde detta sakområde inkom ca 70 % per e-post, medan i genomsnitt 54 % av alla klagomål inkommer till JO:s kansli per e-post.



Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

JO vidtog åtgärder i 44 av de avgjorda ärendena, vilket motsvarar 17,8 %. I dessa fall delgav JO myndigheten, antingen i handledande eller i klandrande syf-

te, sin uppfattning om myndighetens felaktiga förfarande. Denna andel motsvarar det genomsnittliga antalet åtgärdsavgöranden såväl i fråga om alla klagomål som i fråga om det aktuella sakområdet. Det höga antalet åtgärdsavgöranden år 2009 förklaras av det stora antalet avgöranden gällande arbetslöshetskassornas behandlingstider.

På samma sätt som förut gällde klagomålen ofta innehållet i ett förmånsbeslut, dvs. missnöje med en myndighets beslut. JO kan dock inte befatta sig med beslut som en myndighet har fattat inom ramen för sin prövningsrätt eller ändra eller upphäva ett beslut. En del av klagomålen lämnades å sin sida utan prövning på grund av att ärendet var under behandling vid någon annan myndighet eller domstol.

5.14.3 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret utgjorde arbetsbrotten ett särskilt tema för inspektionerna. Detta tema valdes med anledning av de klagomål som avgjordes under år 2009, där BJO riktade kritik mot samarbetet mellan arbetarskyddsdistriktet, polisen och åklagaren vid utredningen av arbetsbrott. BJO konstaterade i detta sammanhang att arbetarskyddsbrott ska utredas i brådskande ordning eftersom åtalsrätten för dessa brott preskriberas redan efter två år. Kravet på brådskande behandling accentueras av att utredningen 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 (JO:s berättelse för år 2009, s. 241).

Ett problem i fråga om arbetsbrotten är att de sällan kommer till myndigheternas kännedom. Ifall det inte ordnas en centraliserad behandling av dessa brott finns det således risk för att myndigheterna inte kan skaffa sig sådan särskild sakkunskap som behövs vid utredningen av brotten. Denna fråga behandlas i avsnittet gällande åklagare på s. 160.

Utredningen av arbetsbrotten försvåras också av att brotten är mycket varierande till sin karaktär. Det kan vara fråga om faror på arbetsplatserna som medför risker för de anställdas liv och hälsa, vilket är fallet i fråga om arbetarskyddsbrott. Utredningen av dessa brott motsvarar till sin karaktär olycksfallsutredning, som t.ex. kan kräva förtrogenhet med tekniskt invecklade anordningar och system. Det kan också vara fråga om ekonomisk brottslighet, såsom olovligt utnyttjande av utländsk arbetskraft. Utredningen av dessa brott kan innefatta invecklade ansvarsfrågor, t.ex. då det är fråga om en kedja av arbetsförhållanden, samt krävande kalkyler vid beräknandet av vinningen av brottet.

Frågan om hur utredningen av olika slags arbetsbrott kunde organiseras behandlas nedan i samband med redogörelsen för inspektionen vid polisinrättningen i Helsingfors.

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS ARBETARSKYDDSAVDELNING

Vid den inspektion som utfördes i Tammerfors bekantade sig JO med verksamheten vid social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning, dvs. med ledningen och styrningen av arbetarskyddet på ministerienivå. Det framgick att Regionförvaltningsverken årligen utför ca 20 000 arbetarskyddsinspektioner, varav ca 3 000 är kundinitierade och resten utförs på eget initiativ. Mediernas intresse för arbetarskyddet har ökat, i synnerhet intresset för sådana ärenden som gäller utländska arbetstagare, olika slags trakasserier samt mögel- och fuktskador.

ANSVARSOMRÅDET FÖR ARBETARSKYDD VID REGIONFÖRVALTNINGSVERKET I VÄSTRA OCH INRE FINLAND

I Tammerfors bekantade sig JO också med verksamheten inom ansvarsområdet för arbetarskydd vid det nya Regionförvaltningsverket. Inom detta ansvarsområde betonades det att man inom arbetarskyddet i större utsträckning än för närvarande borde koncentrera sig på att övervaka att arbetsplatserna är trygga och inte alltför mycket befatta sig t.ex. med byggnadstekniska frågor, vilket tidigare varit fallet. Vidare konstaterades det att förebyggande åtgärder är av avgörande betydelse

i sådana fall där det förekommer våld på arbetsplatserna och när det gäller att bekämpa riskerna för våld. Denna fråga är viktig i synnerhet inom servicebranschen och inom social- och hälsovårdssektorn.

När det gäller övervakningen av den grå ekonomin konstaterades det att ett problem utgörs av att det är svårt att uppdaga eventuella missförhållanden. I synnerhet utländska arbetstagare är ofta nöjda med sina arbetsvillkor, trots att villkoren t.ex. står i strid med arbetstidslagstiftningen. I det skede då polisen börjar utreda saken har arbetstagarna ofta redan återvänt till sitt hemland.

UTREDNINGEN AV ARBETSBROTT VID POLISINRÄTTNINGEN I HELSINGFORS

Vid polisinrättningen i Helsingfors har antalet ärenden som gäller arbetsbrott kontinuerligt ökat. Till polisen anmäls årligen drygt hundra arbetsbrott, av vilka största delen är arbetstidsförseelser. Dessutom anmäls årligen ett stort antal diskriminerings- och arbetarskyddsbrott. Polisinrättningen tillhandahåller också handräckning för andra polisinrättningar. Vid polisinrättningen i Helsingfors behandlas årligen på ett eller annat sätt över 200 ärenden som gäller arbetsbrott eller misstankar om sådana brott.

Arbetsbrotten utreds vid två olika enheter, nämligen vid enheten för våldsbrott och vid enheten för ekonomiska brott och egendomsbrott. När det gäller arbetarskyddsbrott sker utredningen av olycksfall i arbetet och eventuellt vållande av skada eller dödsvållande samt utredningen av dödsorsaken med mycket likartade metoder som används vid utredningen av våldsbrott.

Vid enheten för våldsbrott utreds arbetsbrotten av en undersökningsledare och två utredare. Alla ärenden som behandlas vid denna enhet går via den kommissarie som fungerar som undersökningsledare. Utredarna är specialiserade på sitt område och koncentrerar sig enbart på att utreda arbetsbrott.

Vid enheten för ekonomiska brott och egendomsbrott utreds t.ex. olovlig användning av utländsk arbetskraft och sådan diskriminering på arbetsplatsen som till sin karaktär påminner om profitering. Inom denna enhet sker utredningsarbetet vid två underavdelningar, där det finns sammanlagt ca 15 utredare. Vid vardera underavdelningen finns också två undersökningsledare. Arbetsbrotten utgör ca 10 % av utredarnas arbetsmängd.

Enligt polisinrättningen har samarbetet med både arbetarskyddsmyndigheterna och åklagarna fungerat väl. Samarbetet med åklagarna har effektiverats genom att arbetsbrotten har koncentrerats till vissa nyckelåklagare.

I samband med inspektionen framfördes det som en utvecklingsidé att man vid enheten för våldsbrott endast skulle utreda sådana ärenden där det är fråga om vållande av skada eller dödsvållande. Utredningen av övriga arbetsbrott ansågs snarare höra till enheten för ekonomiska brott och egendomsbrott.

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

Huvudföredraganden för detta sakområde deltog i den inspektion som biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen utförde vid arbets- och näringsministeriets koncernstyrningsenhet samt vid ministeriets avdelning för sysselsättning och företagande.

5.14.4 AVGÖRANDEN

UPPFÖLJNING AV BEHANDLINGSTIDER

Under år 2010 fortsatte JO följa upp behandlingstiderna vid FPA, arbetslöshetskassorna och besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden.

FPA

FPA lyckades under slutet av år 2009 förkorta ansökningarnas behandlingstider till den eftersträvade genomsnittliga behandlingstiden på en vecka. I början av verksamhetsåret fick JO dock fortfarande ta emot

klagomål angående dröjsmål vid behandlingen. BJO bad FPA lämna in en allmän utredning om ansökningsmängderna och behandlingstiderna. Utredningen visade att ärendena på nytt hade hopat sig hos FPA i början av år 2010. Situationen var särskilt svår i de största försäkringsdistrikten, såsom i Helsingfors försäkringsdistrikt, vilket även en del av klagomålen riktade sig mot.

Mot slutet av året lyckades FPA emellertid förkorta behandlingstiderna så mycket att BJO inte längre ansåg att det fanns skäl att fortsätta uppföljningen. Han konstaterade emellertid att det med tanke på ett jämlikt bemötande av FPA:s kunder i viss mån förekom alltför stora skillnader mellan behandlingstiderna i olika försäkringsdistrikt. BJO framförde att FPA borde sträva efter att minska skillnaderna mellan försäkringsdistrikten genom arbetsutjämning.

BJO Pajuojas beslut 16.12.2010,
dnr 1066/2/10, föredragande Juha Niemelä

Arbetslöshetskassorna

Uppföljningen av arbetslöshetskassornas behandlingstider inleddes år 2009 och fortsatte under verksamhetsåret. Arbetslöshetskassorna hade som mål att förkorta behandlingstiderna till två veckor, vilket motsvarade den genomsnittliga behandlingstiden innan arbetslösheten började öka.

BJO följde upp behandlingstiderna vid de arbetslöshetskassor vars behandlingstider uppmärksammades i klagomålen och granskade vilka åtgärder kassorna vidtagit för att förkorta behandlingstiderna. Fram till sommaren hade arbetslöshetskassorna över lag lyckats förkorta sina behandlingstider till 2–3 veckor.

Klagomål angående utkomstskyddet för arbetslösa

BJO avgjorde också ett ärende gällande behandlingstiderna för ansökningar om utkomstskydd för arbetslösa, som han tagit till behandling på eget initiativ (4032/2/09). BJO ansåg nämligen att det var bekymmersamt att besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden redan under en längre tid årligen hade avgjort färre ärenden än vad som inkommit till den. Till följd av detta fanns det 4 500 besvärsärenden som väntade på att bli avgjorda vid nämnden.

Nämnden uppgav att tilläggsarbetskraft hade anställts och att behandlingsprocessen hade utvecklats. Med dessa åtgärder hade nämnden från januari till juni lyckats förkorta den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden till 5,7 månader. Nämnden avgjorde också ett större antal ärenden än vad som inkom till den. Utvecklingen var således positiv. BJO bad dock nämnden lämna in uppgifter om resultatet för år 2010 i sin helhet så snart uppgifterna hade sammanställts.

Av de uppgifter som nämnden lämnade in 11.1.2011 framgick det att antalet ärenden som inkommit till nämnden hade minskat i förhållande till året innan. Nämnden lyckades minska antalet ärenden som väntade på att bli avgjorda med nästan 600 ärenden. Ärendenas genomsnittliga behandlingstid var 6,3 månader.

FRIVILLIGA STUDIER SOM STÖDS MED UTKOMSTSKYDD FÖR ARBETSLÖSA

De bestämmelser enligt vilka frivilliga studier stöds med utkomstskydd för arbetslösa trädde i kraft den 1 januari 2010. Bestämmelserna hör samman med helhetsreformen av den yrkesinriktade vuxenutbildningen. Målet med reformen är att bemöta den eventuella brist på kunnig arbetskraft som hotar i framtiden samt att utveckla vuxenutbildningsstödet så att det uppmuntrar arbetslösa att utvidga sitt kunnande. I enlighet med de riktlinjer som fastställts av SATA-kommittén har man för avsikt att avskaffa skillnaderna mellan arbetskraftspolitisk vuxenutbildning och den arbetssökandes självvalda studier som godkänts av arbets- och näringsbyrån och som stöds med utbildningsdagpenning.

Arbets- och näringsbyråernas kunder aktiverade sig genast efter att lagen trätt i kraft och förhörde sig om sina möjligheter att få den nya formen av stöd. De ärenden BJO behandlade visade emellertid att det förekom problem vid tillämpningen av den nya lagen. Problemen härrörde sig delvis från reformens strama tidta-

bell. Ändringarna utarbetades i december och trädde i kraft redan vid ingången av nästa år. Ministeriet ordnade på förhand utbildning för byråerna, men i samband med lagens tillämpning uppkom det snabbt nya krävande tolkningssituationer.

I de klagomål som inkom till JO kritiserades bl.a. det sätt på vilket avgöranden som gällde frivilliga studier hade motiverats, beslutsprocesserna vid byråerna, den information som gavs om förmånen samt det faktum att byråernas avgöranden inte kan överklagas.

För att en person ska beviljas stöd för sina studier krävs det att arbets- och näringsbyrån bedömer att studierna är ändamålsenliga i arbetskraftspolitiskt avseende och att man i sysselsättningsplanen avtalat om att studierna ska stödas. BJO konstaterade att byråerna i de fall som aktualiserats i klagomålen i och för sig hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt. Däremot fanns det brister i beslutsmotiveringarna. Dessutom fanns det skillnader i fråga om beslutsprocesserna och sätten för registrering av avgörandena vid olika byråer.

BJO uppmärksammade ministeriet på vikten av en enhetlig beslutspraxis och på att avgörandena ska dokumenteras på ett tillbörligt sätt. Eftersom byråernas avgöranden i allmänhet inte kan överklagas genom besvär, finns det risk för att det uppkommer ogrundade lokala skillnader vid bedömningen av sökandenas personliga egenskaper och sysselsättningsmöjligheter samt sysselsättningssituationen inom området.

Enligt BJO ska ministeriet följa upp dessa faktorer då ministeriet inhämtar respons angående tillämpningen av de nya bestämmelserna hos byråerna och bedömer behoven av att revidera bestämmelserna.

BJO Pajuojas beslut 16.12.2010, dnr 329/4/10* samt 350, 372, 841 och 1355/4/10, föredragande Juha Niemelä

INHÄMTANDE AV SAKKUNNIGUTLÅTANDEN

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot Mellersta Finlands arbets- och näringscentral och de arbets- och näringsbyråer som lyder under den för att de inte hade skaffat ett enda utlåtande angående startpenning av klagandens företag trots det ramavtal som företaget och centralen ingått år 2008.

Enligt centralen hade det efter att anbudsförfarandet inletts framgått att byrån redan hade ett gällande avtal och att man enligt en efterhandsbedömning inte borde ha ingått något avtal med klagandens företag. Kunderna hade dessutom ansett att det var besvärligt att anlita klagandens företag eftersom det var mer avsides beläget. Klaganden hade dock varit beredd att vid behov komma in till staden.

Detta förfarande stred inte mot lagen, men centralen borde innan anbudsförfarandet inleddes ha utrett att det fanns ett annat avtal och även i övrigt ha gjort en närmare bedömning av behovet av utlåtanden. Det var inte heller befogat att avstå från att utnyttja företagets tjänster på grund av dess avlägsna läge.

Enligt sitt utlåtande hade ministeriet för avsikt att ändra sina anvisningar så att man i ramavtalen i fortsättningen ska kunna bedöma upphandlingens minimiomfattning. Beställaren ska således noggrannare än förut bedöma sitt behov av tjänster, vilket gör det lättare för tjänsteproducenten att planera sin verksamhet.

BJO Pajuojas beslut 26.5.2010,
dnr 88/4/09*, föredragande Juha Niemelä

SPRÅKLIGA RÄTTIGHETER

De språkliga rättigheterna för kunderna inom arbetsförvaltningen aktualiserades i två avgöranden. I ärendet 2117/4/09* framgick det att klaganden hade uppgett svenska som sitt modersmål vid Helsingfors arbets- och näringscentral. Klaganden hade emellertid blivit betjänad också på finska. Enligt byrån hade klaganden nöjt sig med detta och inte begärt att få betjäning enbart på svenska. Det arbetskraftspolitiska utlåtande som gavs i ärendet var också avfattat på både finska och svenska. Enligt BJO borde byrån dock från första början ha betjänat klaganden på dennes modersmål och inte ha förutsatt att klaganden uttryckligen skulle åberopa sina språkliga rättigheter. Dessutom borde utlåtandet ha avfattats enbart på svenska.

Det andra klagomålet gällde ett fall där en anställd vid Åbo arbets- och näringsbyrå hade försummat att hänvisa klaganden till en anställd som talade svenska, trots att en sådan person stod till förfogande (2645/4/10*).

5.15 ALLMÄNNA KOMMUNÄRENDEN

Inom detta sakområde statistikförs närmast ärenden som gäller kommunernas och samkommunernas allmänna förvaltning samt kommunalt beslutsfattande och förvaltningsförfarande. Till detta sakområde hänförs också ärenden som gäller valet av hyresgäster till sådana hyresbostäder för vilka stöd beviljats enligt arava- eller räntestödslagen, samt ärenden som gäller den kommunala parkeringsövervakningen. De ärenden som gäller kommunala arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden statistikförs likaså ofta inom detta sakområde. Klagomål som gäller kommunala social-, hälsovårds-, undervisnings-, förmyndar- och miljömyndigheters verksamhet hänförs däremot i allmänhet till det sakområde som berör sektorn i fråga. Gränsdragningen är emellertid flexibel. Om ett klagomål t.ex. uttryckligen berör en fråga som gäller den kommunala självstyrelsen eller kommunens allmänna kompetensområde, kan klagomålet statistikföras som ett allmänt kommunärende trots att det har riktats mot en myndighet inom en viss sektor.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes från och med den 1 april 2010 av BJO *Maija Sakslin.* 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 grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

I kommunallagen finns grundläggande bestämmelser om kommunalförvaltningens allmänna organisation och i lagen om kommunala tjänsteinnehavare finns heltäckande bestämmelser om tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning. Inom kommunalförvaltningen iakttas också förvaltningslagen, som innehåller bestämmelser om grunderna för god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden. Inom kommunalförvaltningen gäller dessutom de krav som ställs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen), i språklagen och i lagen om likabehandling.

I Finland har kommunerna ett mycket omfattande verksamhetsområde. Största delen av kommunernas uppgifter är lagstadgade. Alla kommuner behöver samarbeta med varandra, åtminstone när det gäller organiseringen av sådan verksamhet som överskrider kommungränserna. Samarbetet mellan kommunerna regleras i huvudsak i kommunallagen, men bestämmelser om samarbetet finns också i speciallagar. Dessutom regleras samarbetet mellan kommunerna i lagen om en kommun- och servicestrukturreform. Kommunerna kan även bedriva samarbete med stöd av privaträttsliga avtal, samt inom ramen för föreningar, stiftelser, andelslag och aktiebolag som kommunerna grundat, ibland tillsammans med andra sammanslutningar. Samarbete kan även bedrivas med stöd av avtal om köptjänster och servicesedlar.

Vid ingången av år 2010 genomfördes fyra sammanslagningar av hela kommuner. Dessa sammanslagningar omfattade sammanlagt tio kommuner. Antalet kommuner uppgick år 2010 till 342. Kommunernas administrativa gränser utgör grunden för den primära regionindelningen i vårt land. Kommunindelningen utgör även grunden för bestämningen av verksamhetsområdena för de flesta statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar, samt för fastställandet av valkretsarna. Den nya kommunindelningslagen (1698/2009) trädde i kraft vid ingången av år 2010. Syftet med denna lag är att främja en förnyelse av kommunstrukturen. När det gäller att bereda ändringar av kommunindelningen överförs tyngdpunkten allt tydligare till kommunerna. Lagen tillämpas första gången på de ändringar av kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av år 2011.

Inom statens centralförvaltning sköts kommunärendena vid flera olika ministerier. Från och med ingången av år 2008 har finansministeriet (FM) svarat för utvecklandet av den allmänna lagstiftning som berör kommu-

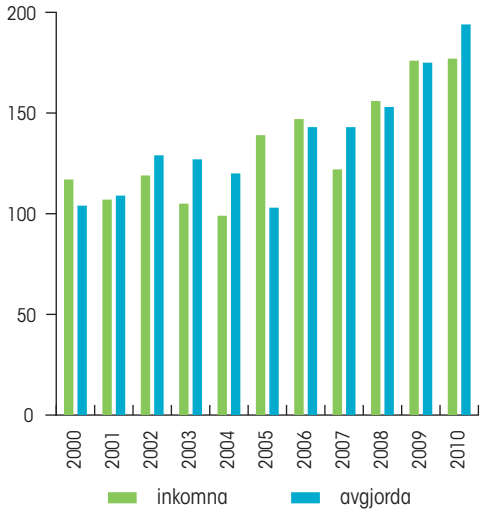
nerna och kommunalförvaltningen, för de uppgifter som hör samman med redovisning och analys av kommunernas ekonomi samt för samarbetet mellan staten och kommunerna. Ministeriet svarar också för de skattefrågor som berör kommunerna. Dessutom följer ministeriet allmänt kommunernas verksamhet och ekonomi samt ser till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna.

5.15.2 LAGLIGHETSKONTROLL

En part som är missnöjd med en kommunal myndighets beslut har, liksom varje kommuninvånare, möjlighet att anföra kommunalbesvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen. Besvären föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. Kommunalbesvär kan anföras över laglighetsfrågor. Principen om kommunal självstyrelse, tillgodoseendet av kommuninvånarnas 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. Lagarna gällande regionförvaltningsreformen trädde i kraft den 1 januari 2010 och vid denna tipdunkt inledde också de nya regionförvaltningsverken sin verksamhet. Enligt kommunallagen kan regionförvaltningsverket med anledning av klagomål undersöka om kommunen har iakttagit gällande lagar.

JO:s laglighetskontroll utgör ett komplement till det rättsskydds- och tillsynssystem som tillämpas inom kommunalförvaltningen. Detta system grundar sig på kommunallagen och bärs upp av kommuninvånarna och de kommunala organen. Under verksamhetsåret avgjorde JO ca 200 ärenden som gällde kommunala frågor. Under de senaste tio åren har avgörandena i stadig takt ökat i antal och nästan fördubblats från år



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010

Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

2000, då JO avgjorde ca 100 klagomål som gällde kommunerna. Två förhållandevis stora kategorier av ärenden utgörs av de klagomål som gäller valet av hyresgäster samt parkeringsövervakning.

Under verksamhetsåret riktades i flera av de klagomål som gällde det kommunala beslutsfattandet 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.

JO konstaterade med anledning av ett klagomål att kommunstyrelsens ordförande på kommunens vägnar hade undertecknat ett samarbetsavtal som berörde social- och hälsovårdsväsendet, utan att ha fått ett tillbörligt bemyndigande till det av kommunstyrelsen. I ett annat fall hade kommunstyrelsen vid sitt sammanträde den 22 december 2008 verkställt de beslut som fattats vid kommunfullmäktiges sammanträde den 15 december 2008 utan att protokollet över fullmäktiges sammanträde hade justerats på ett behörigt sätt. Detta berodde på den brådska som föranleddes av en tjänsteutnämning. Också detta förfarande var felaktigt.

JO kan dock inte inom ramen för laglighetskontrollen ändra eller upphäva en kommunal myndighets beslut. Däremot kan JO delge tillsynsobjektet sin uppfattning om det lagenliga förfarandet eller uppmärksamma tillsynsobjektet på de krav som följer av god förvaltningssed. På grund av de ovan nämnda felaktiga förfarandena uppmärksammade JO kommunstyrelsen och kommundirektören för framtiden på vikten av tillbörligt och gott förvaltningsförfarande inom kommunalförvaltningen. Oriktiga och otillbörliga förfaranden kan leda till att beslutens riktighet ifrågasätts samt väcka misstroende för förvaltningen.

Kommunens kompetensområde har av tradition indelats i kommunens allmänna kompetensområde och kommunens särskilda kompetensområde. Till det allmänna kompetensområdet hör de uppgifter som kommunen åtagit sig genom sina egna beslut och till det särskilda kompetensområdet hör de uppgifter som kommunen ska sköta med stöd av olika lagar. Enligt förarbetena till kommunallagen styrs utformningen av kommunens allmänna kompetensområde av kommunen själv och i sista hand av förvaltningsrättsskipningen. Näringspolitiken utgör ett central inslag i kommunens allmänna kompetensområde. Kommunen svarar för att det föreligger allmänna förutsättningar för att näringsverksamhet ska kunna bedrivas. Enligt vedertagen praxis har det nämligen ansetts höra till kommunens kompetensområde att skapa allmänna förutsättningar för näringsverksamheten. Däremot är det mer problematiskt att avgöra i vilken utsträckning kommunen själv kan bedriva eller vara delaktig i affärsverksamhet eller stöda privata företag.

Kommunens näringspolitiska rörelsefrihet begränsas också kraftigt av Europeiska unionens konkurrenslagstiftning. Principerna för beviljande av statsstöd för företag fastställdes fram till den 30 november 2009 i artiklarna 87–98 i EG-fördraget. I och med de ändringar som Lissabonavtalet medförde definieras dessa principer sedan den 1 december 2009 i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och som påverkar handeln mellan medlemsstaterna oförenligt med den inre marknaden, om inte något annat föreskrivs i fördraget.

Av ett klagomål framgick det att Pemar stad var delägare i Lounais-Suomen Hiihtotunneli Oy och att staden hade beviljat ekonomiskt stöd för projektet. JO konstaterade att det inte framgick av stadsstyrelsens utredning att bolagets andra delägare i likhet med staden skulle ha gett bolaget ekonomiskt stöd i form av borgensförbindelser eller lån på villkor för eget kapital. Enligt utredningen verkade det huvudsakligen vara staden som fick bära den ekonomiska risken för att bolaget skulle försättas i konkurs på grund av sin insolvens.

Enligt JO visade stadsstyrelsens utredning att staden i samband med beslutsfattandet angående stadens deltagande i skidtunnelprojektet och beviljandet av ekonomiskt stöd till bolaget inte tillräckligt noggrant hade utrett huruvida deltagandet i ett sådant projekt hör till kommunens kompetensområde, i synnerhet när det gällde att bära företagsrisken. Staden hade

inte heller utrett huruvida EU:s statsstödsbestämmelser var tillämpliga på besluten, eller statsstödsbestämmelsernas eventuella konsekvenser för beslutens lagenlighet. JO ansåg att beredningen av beslutsfattandet gällande stadens deltagande i skidtunnelprojektet var behäftad med väsentliga brister (3843/4/08*).

I sitt avgörande gällande en fastighetsaffär som Pello kommun ingått konstaterade BJO att det även i detta fall framgick av kommunens utredning att kommunen inte i samband med sina beslut hade utrett huruvida EU:s statsstödsbestämmelser eventuellt var tillämpliga på besluten, eller vilka konsekvenser statsstödsbestämmelserna hade med tanke på beslutens lagenlighet. Tillsynen över statsstöden utövas av Europeiska unionens kommission. Varken de nationella domstolarna eller JO har behörighet att bedöma huruvida stöden är förenliga med den inre marknaden. JO kan dock uppmärksamma de kommunala beslutsförfarandena och fästa vikt vid att besluten ska beredas på ett tillbörligt sätt. I detta syfte uppmärksammade BJO på ett allmänt plan kommunstyrelsen på att förbiseendet av statsstödsbestämmelserna, i synnerhet med beaktande av HFD:s senaste beslutspraxis, kan leda till att besluten upphävs på grund av att de anses ha tillkommit i oriktig ordning (4208/4/09).

I ett klagomål riktade klagandena kritik mot ett förköpsbeslut som Janakkala kommun fattat. BJO konstaterade att motiveringen till kommunstyrelsens beslut bara innehöll en hänvisning till generalplaneringen, köpevillkoren och fastighetens läge. Den största parcell som var föremål för förköpet bestod huvudsakligen av jord- och skogsbruksmark samt delvis av ett område avsett för turism. Den andra parcellen hörde till ett bycentrumområde. I kommunens plan hade områdena därmed inte anvisats för sådana ändamål som avses i förköpslagen, dvs. för samhällsbyggande eller för rekreations- och skyddsändamål. Eftersom grunderna för områdenas användningsändamål inte framgick direkt ur planen, borde kommunen i sitt beslut ha meddelat vilka planer eller utredningar de användningsändamål som avses i lagen grundade sig på. Eftersom denna utredning saknades ur kommunstyrelsens beslut, hade beslutet inte motiverats på det sätt som avses i förvaltningslagen.

Den utredning kommunstyrelsen gav med anledning av klagomålet innehöll inte heller tillräckligt utförliga motiveringar för att man skulle ha kunnat bedöma huruvida förutsättningarna för och syftet med kommunens beslut om att utnyttja förköpsrätten motsvarade de kriterier som anges i förköpslagen.

Enligt BJO var kommunens förfarande lagstridigt, eftersom varken beslutet om att utnyttja förköpsrätten eller den utredning som gavs med anledning av klagomålet hade motiverats på ett sådant sätt att det på basis av dem skulle ha varit möjligt att bedöma vilka omständigheter och utredningar eller vilka tillämpliga lagrum som hade inverkat på avgörandet, eller huruvida kommunstyrelsens bruk av sin prövningsrätt hade grundat sig på lag (1695/4/09*).

Med anledning av ett annat klagomål konstaterade BJO att Esbo stad vid tillsättandet av en tjänst hade valt att endast ledigförklara tjänsten internt och fastställt en ansökningstid på en vecka, trots att lagen om kommunala tjänsteinnehavare innehåller exakta och entydiga bestämmelser om att en anställning i tjänsteförhållande förutsätter ett offentligt ansökningsförfarande, där ansökningstiden ska vara minst 14 dygn. Enligt den utredning som erhölls i ärendet grundade sig stadens förfarande på en tjänstestadga som blivit upphävd redan fem år tidigare och på den praxis som utformats på basis av tjänstestadgan. Stadsstyrelsen konstaterade emellertid i sin tilläggsutredning att det var fråga om ett enstaka fall.

Enligt BJO var Esbo stads förfarande vid tillsättandet av tjänsten lagstridigt både på grund av att tjänsten bara hade ledigförklarats internt och på grund av att ansökningstiden endast var en vecka. I och med att staden försummade att iaktta det lagstadgade offentliga ansökningsförfarandet kränkte staden grunderna för den offentliga förvaltningen, som är avsedda att trygga tillförlitligheten, rättvisan och jämlikheten inom förvaltningen. Genom det offentliga ansökningsförfarandet strävar man även efter att bästa möjliga personal ska kunna rekryteras till den offentliga förvaltningen. Ansökningstiden på en vecka, som grundade sig på den praxis som uppkommit på basis av den upphävda tjänstestadgan, stod även i strid med grundlagens krav på lagbundenhet inom förvaltningen (12/4/09*).

Nyslotts stad konstaterade å sin sida i den utredning staden gav med anledning av ett klagomål att man inom stadens personalförvaltning hade haft en felaktig uppfattning om grunderna för beviljande av faderskapsledighet. Efter att staden hade upptäckt det sakfel som inträffat vid beslutsfattandet angående klagandens faderskapsledighet hade staden rättat felet. Staden hade också rättat de fel som inträffat vid lönebetalningen i samband med beviljandet av faderskapsledighet för andra tjänsteinnehavare och arbetstagare. Enligt personalförvaltningens utredning hade det under åren 2007–2010 inträffat sex fel vid lönebetalningen, vilka hade rättats till. Under åren 2005–2006 hade det däremot inte inträffat ett enda fel. BJO ansåg att det var synnerligen positivt att staden efter att ha upptäckt sitt fel hade rättat både det fel som gällde klaganden och de fel som berörde övriga tjänsteinnehavare och arbetstagare (4450/4/09).

Med anledning av ett annat klagomål konstaterade BJO att det faktureringsförfarande som grundade sig på ekonomidatasystemet för social- och hälsovårdstjänsterna inom samkommunen Kainuun maakunta inte var förenligt med de förvaltningsrättsliga principer som hör till grunderna för god förvaltning. Faktureringsförfarandet innebar att klienterna fick ett ojämlikt bemötande och att klienternas tillitsskydd inte tillgodosågs. Till följd av samkommunens lagstridiga förfarande blev klaganden föremål för ogrundad indrivning av dagvårdsavgifter. Förfarandet förorsakade även klaganden extra kostnader, som dock endast uppgick till några tiotals euro.

Enligt BJO var denna fråga emellertid av principiell betydelse. Eftersom de extra kostnader och den olägenhet klaganden förorsakats berodde på samkommunens lagstridiga förfarande, ansåg BJO att samkommunen skulle gottgöra klaganden för dessa extra kostnader och eventuellt också för den olägenhet klaganden orsakats av saken. Denna skyldighet grundade sig enligt BJO på det grundlagsenliga kravet på lagbundenhet inom förvaltningen och på den skyldighet att främja de grundläggande fri- och rättigheterna som ålagts det allmänna i grundlagen.

Samkommunen meddelade BJO att den åtgärdat sitt ekonomidatasystem så att man på basis av befolkningsuppgifterna samlar in aktuell information om alla kommuninvånare och även om dem som flyttat från orten. JO:s beslut delgavs även inkassobyrån, som ombads förlänga betalningstiden för de fakturor som var föremål för indrivning så att betalningstiden blev skälig. Samkommunen hade även betalat klaganden den begärda gottgörelsen (1362/4/09).

I ett annat fall konstaterades det att rätten till en bostad i sig inte har tryggats som en individuell subjektiv rättighet i grundlagen och inte heller i andra bestämmelser på lagnivå. Rätten att välja hyresgäster tillkommer hyreshusets ägare. I aravabegränsningslagen finns emellertid föreskrifter om valet av hyresgäster i bostäder för vilka offentlig finansiering beviljats. Valet av hyresgäster grundar sig på social ändamålsenlighet och ekonomiskt behov. Hyresgästerna ska väljas med hänsyn till hushållets bostadsbehov, förmögenhet och inkomster. Vid valet av hyresgäster ska företräde ges bostadslösa och andra hushåll som har det mest brådskande behovet av bostad, är minst bemedlade och har de lägsta inkomsterna. Kommunen övervakar att grunderna för valet av hyresgäster iakttas. Med anledning av de klagomål som anförs över valet av hyresgäster kan JO undersöka det förfarande som tillämpats vid valet samt huruvida valet baserat sig på de grunder som föreskrivs i lagen.

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade meddelats att dennes son skulle erbjudas en bostad genast då sonen fick arbete i Helsingfors. Som grund för valet av hyresgäster hade klaganden för sin sons del också åberopat sitt eget hälsotillstånd, på grund av vilket klaganden ansåg att det var viktigt att sonen skulle bo i närheten. Då beviljandet av en bostad fördröjdes, hade klaganden sänt ett brev till avdelningen för bostadsfrågor och begärt ett svar på brevet. Detta brev besvarades emellertid inte, liksom inte heller det brev som sonen senare sände.

BJO betonade att den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen kräver att myndigheten besvarar kunden och rättar till dennes eventuella missuppfattningar, i synnerhet då kunden förväntar sig ett svar på en förfrågning och har ett tydligt behov av rådgivning. För klagandens del var det uttryckligen fråga om en sådan situation och klagandens förfrågningar borde således ha besvarats. Eftersom avdelningen för bostadsfrågor hade försummat sin skyldighet att be-

svara förfrågningarna, korrigerades inte klagandens felaktiga uppfattning om grunderna för valet av hyresgäster och om det förfarande som ska iakttas vid valet. Klaganden antog att valet av hyresgäster skulle påverkas av att sonen fick en arbetsplats i Helsingfors, av klagandens eget hälsotillstånd samt av kötidens längd. Praxisen vid avdelningen för bostadsfrågor stod enligt BJO:s uppfattning i strid med myndigheternas rådgivningsskyldighet och skyldighet att besvara frågor, som enligt förvaltningslagen hör till grunderna för god förvaltning (3436/4/09).

Med stöd av de grundlagsenliga garantierna för god förvaltning uppmärksammade BJO ett hyresbostadsbolag på att man i en anmälan om en hyresförhöjning ska ge tillräckligt detaljerad information om grunderna för förhöjningen, så att hyresgästen kan bedöma huruvida grunderna är lagenliga och även i övrigt tillbörliga. BJO uppmärksammade även bolaget på att ägaren till ett hyreshus enligt lagen ska sammankalla hyresgästerna minst en gång per år, så att de kan delta i upprättandet av budgeten och fastställandet av hyran. Enligt BJO var det särskilt viktigt att sammankalla boendestämman då ägaren blev tvungen att höja hyrorna så mycket som var fallet i det aktuella hyreshuset (1102/4/09).

När det gäller ärenden som berör parkeringsövervakning kan JO närmast befatta sig med frågor som berör förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva beslut som fattats av kommunala parkeringsövervakare. I dessa beslut kan ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. JO har inte heller möjligheter att undersöka den parkeringsövervakning som privata aktiebolag utövar för privata fastigheters del. För närvarande finns det inte ännu särskilda bestämmelser om denna verksamhet i lagen. Högsta domstolen har i ett av sina avgöranden (HD 2010:23) konstaterat att det är tillåtet att utöva parkeringsövervakning. I oktober 2010 överlämnades en proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om parkeringsövervakning (RP 223/2010 rd) till riksdagen. Denna proposition innehöll bl. a. ett förslag till lagen om offentlig och privat parkeringsövervakning.

I sitt utlåtande om propositionen ansåg grundlagsutskottet (GrUU 57/2010 rd) att privat parkeringsövervakning handlar om att övervaka efterlevnaden av föreskrifter eller med stöd av dem utfärdade bestämmelser som baserar sig på lagar som riksdagen har stiftat samt att bestämma påföljder om föreskrifterna eller bestämmelserna inte följs. Grundlagsutskottet ansåg vidare med hänvisning till tidigare utlåtanden och den juridiska litteraturen att påförande av administrativa sanktioner är sådan utövning av offentlig makt som avses i grundlagens 124 §. Enligt grundlagsutskottet kunde lagförslaget om privat parkeringsövervakning därför på grund av utskottets konstitutionella anmärkningar förverkligas endast det behandlas i den ordning 73 § i grundlagen föreskriver. Grundlagsutskottet ansåg ändå att det inte finns några skäl att förverkliga privat parkeringsövervakning genom ett undantagslagsförfarande. Lagförslaget bör därför förkastas, menade grundlagsutskottet.

Med beaktande av grundlagsutskottets utlåtande och de synpunkter som framförs där ansåg lagutskottet i sitt betänkande (LB 42/2010 rd) det motiverat att föreslå att lagförslaget om privat parkeringsövervakning förkastas. Därför måste lagförslaget om offentlig parkeringsövervakning som ingår i propositionen ändras bl. a. så att ordet "offentlig" stryks i rubriken till lagförslaget. Riksdagen godkände lagförslaget enligt lagutskottets betänkande.

JO konstaterade att den gällande lagstiftningen inte innehåller några särskilda föreskrifter om undertecknandet av betalningsanmaningar angående parkeringsböter. Det finns inte heller några föreskrifter om att parkeringsövervakarens övervakningsbiträde ska förtydliga sitt namn på betalningsanmaningen. I många kommuner och städer, såsom i Tammerfors, utförs parkeringsövervakningen anonymt. Med tanke på god förvaltning samt myndighetsverksamhetens tillförlitlighet och trovärdighet är det dock inte motiverat att identiteten hemlighålls i samband med tjänsteutövningen. Utgående från dessa synpunkter betonade BJO Rautio i ett beslut år 2004 och JO Jääskeläinen i ett beslut år 2007 att en betalningsanmaning gällande parkeringsböter ska undertecknas på sedvanligt sätt. Detta betyder att man av underskriften ska kunna utläsa identiteten på parkeringsövervakarens övervakningsbiträde, som fastställt böterna. För att undertecknarens identitet ska kunna utläsas ska underskriften i de flesta fallen kompletteras med ett namnförtydligande.

JO föreslog att justitieministeriet skulle pröva huruvida de ovan avsedda avgöranden som träffats inom ramen för laglighetskontrollen och avgörandenas motiveringar ska beaktas vid den lagberedning som berör parkeringsövervakning. Enligt JO:s uppfattning borde den föreslagna bestämmelsen om innehållet i ett beslut om felparkeringsavgift utökas med föreskrifter om att parkeringskontrollantens namn ska nämnas i beslutet (1441/4/09*).

5.15.3 AVGÖRANDEN

LAHTIS STADS LAGSTRIDIGA FÖRFARANDE VID BEHANDLINGEN AV ETT KOMMUNINVÅNARINITIATIV

Enligt BJO hade ett kommuninvånarinitiativ som gällde framkomligheten för synskadade personer inte behandlats på det sätt som föreskrivs i kommunallagen. Klaganden hade inte informerats om de åtgärder som vidtagits med anledning av initiativet och ärendet hade inte heller beretts på ett tillbörligt sätt. Stadens social- och hälsovårdsväsende gav ett utlåtande angående initiativet, men saken fördes inte till behandling eller beredning inom den tekniska sektorn eller miljösektorn, utan man nöjde sig med att hänvisa till tekniska nämndens svar i ett annat ärende.

Ärendets behandling stred också mot förvaltningslagen, eftersom klagandens förfrågningar angående ärendets behandling inte hade besvarats på ett tillbörligt sätt och ärendets behandling vid stadens olika myndigheter obefogat hade fördröjts. Klagandens tydliga och specificerade fråga hade inte heller besvarats i stadsstyrelsens protokoll. Dessutom förblev det oklart hur ärendet hade avgjorts, eftersom man i protokollet nöjde sig med att bara hänvisa till de olika utlåtanden som refererats i föredragningen.

Enligt BJO eliminerades eller korrigerades inte de brister som uppdagats i samband med behandlingen av kommuninvånarinitiativet av att stadsstyrelsen senare hade bemött ett fullmäktigeinitiativ angående samma fråga. På grund av de försummelser och brister som förekom i samband med kommuninvånarinitiativets behandling tillgodosågs inte klagandens lagstadgade rätt att få sitt ärende behandlat på ett tillbörligt sätt och inte heller klagandens rätt att i egenskap av kommuninvånare delta i kommunens förvaltning. Kommunstyrelsen försummade således sin skyldighet att främja kommuninvånarnas rätt till inflytande. Dessutom betonade BJO att handikappade personers rättigheter ska tillgodoses bl.a. genom att hinder i den befintliga miljön ska avlägsnas och framkomligheten tryggas.

BJO Sakslins beslut 6.5.2010,
dnr 39/4/09*, föredragande Ulla-Maija Lindström

SATO:S LAGSTRIDIGA FÖRFARANDE VID BEHANDLINGEN AV BOSTADSANSÖKNINGAR

BJO konstaterade att SATO vid valet av hyresgäster i statsstödda hyresbostäder ska iaktta de grunder för valet av hyresgäster och den prioritetsordning som föreskrivs i aravabegränsningslagen. Då hyresgästerna väljs i enlighet med de lagstadgade grunderna ska SATO även iaktta förvaltningslagens bestämmelser om grunderna för god förvaltning, vilka kan härledas från de garantier för god förvaltning som tryggas i grundlagen.

SATO hade organiserat valet av hyresgäster så att de bostadsansökningar som sändes in via internet endast var gällande i en månads tid, trots att SATO på grund av sina begränsade personalresurser inte hann behandla alla ansökningar inom denna tid. Om bostadssökanden inte förnyade sin ansökan löpte dess giltighetstid ut. För klagandens del hade giltighetstiden för den ansökan klaganden sänt in den 5.7.2008 löpt ut den 4.8.2008. Ansökan hade helt och hållet avförts ur systemet den 5.10.2008. Klagandens betalningsanmärkning var således inte orsaken till att klaganden inte hade anvisats en hyresbostad av SATO trots att klaganden var i stort behov av en bostad. På grund av det förfarande som SATO tillämpade hade man nämligen inte alls under ansökningens korta giltighetstid hunnit behandla klagandens bostadsansökan eller bedöma den på basis av de lagstadgade kriterierna för valet av hyresgäster och den lagstadgade prioritetsordningen.

SATO:s förfarande vid behandlingen av bostadsansökningar som inkommit via internet uppfyllde enligt BJO inte det krav på att ärendena ska behandlas på ett behörigt sätt som enligt 21 § i grundlagen hör till de grundläggande fri- och rättigheterna, eller de krav på god förvaltning som föreskrivs i förvaltningslagen. SATO hade nämligen dimensionerat behandlingen av bostadsansökningar så att man inte hann behandla alla ansökningar inom den nämnda giltighetstiden på en månad. Detta förfarande stred mot grundlagen, eftersom SATO de facto inte hade uppfyllt sin grundlagsenliga skyldighet att behandla ärendena på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Den uppmaning enligt vilken sökanden skulle inleda sitt ärende på nytt med en månads mellanrum grundade sig inte heller på lag. Dessutom hade inte bostadsansökningarnas behandling ordnats i enlighet med den serviceprincip som ingår i förvaltningslagen och som innebär att de personer som uträttar ärenden inom förvaltningen ska få tillbörlig service.

BJO ansåg att förfarandet också kränkte kundernas berättigade förväntningar som grundade sig på rättsordningen. Kunderna har nämligen rätt att lita på att deras ansökningar behandlas på ett tillbörligt sätt. Den rådgivning och handledning som tillhandahölls kunderna var dessutom bristfällig. I det automatiska svarsmeddelande där kunden uppmanades förnya sin ansökan nämndes det inte att ansökan eventuellt inte alls hann bli behandlad inom dess giltighetstid på en månad. Handledningen och rådgivningen gav således en felaktig bild av det sätt på vilket bostadsansökningarna de facto behandlades.

BJO bad SATO senast 15.2.2011 meddela vilka åtgärder hennes beslut föranlett. Hon delgav också Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet sin uppfattning om SATO:s lagstridiga förfarande för kännedom.

BJO Sakslins beslut 20.12.2010,
dnr 2299/4/09*, föredragande Ulla-Maija Lindström

SATO meddelade BJO att man inrättat ett s.k. contact center för telefonservice. Denna service har frigjort resurser för den övriga verksamheten. För närvarande kan alla ansökningar behandlas inom deras giltighetstid på en månad. Dessutom har SATO med anledning av BJO:s avgörande inlett ett utrednings- och utvecklingsprojekt som innebär att man strävar efter att iaktta en sådan praxis där ett svarsbrev ska sändas till alla bostadssökande som inte har erbjudits en bostad inom ansökningens giltighetstid. SATO utreder också möjligheten att förse brevet med en motivering, som dock inte ska innehålla någon bedömning av sökandenas egenskaper.

EN PRIVATPERSON KAN INTE ANFÖRTROS RÄTT ATT UTFÖRA OFFENTLIG PARKERINGSÖVERVAKNING

Enligt JO måste parkeringsövervakaren själv konstatera en felparkering för att kunna fastställa en felparkeringsavgift. Parkeringsövervakning får endast utföras av kommunala tjänsteinnehavare. JO uppmärksammade parkeringsövervakaren i S:t Michel på att privatpersoner inte kan anförtros parkeringsövervakningsuppdrag.

JO kontaktades av en person som parkerat sin bil på gården till ett höghus där dennes bror bodde. Vid avfärden märkte klaganden att någon hade fäst en lapp på bilens vindruta med rubriken ”Meddelande om felparkering”. På lappen stod det att övervakningsmyndigheten skulle underrättas om felparkeringen och att följden kunde bli en felparkeringsavgift. Lappen var undertecknad av en person som bodde i huset. Det framgick att parkeringsövervakaren i S:t Michels stad hade ingått avtal med ett antal husbolag om att representanter för husbolagen kunde underrätta parkeringsövervakaren om att det fanns felparkerade bilar på husets parkeringsplats. I allmänhet kom den myndighet som ansvarade för parkeringsövervakningen till platsen för att konstatera felparkeringen och fästa en betalningsanmaning på bilen. På många höghusgårdar förekom emellertid felparkering närmast under kvällar och veckoslut, då det var svårt att få myndigheter till platsen. Parkeringsövervakaren fattade då på basis av meddelandena från husbolagens representanter beslut om huruvida det fanns skäl att utfärda en betalningsanmaning eller ge en anmärkning.

JO konstaterade att det enligt lagen är övervakningsbiträdena som ska underrätta parkeringsövervakaren om felparkeringar och bistå parkeringsövervakaren i

de uppgifter som hör till övervakningen. Enligt grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än tjänstemän endast med stöd av lag. Lagen om parkeringsbot innehåller inga bestämmelser med stöd av vilka andra än personer som hör till övervakningspersonalen kunde anlitas för uppgifter inom parkeringsövervakningen. Parkeringsövervakaren får sålunda enligt lagen inte ingå sådana avtal som innebär att privatpersoner biträder parkeringsövervakaren. Dessutom kan en betalningsanmaning på grund av felparkering enligt lagen utfärdas endast då en person som hör till övervakningspersonalen själv har konstaterat en felparkering.

JO bad parkeringsövervakaren i S:t Michel senast den 1 oktober 2010 meddela vilka åtgärder hans ställningstagande föranlett.

JO Jääskeläinens beslut 17.6.2010,
dnr 3257/4/08*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Parkeringsövervakaren i S:t Michel meddelade att staden, efter att ha fått kännedom om JO:s beslut, hade slutat anlita andra än tjänsteinnehavare inom parkeringsövervakningen för sådana uppgifter som hänför sig till parkeringsövervakningen. Fastigheternas ägare och innehavare, med vilka man tidigare ingått avtal om parkeringsövervakningen, hade också underrättats om saken.

PARKERINGSÖVERVAKARNA SAKNAR TJÄNSTEMÄRKE

Inrikesministeriet (IM) har inte fastställt något tjänstemärke för de kommunala parkeringsövervakarna, trots att ministeriet ålades denna uppgift redan år 1970. Enligt förordningen om parkeringsbot ska kommunala parkeringsövervakare och deras biträden i tjänsteutövningen ha med sig ett av IM fastställt tjänstemärke och bära tjänstedräkt, vars modell fastställts av ministeriet, eller ett av ministeriet bestämt emblem. Tjänstemärket ska visas upp vid behov eller på begäran. Ministeriet har uppfyllt förordningens krav när det gäller att fatta beslut om parkeringsövervakarnas tjänstedräkt och emblem, men inte när det gäller att fastställa tjänstemärket.

IM förklarade sin försummelse med att det ”inte skulle vara ändamålsenligt” att utfärda föreskrifter endast om tjänstemärket. Ministeriet ville skjuta upp frågan för att bedömas i samband med totalreformen av parkeringsövervakningen. JO betraktade emellertid inte denna förklaring som godtagbar, eftersom det var fråga om en uppgift som entydigt ålagts ministeriet i den gällande förordningen.

Ministeriet förringade också tjänstemärkets betydelse vid sidan av parkeringsövervakarnas tjänstedräkt och emblem. Med anledning av detta konstaterade JO att parkeringsövervakarna i lag anförtrotts omfattande befogenheter att utöva offentlig makt. Föraren av ett fordon är skyldig att på begäran styrka sin identitet för parkeringsövervakaren. Föraren är även skyldig att stanna sitt fordon på tecken av parkeringsövervakaren samt att iaktta andra tecken eller uppmaningar som denne ger. Dessutom kan ett beslut av parkeringsövervakaren verkställas utan dom eller beslut. Därför ska parkeringsövervakaren för att påvisa sina befogenheter vid behov eller på begäran kunna visa upp sitt tjänstemärke.

IM:s försummelse tedde sig mycket underlig även med tanke på att frågan om uppvisande av tjänstemärket uttryckligen hade aktualiserats i ett av BJO Ilkka Rautios beslut redan år 2004. Rautio ansåg då att det fanns skäl att i framtiden sträva efter att parkeringsövervakarna på begäran skulle uppge sin identitet och även visa upp sitt tjänstemärke. Han framförde för ministeriet att detta skulle beaktas i samband med revideringen av bestämmelserna om parkeringsövervakning. Då förordningen om parkeringsbot reviderades år 2007 kompletterades lagen endast med ett omnämnande av att tjänstemärket ska visas upp förutom ”vid behov” även ”på begäran”.

Nu hade det emellertid kommit fram att det över huvud taget inte finns något tjänstemärke, eftersom ministeriet aldrig har fastställt något sådant. På grund av IM:s försummelse har parkeringsövervakarna inte kunnat uppfylla den föreskrivna skyldigheten att ha med sig tjänstemärket vid tjänsteutövningen och inte heller kunnat använda tjänstemärket för att vid behov eller på begäran kunna påvisa sina befogenheter. De personer som berörts av parkeringsövervakningen har inte heller på det sätt som avses i förordningen kunnat försäk-

ra sig om att den offentliga makten utövats av en kommunal tjänsteman som har befogenheter till det. JO bad IM senast 31.12.2010 meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit i ärendet.

JO Jääskeläinens beslut 22.10.2010,
dnr 419/2/09*, föredragande Ulla-Maija Lindström

IM meddelade JO att ministeriet med stöd av 80 § i grundlagen kan utfärda förordningar endast med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Enligt 3 § 4 mom. i den gällande lagen om parkeringsbot ska bestämmelser om den kommunala övervakningspersonalens tjänstedräkt och emblem utfärdas genom förordning av statsrådet. I lagen finns emellertid inget omnämnande av tjänstemärket. I förordningen om parkeringsbot föreskrivs det dock att kommunala parkeringsövervakare och deras biträden i tjänsteutövningen ska ha med sig ett av IM fastställt tjänstemärke och bära tjänstedräkt, vars modell fastställts av ministeriet, eller ett av ministeriet bestämt emblem.

I det lagförslag om offentlig parkeringsövervakning som är under behandling vid riksdagen föreslås det att föreskrifter om den kommunala övervakningspersonalens tjänstemärke ska utfärdas genom förordning av IM. Enligt lagförslaget ska ministeriet även utfärda föreskrifter om övervakningspersonalens tjänstedräkt och emblem. IM anser att föreskrifterna om tjänstemärket ska beredas efter att lagstiftningen om parkeringsövervakning blivit godkänd. Till sitt meddelande fogade IM det utkast till förordning om tjänstemärke för kommunala parkeringsövervakare och parkeringskontrollanter som utarbetats vid ministeriet.

5.16 UTBILDNINGS- OCH KULTURSEKTORN

Till utbildningssektorn hör ärenden som gäller utbildning och kultur. För laglighetskontrollen inom utbildningssektorn svarade BJO *Jussi Pajuoja*. Referendarierådet *Jorma Kuopus* var huvudföredragande inom detta sakområde.

5.16.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Inom utbildningssektorn planerades och genomfördes betydande reformer under år 2010. Bl.a. bytte undervisningsministeriet namn den 1 maj 2010 och heter numera undervisnings- och kulturministeriet (UKM). Inom den grundläggande utbildningen planerades under ledning av Utbildningsstyrelsen (UBS) och dess generaldirektör en grundläggande reform av timfördelningen "Den grundläggande utbildningen 2020", som föregicks av ett omfattande beredningsarbete. Reformen har inte ännu genomförts, men diskussionen om målen med den grundläggande utbildningen fortgår. Till utbildningssektorn hör också Arkivverket och Nationalarkivet, som i takt med den ökade elektroniska arkiveringen och informationsservicen inom den offentliga förvaltningen granskar och utvecklar sin egen roll, dels när det gäller att meddela anvisningar och dels i fråga om Krigsarkivet.

Inom ramen för laglighetskontrollen följde JO noggrant reformerna inom regionförvaltningen. Personal från olika förvaltningsområden utplacerades den 1 januari 2010 vid Regionförvaltningsverkens (RFV) samt Närings-, trafik- och miljöcentralernas (ELY) enheter. Uppgifter som hör till utbildningssektorn sköts vid båda dessa myndigheter. Regionförvaltningsverken har bl.a. till uppgift att främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och rättsskyddet, vilket omfattar uppföljning av vad som sker inom utbildningssektorn, samt prövning av klagomål. ELY svarar å sin sida för den yrkesinriktade utbildningen och vuxenutbildningen, för byggandet av läroinrättningar, ungdomsarbetet och idrotten samt för uppgifter som hör till kultursektorn.

Inom denna sektor står kommunerna i en central ställning i egenskap av anordnare av grundläggande utbildning. Den ekonomiska recessionen hade under år 2010 återverkningar som också berörde tjänsterna inom den grundläggande utbildningen och föranledde permitteringar bland lärarna. Lärarpermitteringar genomfördes i 15 kommuner. Permitteringarna i skolorna bl.a. i Heinola, Tavastkyro, Kangasala, Kuopio, Nokia, Pemar samt Alavieska och Ylivieska föranledde både förvaltningsklagomål och besvär.

Permitteringar av undervisningspersonalen strider i och för sig inte mot lagen om grundläggande utbildning eller mot den övriga lagstiftning som reglerar kommunernas undervisningsverksamhet. Kommunen måste dock ha tillräcklig kompetens för att tillgripa permitteringar samt pröva saken med avseende på tryggandet av barnets rättigheter. Permitteringsbesluten har ansetts vara lagenliga endast i de fall där man har klarat av att trygga barnens rätt till undervisning. UKM har förhållit sig negativt till lärarpermitteringar också då det varit fråga om lärare på andra stadiet och konstaterat att sådana permitteringar inte är rätt metod när det gäller att försöka nå inbesparingar (undervisningsministers svar på ett skriftligt spörsmål, 159/2010 rd). Även UBS har krävt att den reglering som gäller permitteringar ska skärpas.

Under verksamhetsåret avgjorde JO klagomål som gällde sådana långvariga fukt- och mögelproblem samt problem med inomhusluften som förekommit i olika myndighets- och skolbyggnader. Kommunen ska i egenskap av anordnare av grundläggande utbildning enligt lag se till att undervisningsmiljön är sund och trygg. Nedan i detta avsnitt behandlas ett ärende där det konstaterades att problemen med inomhusluften i vissa skolor i Helsingfors inte hade utretts eller åtgärdats tillräckligt väl (1697/4/09* s. 329). I det avsnitt som gäller polisen behandlas ett ärende som gäller dröjsmål vid saneringen av polisinrättningen i Jyväskylä (3608/4/08* s. 180).

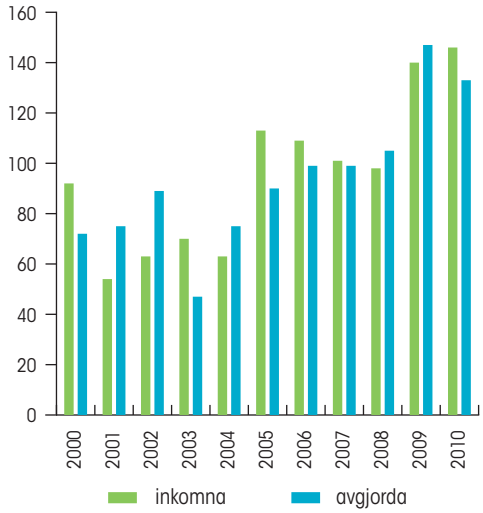
I samband med den inspektion som utfördes vid UBS behandlades bl.a. yrkesutbildningsanordnarnas ogrundade statsandelar. Eftersom högsta förvaltningsdomstolen (HFD) förkastade de besvär som anförts av den nyländska vuxenutbildningscentralen Adulta, måste Adulta återbetala statsbidrag på tiotals miljo-

ner euro till staten. Vidare godkände UKM den 15 oktober 2010 UBS:s plan för granskning av Jalasjärvi kommun och beviljade ett särskilt anslag för ändamålet. Anslaget är avsett för kostnaderna för en utomstående revisionssammanslutnings tjänster och för anlitande av annan tilläggsexpertis.

Lagen om införande av universitetslagen trädde i kraft i början av augusti 2009 och den nya universitetslagen samt de ändringar den medförde i fråga om anställningsförhållandena och organisationen trädde i kraft den 1 januari 2010. Genom reformen uppkom de nya stiftelseuniversiteten, som strävar efter att dra nytta av möjligheterna till sektorövergripande samarbete och finansiering. I samband med reformen anfördes flera klagomål bl.a. i fråga om Aalto-universitetet. Den lärarutbildning som ordnas vid universiteten omorganiserades också under år 2010, varvid klagomål anfördes över den regionala arbetslöshet som omorganiseringen medförde i Kajanatrakten. För yrkeshögskolornas del planeras också en översyn av deras ekonomiska och administrativa ställning (UKM:s rapport 2010:27).

Vidare uppmärksammades barns och ungas ställning förra året på flera sätt. Ungdomslagen utökades den 1 mars 2010 med bestämmelser om sektorövergripande samarbete mellan lokala myndigheter samt med bestämmelser om uppsökande ungdomsarbete och utlämnande av uppgifter i samband med det uppsökande arbetet. Syftet är att intensifiera de tidiga insatserna för att förhindra utslagning bland unga och hjälpa dem att få tillgång till sådana tjänster som de är berättigade till.

År 2010 reviderades också lagarna om fritt bildningsarbete, finansiering av kultur- och undervisningsverksamhet, studiestöd och yrkesutbildning, lagstiftningen om en nationell referensram för examina och övriga kunskaper samt lagstiftningen om bildprogram. Dessutom överlämnade UKM en redogörelse om kulturens framtid till riksdagen (SRR 4/2010 rd).



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010

Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

5.16.2 LAGLIGHETSKONTROLL

I likhet med åren innan anfördes under verksamhetsåret flest klagomål över de praktiska arrangemangen inom den grundläggande utbildningen, elevvården och lärarpermitteringarna samt över omorganiseringarna och tillsättandet av tjänster vid universiteten. Klagomål anfördes också t.ex. över skolvägens längd och det sätt på vilket den mäts, valet av läroämnen och de strikta tidsfristerna för den gemensamma elevantagningen. När det gäller yrkesutbildningen anfördes klagomål över möjligheterna att avbryta utbildningen och över innehållet i fristående examina. Dessutom föranledde avbrotten i informationsförmedlingen vid samarbetet mellan skolorna och hemmen flera klagomål.

De klagomål som berör utbildnings- och kultursektorn har ökat särskilt under de två senaste åren, så att klagomålen för närvarande avsevärt överskrider hundra per år, medan antalet klagomål i decenniets början var under hundra. Inom detta sakområde avgjordes 133 klagomål, vilket var ungefär lika många som året innan (147). Av de avgjorda klagomålen gällde 39 universitet och andra högskolor, 14 undervisningsministeriet, 4 den grundläggande utbildningen och 2 studentexamen, medan 84 klagomål gällde andra frågor inom utbildnings- och kultursektorn. Inte ett enda av de avgjorda klagomålen berörde direkt yrkeshögskolorna. Sammanlagt 28 ärenden föranledde åtgärder. I 23 av dessa fall framförde JO sin uppfattning, i två fall gjorde JO en framställning och i två fall hade saken rättats till medan ärendet var under behandling hos JO. Dessutom tog JO på eget initiativ ett ärende som gällde utbildningssektorn till prövning.

Med anledning av de klagomål som gällde utbildningssektorn vidtogs åtgärder i ca 21 % av fallen, vilket överskrider medeltalet vid JO:s kansli en aning (19 %). På lång sikt har andelen fall där åtgärder vidtagits med anledning av klagomål gällande utbildningssektorn varit densamma eller en aning högre än för klagomålen över lag.

5.16.3 INSPEKTIONER

Inom utbildningssektorn utfördes år 2010 fyra inspektioner. Inspektionerna gällde den svenska linjen vid Helsingfors stads utbildningsverk (12.1.2010), Utbildningsstyrelsen (8.6.2010), Regionförvaltningsverket i Norra Finland och Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Österbotten (16.11.2010).

Inspektionen vid Helsingfors stads utbildningsverk utfördes av två föredragande. Vid inspektionen konstaterades det att en stor stad som Helsingfors fortfarande har goda och mångsidiga resurser att ordna svenskspråkig grundläggande utbildning. I samband med inspektionen diskuterades också vikten av att man kontinuerligt skapar nya metoder för att förebygga mobbning. Som exempel på dessa metoder nämndes projektet KiVa Skola.

Inspektionen vid UBS visade att uppgiftsfördelningen mellan UKM och UBS borde förtydligas. Behovet av författningsstyrning kommer troligtvis att öka i framtiden, trots att informations- och resultatstyrningen å andra sidan är av stor betydelse inom utbildningssektorn. Vid UBS verkar utvecklingen i övrigt vara positiv. Vid JO:s kansli har man inte heller under den senaste tiden fått ta emot några klagomål från UBS:s personal.

Vid inspektionen av RFV och ELY i Uleåborg framgick det bland annat att ärendehanteringssystemet VALDA inte i enlighet med de riksomfattande planerna på ministerienivå hade tagits i bruk vid ingången av år 2010. De nya myndigheternas dataförvaltningstjänster har koncentrerats till AHTI-enheten i S:t Michel. I samband med reformerna har samarbetet mellan denna enhet och regionförvaltningsverken emellertid fungerat bristfälligt. På grund av de problem som konstaterades inom dataförvaltningen sändes inspektionsprotokollet till finansministeriets förvaltningsutvecklingsavdelning för kännedom, eftersom denna avdelning hör till dem som ansvarar för regionförvaltningsreformen.

De tjänstemän som utövar tillsyn över undervisningsväsendet riktade i samband med inspektionen även kritik mot att de tillsynsuppgifter som förut sköttes av länsstyrelsen nu är uppdelade mellan två olika myndigheter. Vidare konstaterade man att det allt glesare

skolnätet, hanteringen av distansundervisningen och det försämrade administrativa samarbetet också kan skapa nya rättsskyddsproblem. Regionförvaltningsverken i landet får årligen ta emot ungefär lika många klagomål gällande utbildningssektorn som JO.

5.16.4 AVGÖRANDEN

STUDENTEXAMENSNÄMNDEN HANDLADE I STRID MED OFFENTLIGHETSLAGEN

Studentexamensnämnden hade vägrat ge en avliden abiturients mor en kopia av abiturientens modersmålsprov. Nämnden hade först inte heller gett modern ett tillbörligt beslut i ärendet.

BJO konstaterade att studentexamensnämnden hade handlat i strid med offentlighetslagen. Enligt honom borde nämnden ha gett en kopia av abiturientens prov till abiturientens mor. BJO framförde dessutom för studentexamensnämnden att dess anvisningar och föreskrifter borde preciseras. BJO bad UKM och studentexamensnämnden senast den 30 september 2010 meddela vilka åtgärder de vidtagit i ärendet.

BJO Pajuojas beslut 20.4.2010,
dnr 1540/4/09*, föredragande Jorma Kuopus

Studentexamensnämndens generalsekreterare meddelade sedermera att det begärda dokumentet hade getts till abiturientens mor.

HELSINGFORS STADS MÖGELSKOLOR SANERADES INTE TILLRÄCKLIGT MÅLMEDVETET

En lärare som arbetade i en skola i Helsingfors insjuknade i början av år 2007. Företagsläkaren delgav Nylands arbetarskyddsdistrikt sina misstankar om att det var fråga om en yrkessjukdom. Fuktproblemen i skolan hade varit kända sedan året innan.

Läraren flyttades till en annan grundskola och började jobba där hösten 2007. Redan i oktober blev läraren emellertid tvungen att på nytt bli sjukledig på grund av symtom i andningsvägarna. I denna skola hade det förekommit upprepade takläckage.

Följande höst flyttade läraren till en tredje grundskola. Där fick läraren efter några veckors arbete feber, huvudvärk, ledsmärtor och ögonsymtom. Läraren blev tvungen att bli sjukledig i september 2008. Det framgick att det inträffat en omfattande vattenskada i skolans matsal.

Läraren försökte ta reda på om inte Helsingfors stad var skyldig att erbjuda sina anställda en sund arbetsmiljö. Enligt läraren hade staden inte medgett förekomsten av mögelskador trots att både läraren och flera andra personer hade fått symtom som kunde kopplas samman med fuktskademikrober.

BJO begärde ett sakkunnigutlåtande av Institutet för hälsa och välfärd (THL) med anledning av klagomålet. Av utlåtandet framgick det att åtgärderna i sådana situationer där det förekommer fuktskador styrs av den s.k. Majvik II-rekommendationen. Enligt rekommendationen är det allra viktigaste att exponeringen ska upphöra eller åtminstone minska avsevärt. En person som har insjuknat ska därför inte flyttas till sådana lokaler som drabbats av fuktskador.

Enligt utlåtandet av THL hade provtagningen i det aktuella fallet snarare skett slumpmässigt än konsekvent. Materialet innehöll endast begränsad information om de ursprungliga laboratorieundersökningarna. Mätningen av inomhusluften i skolorna ska emellertid utföras med hjälp av en tillräcklig mängd prover. I det aktuella fallet framgick det inte om proverna och mätningarna hade tolkats korrekt, om behövliga åtgärder hade vidtagits med anledning av eventuella fynd eller om man genom reparationerna verkligen hade lyckats eliminera orsakerna till problemen. Staden kunde inte heller visa upp någon detaljerad utredning om vilka tekniska och konstruktionsmässiga undersökningar som gjorts i byggnaderna för lokalisering av skadorna och planering av reparationerna.

På basis av dessa utredningar och utlåtanden riktade BJO kritik mot Helsingfors stad för att staden vidtagit otillräckliga åtgärder för att utreda och eliminera problemen med inomhusluften. Stadens utbildningsverk och fastighetsverk borde mer målmedvetet ha vidtagit åtgärder för att uppfylla de krav som arbetarskyddslagen ställer. I egenskap av arbetsgivare borde staden ha utrett och bedömt arbetsplatsens risker samt ha sett till att arbetstagarna och eleverna inte utsätts för sådana biologiska eller andra risker som äventyrar deras hälsa.

BJO Pajuojas beslut 24.5.2010,
dnr 3058/4/08*, föredragande Henrik Åström

SKOLANS ANTIDROGPROGRAM INNEBAR OJÄMLIK BEHANDLING AV ELEVERNA

Modern till en elev kritiserade utbildningsväsendet i en kommun för att antidrogprogrammet Selvä Sopimus kränkte jämlikheten mellan eleverna.

Enligt detta antidrogprogram förbinder sig en högstadieelev att vara fri från droger under hela sin grundskoletid. Elevens vårdnadshavare förbinder sig å sin sida genom sin underskrift att stå för kostnaderna för en resa eller någon annan belöning som man i hemmet gemensamt avtalat om att eleven ska få.

Klaganden konstaterade dock att familjernas tillgångar varierar. Klaganden hade kontaktat skolans rektor och framfört att många elevers föräldrar hade svårigheter att uppbringa den behövliga summan, eftersom en utlandsresa på en vecka kostar 800–1 300 euro per elev. Klaganden ansåg också att skolan tvingade familjerna och barnen att underteckna avtalet, trots att det påstås vara frivilligt. Klaganden hade även underrättat rektorn om sin uppfattning om att resan i själva verket är en lägerskola, som varje barn ska ha rätt att delta i.

BJO ansåg i likhet med UBS att den verksamhet som ordnas inom ramen för det nämnda programmet de facto utgör en del av verksamheten vid grundskolans högstadium. Lärarna har nämligen deltagit i utlandsresorna under sådan arbetstid som hör till läsåret.

Även om det med tanke på barnets bästa är lagenligt att uppställa drogfrihet som mål inom undervisningsverksamheten och elevvården, är antidrogprogrammet tvivelaktigt med tanke på att den grundläggande utbildningen ska vara avgiftsfri och eleverna ska behandlas jämlikt. Enligt BJO borde verksamheten, med de resor och utflykter den inbegriper, ordnas på någon annan tid än under sådan tid som enligt skolas läroplan definieras som arbetstid, eller alternativt tydligt inkluderas i det skolarbete som hör till högstadiet. När det gäller de förpliktelser som ålagts föräldrarna hade skolan likaså överskridit gränsen för sina fostringsuppgifter.

BJO Pajuojas beslut 11.8.2010,
dnr 1697/4/09*, föredragande Jorma Kuopus

ETT OSPECIFICERAT PIERCINGFÖRBUD STRIDER MOT DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA

BJO tog ställning till ett fall där en yrkesläroinrättning genom ordningsföreskrifter befattade sig med studerandenas utseende, dvs. piercingar.

Studerandena inom resultatområdet för teknik hade förbjudits använda piercingsmycken i läppar, ögonbryn och andra delar av ansiktet samt örhängen. Förbudet gällde i läroinrättningens arbetssalar, arbetsmiljö och på sådana ställen där lärande i arbetet ordnas. Piercingsmyckena måste avlägsnas under arbetstimmarna. Studerandena behövde dock inte avlägsna piercingsmycken som var dolda under kläderna eller tungpiercingsmycken. Vid den undervisning som ordnas i klassrum, under lektionerna i allmänna ämnen och under de teorilektioner som hänför sig till yrkesutbildningen var det däremot tillåtet att använda piercingsmycken. Föreskrifterna motiverades med tryggandet av arbetssäkerheten.

BJO ansåg att piercingförbudet i och för sig kunde motiveras med arbetssäkerheten och kravet på en trygg inlärningsmiljö. Behovet av ett förbud och förbudets omfattning måste emellertid bedömas utgående från särdragen för varje utbildningslinje inom en viss utbildningssektor.

Med tanke på studerandenas rättsskydd är det viktigt att praxisen i fråga om rätten att använda piercingsmycken och begränsningarna av denna rätt motiveras tydligt och att det informeras väl om saken. Därigenom kan man undvika onödiga begränsningar och säkerställa att studerandena förstår orsakerna till begränsningarna.

Behovet och omfattningen av ett piercingförbud ska enligt BJO bedömas utgående från utbildningens särdrag. Man måste åtminstone bedöma varför ett förbud behövs i en viss situation och huruvida det skulle vara möjligt att trygga studerandenas säkerhet på något annat sätt. Enligt de uppgifter BJO hade tillgång till hade man inte gjort någon sådan noggrann bedömning inom det aktuella resultatområdet.

BJO bad UKM före utgången av år 2010 meddela vilka åtgärder beslutet föranlett vid ministeriet, vid UBS och vid den aktuella läroinrättningen.

BJO Pajuojas beslut 30.8.2010,
dnr 2948/2/08*, föredragande Mikko Sarja

UKM meddelade att UBS på uppdrag av ministeriet har delgett yrkesutbildningsanordnarna beslutet gällande piercingförbudet för kännedom. Ministeriet och UBS har preciserat sina anvisningar om piercingförbudet i det meddelande UBS sänt till utbildningsanordnarna. I meddelandet konstateras det också att UBS i sin utbildning och sina anvisningar kommer att uppmärksamma de frågor som berörs i meddelandet. UBS har dessutom bett de läroanstalter som gett en utredning i ärendet sammanställa en närmare utredning om vilka åtgärder de vidtagit med anledning av BJO:s avgörande.

SPECIALISTTANDLÄKARUTBILDNINGEN VID HELSINGFORS UNIVERSITET STRED MOT EN FÖRORDNING

En specialisttandläkare klagade över att de krav som medicinska fakulteten vid Helsingfors universitet ställde på sådana tandläkare som specialiserade sig inom mun- och käkkirurgi strider mot syftet med förordningen om specialtandläkarexamen. Medicinska fakulteten vid Helsingfors universitet kräver att personer som specialiserar sig inom mun- och käkkirurgi ska ha grundexamen både inom odontologi och inom medicin. Tandläkaren hade också – i avvikelse från vad som var fallet vid andra universitet – under sin specialiseringsutbildning delvis varit tvungen att arbeta utan lön.

Enligt utredningen avviker specialiseringsutbildningen i mun- och käkkirurgi vid Helsingfors universitet i och med kravet på två grundexamina från motsvarande utbildning vid universiteten i Åbo, Uleåborg och Kuopio. Vid de sist nämnda universiteten får tandläkarna kompletterande utbildning i medicin. De tandläkare som specialiserar sig inom mun- och käkkirurgi behandlas även ojämlikt i och med att den utbildning som ordnas vid de andra universiteten hela tiden sker inom ramen för en sådan specialiseringstjänst där tjänsteinnehavaren betalas lön. Trots dessa skillnader godkänner Tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira på samma grunder alla specialistläkare som examineras från de olika utbildningsprogrammen inom mun- och käkkirurgi.

BJO konstaterade att förordningen om specialtandläkarexamen (316/2003) inte ställer krav på en examen inom allmän medicin. UKM ansåg att det inte heller är förenligt med den nutida högskolepolitiken att ställa krav på två grundexamina.

BJO Pajuoja bad UKM vidta åtgärder för att förenhetliga specialiseringsprogrammen inom landet. Enligt honom skulle ministeriet redan tidigare ha kunnat vidta åtgärder med anledning av de olikheter som förekom i fråga om specialiseringsutbildningen för tandläkare på olika orter. BJO delgav också Helsingfors universitet sin uppfattning om behovet av att förenhetliga utbildningen.

BJO Pajuojas beslut 2.9.2010,
dnr 3515/4/09*, föredragande Jorma Kuopus

LAGSTRIDIGA TERMINSAVGIFTER I TAVASTEHUS

Hauho kommun hade inte ordnat grundläggande konstundervisning i musik, utan undervisningen hade köpts av Sibeliusinstitutet i Tavastehus. Hauho kommun – som sedermera anslöts till Tavastehus – hade

sedan våren 2006 tagit ut en självriskandel på 500 euro per läsår för varje elev. Därförinnan hade självriskandelen motsvarat Sibeliusinstitutets terminsavgift.

BJO ansåg att Hauho kommun inte hade rätt att ta ut terminsavgifter hos eleverna, eftersom kommunen inte kunde betraktas som en sådan utbildningsanordnare som avses i lagen om grundläggande konstundervisning. BJO framförde att Tavastehus stad skulle gottgöra de oriktiga avgifter som inte grundade sig på lag och bad staden meddela vilka åtgärder den vidtagit i ärendet.

BJO Pajuojas beslut 11.10.2010,
dnr 1713/4/09*, föredragande Mikko Sarja

Tavastehus stad beslutade den 29 november 2010 återbetala avgifterna, inklusive eventuella indrivningskostnader, så fort staden utrett de berörda personernas kontaktuppgifter och de belopp som ska återbetalas. Samtidigt avslutade staden indrivningsåtgärderna.

ÖVRIGA KLAGOMÅL SOM FÖRANLEDDE ÅTGÄRDER

De övriga klagomål som föranledde åtgärder under verksamhetsåret gällde bl.a. kraven på god förvaltning vid förnyande av lån vid biblioteken (1302/4/10*), valet av timlärare inom en samkommun för utbildning (1364/4/09), tillsättandet av en tjänst vid bildningsnämnden i en kommun (1409/4/09), kostnaderna för universitetens inträdesprovslitteratur (1468/4/10), ett arbetsintyg för en lektor (1878/4/09), Museiverkets agerande i fråga om uthyrningen av Tavastehus slott (1906/4/08*), fotograferingsförbudet vid Ateneums konstmuseum (2998/4/08*), språkkunskapskraven för studerande vid Svenska Handelshögskolan (56/4/08), bristfälliga åtgärder för förebyggande av mobbning (214/4/09), UBS:s dröjsmål vid återbetalningen av en examensavgift (544/4/10*) och övervakningen av datanätet i ett gymnasium (640/4/09*).

5.17 SPRÅKÄRENDEN

Språkärendena gäller i första hand den rätt att använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, som garanteras var och en i grundlagen, det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder samt även tryggandet av de språkliga rättigheterna på ett mer allmänt plan. Dessa rättigheter preciseras framför allt i språklagen, som tillämpas som en allmän lag, och i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda, men även i den speciallagstiftning som gäller olika förvaltningssektorer. Till kategorin språkärenden hör också ärenden som gäller samiskans ställning. Det samiska språkets ställning regleras särskilt i samiska språklagen. Till kategorin språkärenden hör vidare ärenden som gäller rätten att använda främmande språk hos myndigheterna.

Språkärendena hörde under verksamhetsåret till JO *Petri Jääskeläinens* ansvarsområde. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade JO-sekreterare *Mikko Sarja*. De ärenden som refereras i avsnittet 5.17.3 har, om inte något annat nämns, avgjorts av JO och föredragits av huvudföredraganden.

5.17.1 ALLMÄNT

Justitieministeriets (JM) enhet för demokrati- och språkärenden följer i samråd med delegationen för språkärenden verkställigheten av språklagen som trädde i kraft 2004. 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. Berättelsen har hittills givits 2006 och 2009.

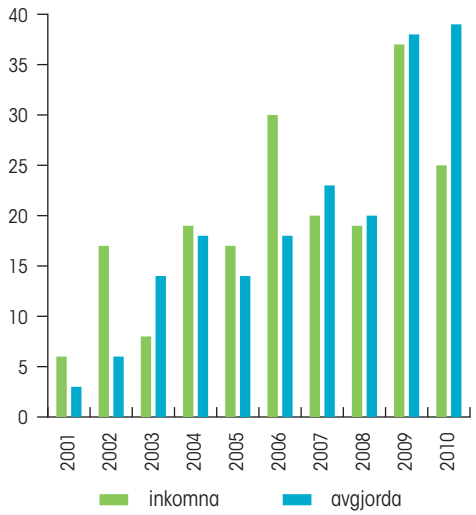
Till riksdagen avläts en proposition som berör de språkliga rättigheterna, nämligen propositionen med förslag till lagar om ändring av lagen om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan och ändring av språklagen (RP 329/2010 rd, AjUB 17/2010 rd). Riksdagen godkände lagförslagen i februari 2011. Till språklagen har fogats en hänvisning om att bestämmelser om publiceringsspråket i allmänt bindande kollektivavtal finns i lagen om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan. Nämnden för fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan ska i fortsättningen ansvara för att allmänt bindande kollektivavtal publiceras på antingen finska eller svenska och i översättning till det andra nationalspråket.

Finland gav sin fjärde periodiska rapport om verkställighet av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (FördrS 23/1998). I rapporten har beaktats JO:s beslutspraxis i språkärenden.

5.17.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Språkärenden gäller oftast 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. besvarande av förfrågningar, olika blanketter samt annan informationsförmedling som sker t.ex. med tillkännagivanden, broschyrer, anvisningar och webbsidor samt information över huvud taget. Klagomål anförs även över förundersöknings-, delgivnings- och rättegångsförfarandena, över trafikövervakningen, över behandlingstiderna för svenskspråkiga ärenden samt över språket i myndigheternas interna korrespondens. Nästan varje år anförs också klagomål över universitetens språkkvoter för svenskspråkiga och över de krav på kunskaper i svenska som universiteten ställer. Sådana ärenden avgjordes också år 2010.

Under året avgjordes 42 språkärenden och av dem ledde 23 (54,8 %) till åtgärder. Det kan inte påvisas något särskilt skäl till att åtgärdsprocenten ökade jämfört med föregående år (23,7 %). Merparten av alla avgöranden gällde också nu det svenska språkets ställning. Hela sex avgöranden gällde språkfrågor i anslutning till automatisk trafikövervakning. Fyra ärenden gällde rätten till betjäning på finska. Ett fall som gällde en kommuns information ledde till åtgärder.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010

Ett avgörande om dagvård gällde det samiska språkets ställning. På eget initiativ togs upp till prövning ett ärende som gällde sändningstidpunkten för nyheter på samiska (3709/2/10). Det kan nämnas att samiska språkrådet vid Sametinget beviljade Forststyrelsen det första saamen kieliteko -priset. Priset utdelas som erkänsla för i Finland utfört arbete som främjar samiskspråkig service och det samiska språkets ställning. Enligt prismotiveringen har Forststyrelsen på ett förtjänstfullt sätt beaktat samiska språklagens förpliktelser och det samiska språkets ställning i sin webbkommunikation, kundservice och informationsverksamhet.

Det var fråga om användning av det engelska språket i ett fall som gällde namnet på en sjukhusenhet. I ett annat fall ansåg JO att det stred mot språklagen att en domstols e-postsystem reagerade på e-post som sänts till en gammal adress endast med ett engelskspråkigt felmeddelande. Enligt JO:s åsikt kan ett automatiskt felmeddelande anses vara sådan information till allmänheten som avses i språklagen (537/4/10*).

JO besökte JM:s enhet för demokrati- och språkärenden för att bekanta sig med den. Representanter för Svenska Finlands Folkting besökte JO:s kansli för att diskutera frågor i anslutning till det svenska språkets ställning.

Under året gjordes inga egentliga inspektioner som uttryckligen hänförde sig till språkärenden. Under inspektioner inom olika förvaltningsområden uppmärksammas emellertid vanligen, som en del av den övriga inspektionsverksamheten, kundernas rätt att använda sitt eget språk och få betjäning på det. Detta framhävdes under verksamhetsåret när ett särskilt tema för övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna var de språkliga rättigheterna och kravet på ett gott språkbruk (se avsnitt 3.5 s. 113).

5.17.3 AVGÖRANDEN

EN SJUKHUSENHET FÅR INTE HA ENDAST ETT ENGELSKSPRÅKIGT NAMN

Med anledning av ett klagomål tog JO ställning till frågan om det var lagligt att en enhet vid Tammerfors universitetssjukhus hade endast ett engelskspråkigt namn, dvs. Stroke Unit.

Utgångspunkter för bedömningen

Det är i och för sig inte JO:s uppgift att ta ställning till frågan om hur den ifrågavarande enheten ska benämnas på nationalspråken. Däremot kunde ärendet bedömas såvitt det var fråga om iakttagandet av lagstadgade förutsättningar. Om man ser till de grundläggande språkliga rättigheterna kan vid bedömningen sålunda framför allt beaktas hur den benämning som används på enheten i fråga förverkligar de språkliga rättigheterna och främjar användningen av nationalspråken samt hur den förhåller sig till de krav som ställs på myndigheternas informationsspråk. Om man ser på saken med den likaså grundlagsenliga rätten till god förvaltning som utgångspunkt är det fråga om de krav som serviceprincipen, rådgivningsprincipen och ett gott språkbruk ställer.

De språkliga rättigheternas synvinkel

Regleringen av de språkliga rättigheterna utgår inte enbart från att tvåspråkiga myndigheter ska betjäna på båda nationalspråken utan lika mycket från att enspråkiga myndigheter ska ge service enligt språkförhållandena i sitt ämbetsdistrikt. Såväl enspråkiga som tvåspråkiga myndigheter kan alltid ge bättre språklig service än språklagens minimikrav förutsätter. Detta kan betyda att myndigheterna ger service också på andra språk. Utgångspunkten är emellertid att nationalspråken inte kan åsidosättas av främmande språk.

Namnet på en myndighet och dess verksamhetsenhet ska ge en bild av myndighetens verksamhet. Namnet utgör sålunda, så som avses i språklagen, en del av myndighetens till allmänheten riktade kommunikation och information. Kunderna leds inom verket till rätt ställe med hjälp av skyltar och informationstavlor. Det är således samtidigt fråga om rådgivning. Informationstavlor med myndighetens eller dess verksamhetsenhets namn kan vara en förvaltningskunds första kontakt med själva myndigheten, dvs. den kontakt på vilket kunden baserar sin uppfattning om myndigheten och dess verksamhet. Myndighetens namn är sålunda inte av underordnad betydelse.

Stroke Unit förekommer som benämning på skyltar som riktar sig till kunderna. Namnet används sålunda på ett synligt sätt för att hänvisa allmänheten till rätt enhet. Trots att kunderna söker sig till enheten via förstahjälpspolikliniken, dvs. inte direkt och enbart på basis av enhetens namn, och trots att namnet sålunda inte direkt har någon betydelse för att en patient ska få behövlig service, är det dock enligt JO:s åsikt fråga om skyltar som ska ge allmänheten relevant information, vilket innebär att språklagens krav måste iakttas. En myndighet ska i all verksamhet som riktar sig till allmänheten på eget initiativ utåt visa att service ges i enlighet med språklagen, dvs. enligt språkförhållandena i ämbetsdistriktet.

Den goda förvaltningens synvinkel

Serviceprincipen som enligt förvaltningslagen innebär att kunderna ska ges adekvat service utifrån sina behov och behörigt uppfyllande av rådgivningsskyldigheten förutsätter att ett klart och begripligt språk används i sådan till allmänheten riktad kommunikation och information som avses ovan. Användning av enbart engelska i dessa sammanhang uppfyller inte kravet, trots att engelska studier i och för sig har en stark ställning i Finland.

Eftersom myndigheterna använder skyltar för att inom t.ex. ett verk hänvisa kunderna till rätt ställe är det fråga om sådan till allmänheten riktad relevant information som ska ges med iakttagande av de krav som i förvaltningslagen ställs på en god förvaltning. Språket på skyltarna ska sålunda vara begripligt för allmänheten.

Slutsatser

Enligt JO:s åsikt kan det på flera grunder kritiseras att endast en engelskspråkig benämning används på en myndighet eller dess verksamhetsenhet och att benämningen som sådan används i information som är riktad till allmänheten. Förfarandet är för det första inte förenligt med grundlagen, där det föreskrivs att Finlands nationalspråk är finska och svenska. För det andra är förfarandet inte på det sätt som uttryckligen föreskrivs i språklagen ägnat att förvalta landets språkkulturarv och främja användningen av båda nationalspråken. För det tredje stämmer förfarandet inte överens med språklagens bestämmelse enligt vilken myndigheterna i sin verksamhet självmant utåt ska visa att de använder det språk som bestäms enligt språkförhållandena i deras ämbetsdistrikt. För det fjärde uppfyller förfarandet inte förvaltningslagens krav på adekvat service och rådgivning samt på användning av ett begripligt språk i dessa sammanhang. För det femte är förfarandet inte på det sätt som grundlagen förutsätter ägnat att främja de grundläggande språkliga rättigheterna och en god förvaltning.

JO hänvisade också till motiveringen till språklagens 32 § om tvåspråkiga myndigheters information, enligt vilken enspråkiga kommuner eller enspråkiga myndigheter ska använda det språk i sin offentliga information som bestämts enligt det enspråkiga ämbetsdistriktets språk samt till språklagens 33 § 1 mom. som gäller texten på skyltar, trafikmärken och andra motsvarande anslag som riktar sig till allmänheten.

JO anser med hänvisning till det som konstateras ovan att användningen av Stroke Unit som benämning på en myndighets verksamhetsenhet inte var förenlig med bestämmelserna om de språkliga rättigheterna eller en god förvaltning. I ärendet fanns det ingen möjlighet att bedöma om en ändring av benämningen skulle medföra problem – och om så var fallet, vilka problem – och inte heller vilken rättslig betydelse problemen kunde ha. JO underströk också att avsikten är att det som anförs ovan framför allt ska vara ett mera allmänt och principiellt ställningstagande, trots att bedömningen har samband med ett klagomål där en enskild myndighet kritiseras.

JO delgav samkommunen för Birkalands sjukvårdsdistrikt sitt beslut för kännedom och bad samkommunen meddela vilka åtgärder ställningstagandet eventuellt föranlett. Han sände dessutom sitt beslut för kännedom till JM, till finansministeriets avdelning för utveckling av förvaltningen och till Forskningscentralen för inhemska språk (4032/4/08*).

Samkommunen för Birkalands sjukvårdsdistrikt meddelade att den ändrat namnet Stroke Unit till Aivoverenkiertohäiriöyksikkö.

PÅ TVÅSPRÅKIGA OMRÅDEN MÅSTE POLISEN TALA FINSKA OCH SVENSKA

Enligt språklagen måste myndigheterna på tvåspråkiga områden i all sin verksamhet använda och utåt visa att de använder finska och svenska. Enligt JO gäller detta både den skriftliga och den muntliga kommunikationen.

Polisen använde endast finska då den i november 2008 i Esbo avbröt en nattlig fest med ca 50 deltagande ungdomar som störde grannarna genom att föra oljud. Ungdomarna borde både på finska och på svenska ha beordrats lämna platsen. När polisen uppmanar en folksamling att skingra sig och meddelar vilka påföljderna annars blir, är det viktigt att de som hör till folksamlingen informeras på sitt modersmål.

Det är å andra sidan förståeligt att det kan vara svårt för polisen att till hundra procent trygga de språkliga rättigheterna i en situation där många människor är samlade och situationen hela tiden förändras. I det aktuella fallet har det emellertid inte framkommit att situationen varit på så sätt farlig eller stressad att de språkliga rättigheterna inte på ett vederbörligt sätt kunnat tillgodoses.

Myndigheterna ska självmant trygga de språkliga rättigheterna

Polismännen berättade att de använt endast finska eftersom de i början av händelseförloppet inte visste att det bland ungdomarna fanns några som ville att det skulle talas svenska. Det föreföll också som om polisen hade den uppfattningen att den på ett tvåspråkigt område i första hand kan kommunicera på finska; för att svenska ska användas borde det uttryckligen framgå att det i folksamlingen finns svenskspråkiga – eller att dessa rentav åberopar sina språkliga rättigheter.

Syftet med språklagen är emellertid att myndigheterna självmant ska trygga de språkliga rättigheterna utan att man uttryckligen behöver åberopa dem. En myndighet ska på eget initiativ visa att den använder båda nationalspråken, både skriftligen och muntligen. Enligt den utredning som JO fått hade det dessutom i ett senare skede kommit till polisens kännedom att några av ungdomarna också ville använda svenska. En av dem hade t.o.m. per telefon kontaktat nödcentralen med anledning av språkproblemet. Senast i det skedet borde polisen enligt JO ha sett till att ungdomarnas språkliga rättigheter förverkligas.

JO anser att händelseförloppet visar att polisen saknade tillräcklig vilja, förmåga eller förstånd att förverkliga de grundläggande språkliga rättigheterna. En av polismännen hade ansett att kravet på användning av svenska närmast kunde betraktas som ofog och att syftet var att försvåra polisens arbete.

De språkliga rättigheterna på händelseplatsen samt i samband med gripandet och bötesföreläggandet

JO underströk att polisen spelar en synnerligen viktig roll när det gäller att garantera medborgarnas rättssäkerhet. De enskilda polismännen utövar en betydande offentlig makt. Det är därför viktigt att de i tillräcklig utsträckning kan verka på båda nationalspråken och att medborgarna har en faktisk möjlighet att kommunicera med polisen på sitt modersmål.

De språkliga rättigheternas betydelse korrelerar med hur kraftiga ingrepp polisen gör i de grundläggande rättigheterna. Kraven ökar då polisen först beordrar vissa personer att lämna platsen och därefter griper och bötfäller dem för tredska.

När ungdomarna förhördes och bötfälldes borde deras språkliga rättigheter ha ägnats särskild uppmärksamhet. På polisstationen kände man redan till eller hade enkelt kunna ta reda på de gripnas modersmål. De delgavs emellertid finskspråkiga straffanspråk.

De språkliga rättigheterna bör betonas i anvisningarna till polisen och i utbildningen

JO ansåg det vara oroväckande att varken inrikesministeriet (IM) eller länsstyrelsens polisavdelning, som i första hand övervakar lagligheten i polisens verksamhet, har ansett att händelsen föranleder anmärkningar.

JO sände sitt beslut till polisinrättningen i Västra Nyland, IM:s polisavdelning, Polisstyrelsen och Polisyrkeshögskolan för kännedom och för att beaktas i anvisningarna till polisen och i utbildningen.

Bakgrund

Fallet har behandlats i massmedierna. Tre ungdomar och Folktinget har klagat till JO över polisens förfarande (3795/4/08)*.

DET AUTOMATISKA SYSTEMET FÖR HASTIGHETSÖVERVAKNING FUNGERADE PÅ ETT SÄTT SOM STRED MOT SPRÅKLAGEN

JO har fått flera klagomål över polisens automatiska kameraövervakning med avseende på de språkliga rättigheterna. Gemensamt för fallen är att ordningsbotsföreläggandets uppgifter om exempelvis polisenhetens namn, gärningsorten, gärningsplatsen och förseelsens art samt kontaktuppgifter varit endast på finska även om personen i fråga var svenskspråkig. Också i de svenskspråkiga anvisningarna om hur man motsätter sig ordningsboten har tingsrättens namn och kontaktuppgifter angivits endast på finska. I ett fall hade en svenskspråkig person varit tvungen att två gånger besöka polisstationen för att få ett ordningsbotsföreläggande på svenska och ändå hade ärendet inte skötts på rätt sätt. Personen i fråga hade fått betjäning på svenska men föreläggandet var delvis avfattat på finska, med en bilaga där finska ord översatts till svenska.

JO ansåg att de ordningsbotsförelägganden som polisens automatiska trafikövervakningssystem producerade stred mot språklagen i sådana fall då den bötfälldes modersmål var svenska. I dessa fall fyllde systemet huvudsakligen i finskspråkiga uppgifter på det färdiga blankettunderlaget. När polisen på basis av kameraövervakning sänder ordningsbotsförelägganden bör den enligt språklagen emellertid använda mottagarens språk om den vet vilket det är, eller använda både finska och svenska.

Ordningsbotsföreläggandena borde i sin helhet ha varit avfattade på svenska då de delgavs klagandena. Det kan inte heller anses vara godtagbart att en person måste besöka polisinrättningen två gånger på grund av att systemet inte gör det möjligt att produce-

ra dokument som är korrekta i språkligt avseende. Personen i fråga åsamkades extra besvär på grund av att han ville hålla fast vid sina grundläggande språkliga rättigheter. Det strider också mot principen om god förvaltning och mot språklagen att en kund ges ett dokument som är skrivet på blandspråk, med en medföljande översättning av enstaka ord till svenska. JO underströk vikten av att dokument språkligt utgör en tydlig och enhetlig helhet.

I de utredningar som JO fått i ärendet hänvisas till IT-problem som den högsta polisledningen kände till redan före 2008, då systemet togs i bruk i hela landet. JO anser att det från grundrättighetssynpunkt inte kan godtas att ett system som detta tas i bruk innan det fungerar klanderfritt. Omständigheter som sammanhänger med individens rättsskydd, t.ex. de språkliga rättigheterna, får en särskild betydelse när det är fråga om ett straffprocessuellt förfarande.

JO ansåg att IM:s polisavdelning då den godkände att ett datasystem som var bristfälligt i fråga om de språkliga rättigheterna togs i bruk hade förorsakat att det vid trafikövervakningen producerades dokument som stred mot språklagen. Ministeriet hade sålunda försummat att på det sätt som språklagen förutsätter på eget initiativ se till att personer med svenska som modersmål också i praktiken fick sina språkliga rättigheter tillgodosedda i samband med den automatiska trafikövervakningen. Eftersom väganvändarna hade särbehandlats på språkliga grunder utan att man hade kunnat påvisa någon från grundrättighetssystemets synpunkt godtagbar grund för förfarandet, hade ministeriet förfarit också i strid med diskrimineringsförbudet. IM borde sålunda ha vidtagit aktiva alternativa åtgärder för att de grundläggande språkliga rättigheterna skulle kunna tryggas till dess att systemet fungerade korrekt. IM hade på det hela taget inte sett till att de grundläggande språkliga rättigheterna tryggades i samband med den automatiska trafikövervakningen. Av denna anledning gav JO ministeriet en anmärkning för det lagstridiga förfarandet.

JO meddelade för kännedom Polisstyrelsen som sin uppfattning att eftersom bristerna i systemet hade varit kända redan en längre tid och tidtabellen för att sätta systemet i skick inte var klar då Polisstyrelsen i början av 2010 övertog ansvaret i ärendet, borde Polisstyrelsen aktivare ha vidtagit åtgärder för att minimera de olägenheter för trafiksäkerhetscentralernas verksamhet som orsakades av bristerna i det system som tagits i bruk (2523/4/08* och 3301/4/08*; samma ärende gällde också 3382/4/09, 3744/4/09, 1437/4/10* och 3068/4/10)

ORDNANDE AV DAGVÅRD PÅ SAMISKA

Uleåborgs stad hade inte ordnat en helt samiskspråkig dagvårdsplats för klagandens barn. För barnet hade i och för sig ordnats en dagvårdsplats men klaganden var inte nöjd med mängden av den dagvård som barnet fick på samiska. Enligt utredningen hade staden samarbetat med samiska barns föräldrar och ordnat dagvård på samiska. Staden var beredd att öka utbudet av dagvård på samiska om flera kunder så önskade.

BJO konstaterade att i lagen om barndagvård inte i detalj definieras hur en kommun ska ordna dagvård på samiska. Kommunen ska sörja för att av kommunen anordnad eller övervakad barndagvård står till buds i den omfattning och med sådana verksamhetsformer som behovet därav inom kommunen förutsätter. Dessutom ska kommunen sörja för att dagvård står till buds på barnets modersmål, då detta är finska, svenska eller samiska. I bestämmelsen anges inga regionala begränsningar när det gäller dagvård på samiska, utan bestämmelsen är förpliktande för alla kommuner i Finland.

Föräldrar till barn under skolåldern har s.k. subjektiv rätt till en dagvårdsplats för sitt barn. Sådan dagvård ska i mån av möjligheter ordnas i den form som barnets föräldrar eller vårdnadshavare önskar. Enligt lagen har kommunen emellertid inte någon ovillkorlig skyldighet i detta avseende. Den subjektiva rätten gäller sålunda föräldrarnas rätt att få en dagvårdsplats för sitt barn som inte har uppnått skolåldern. Däremot sträcker sig föräldrarnas rätt inte till platsen där dagvården ordnas eller till sättet för ordnande av dagvården.

Enligt dagvårdslagen är kommunen uttryckligen skyldig att sörja för att dagvård står till buds på samiska. I socialvårdslagen föreskrivs att i enspråkiga kommuner och samkommuner ska socialvård lämnas på kommu-

nens eller samkommunens språk. I tvåspråkiga kommuner och samkommuner som omfattar tvåspråkiga eller både finsk- eller svenskspråkiga kommuner ska socialvård ordnas på kommunernas och samkommunernas båda språk så att klienten blir betjänad på det språk han eller hon väljer, antingen finska eller svenska.

BJO bedömde om dagvård på samiska hade kunnat fås anordnad eller övervakad av kommunen i den omfattning och under sådana verksamhetsformer som behovet i kommunen förutsatte och om staden hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att ordna dagvård på samiska. I bedömningen skulle beaktas också den övriga lagstiftningen om samiskan och om samernas ställning.

Enligt BJO:s åsikt hade det förblivit oklart hur mycket den samiskspråkiga dagvårdaren dagligen skulle ha haft hand om klagandens barn. Det var å andra sidan sannolikt att den samiskspråkiga dagvårdaren inte varje dag skulle ha varit hela tiden med barnet. Lagstiftningen ger inget entydigt svar på frågan om hur staden i det enskilda fallet ska uppfylla skyldigheten att i enlighet med dagvårdslagen se till att dagvård kan ges på samiska och vad skyldigheten att beakta föräldrarnas och andra vårdnadshavares önskemål i praktiken innebär. Enligt BJO anges i lagen ingen uttrycklig grund för att inte, då så krävs, ordna mera dagvård på samiska också för ett enda barn.

I det aktuella fallet var det av betydelse att kommunen i enlighet med dagvårdslagen uttryckligen är skyldig att se till att dagvård kan ges på samiska trots att socialvård i enlighet med socialvårdslagen i enspråkiga kommuner och samkommuner ska ordnas på kommunens eller samkommunens språk.

På grund av den tolkningsbara lagstiftningen ansåg BJO att staden inte förfor lagstridigt då den inte omedelbart vidtog andra än de i utredningen nämnda åtgärderna då klaganden i september 2008 för sitt barn ansökte om helt samiskspråkig dagvård. En bidragande orsak till denna bedömning var att klaganden hade flyttat från Uleåborg redan i oktober 2008.

BJO underströk i sitt beslut emellertid det samiska språkets särskilda ställning och dagvårdslagens betydelse med de grundläggande rättigheterna som utgångspunkt, på följande sätt.

I fråga om besvärsrätten konstaterade BJO att om man anser att beslutet om på vilket språk dagvården för ett barn ska ordnas utgör en del av beslutet att ge barnet en dagvårdsplats, bör kunden också ha möjlighet att överklaga beslutet och få ett rättsligt bindande avgörande i ärendet. Med tanke på rättssäkerheten är det skäl att i lagen tydligt föreskriva om kundens rätt att få ett motiverat beslut och överklaga detta. Så är emellertid inte fallet för närvarande, utan det är bl.a. oklart när en tjänsteinnehavare måste fatta ett beslut och om organets beslut kan överklagas till förvaltningsdomstolen.

Förvaltningsdomstolarnas oenhetliga beslut om prövning av ärenden är synnerligen problematiska med tanke på rättspraxis och de kan också vara oskäliga med tanke på kundens rättssäkerhet, eftersom beslut som gäller dagvård enligt socialvårdslagen inte kan överklagas till högsta förvaltningsdomstolen. BJO delgav för kännedom social- och hälsovårdsministeriet (SHM) sin uppfattning för att beaktas i samband med totalrevideringen av lagstiftningen om förskoleservice.

BJO underströk dessutom att kommunen då den ordnar service måste beakta kraven på jämlikt bemötande och icke-diskriminering samt rätten att i enlighet med klientlagen få socialvård av god kvalitet och ett gott bemötande utan diskriminering av den som lämnar socialvård. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Det allmänna ska trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I detta sammanhang måste samernas särställning som ursprungsfolk beaktas och deras grundlagsenliga rätt att bevara och utveckla sitt eget språk och sin egen kultur måste främjas.

BJO delgav SHM, för kännedom och för att beaktas i samband med totalrevideringen av lagstiftningen om föreskoleservice, sina synpunkter på den samiskspråkiga dagvårdens ojämlika ställning i jämförelse med dagvården på finska och svenska. Vid beredningen av lagstiftningen är det skäl att beakta det samiska språ-

kets ställning i grundlagen och i internationella konventioner som modersmål för ett ursprungsfolk som är i minoritet och därför åtnjuter särskilt skydd, och som internationellt har klassificerats som ett hotat språk.

BJO Sakslins beslut 16.12.2010,
dnr 3209/4/08*, föredragande Minna Verronen

DE SPRÅKLIGA RÄTTIGHETERNA FÖRVERKLIGADES INTE I FÄNGELSET

I samband med prövningen av ett klagomålsärende framgick det att en fånge hade fyllt i ansökningsblanketter om oövervakat besök på svenska. Den ansökningsblankett som fången använde, tjänstemännens yttranden om ansökningarna samt besluten med anledning av ansökningarna var emellertid avfattade på finska. JO beslöt på eget initiativ pröva ärendet med avseende på de språkliga rättigheterna.

Fängelsedirektören hade sedermera förordnat att blanketten skulle översättas. JO konstaterade att den nuvarande språklagen och föreskrifterna om Åbo fängelse och dess tvåspråkiga avdelningar varit i kraft sedan början av 2004. Eftersom förordnandet om att blanketterna skulle översättas inte hade getts förrän fem år senare och först med anledning av att JO inlett en undersökning av ärendet, hade fängelset försummat att i enlighet med sina förpliktelser enligt språklagen på eget initiativ dra försorg om att fångarnas språkliga rättigheter förverkligades. Också besluten stred mot språklagen eftersom de inte var upprättade på sökandens modersmål.

Däremot hade yttrandena om ansökningarna kunnat avfattas på fängelsets interna arbetsspråk. JO underströk emellertid att om det råder ett fast samband mellan yttrandena och avgörandet i ärendet, ska också yttrandena direkt avfattas på behandlingsspråket, dvs. på det språk som fången använder, antingen finska eller svenska. En fånges språkliga rättigheter ska i varje fall förverkligas så att fången har rätt att på begäran få en översättning av dessa yttranden (3088/2/08*).

JO beslöt ytterligare på eget initiativ utreda hur de språkliga rättigheterna förverkligas i alla fängelser som har en tvåspråkig avdelning (3459/2/10). Behandlingen av ärendet pågår fortfarande.

SPRÅKET I ELEKTRONISKA FRÅNVAROMEDDELANDEN

JO har tidigare (2575/4/06* och 63/4/07) tagit ställning till användningen av och språket i elektroniska frånvaromeddelanden och konstaterat att då en tjänsteman som arbetar vid en tvåspråkig myndighet skriver in ett automatiskt frånvaromeddelande i e-postsystemet måste detta, för att de språkliga rättigheterna ska tillgodoses på ett jämbördigt sätt, avfattas både på finska och på svenska.

JO fick vetskap om att man vid Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) hade tolkat saken så att frånvaromeddelande kan avfattas enbart på finska. JO beslöt på eget initiativ utreda ärendet. VATT motiverade för JO sin tolkning med att VATT i egenskap av forskningsanstalt inte hade några myndighetsuppgifter i den bemärkelsen att VATT utövade offentlig makt, dvs. fattade beslut som berörde enskilda personers intressen, rättigheter eller skyldigheter. JO ansåg att verksamhetens karaktär, dvs. den omständigheten att VATT inte utövar offentlig makt, inte har någon betydelse för bedömningen av ärendet. Däremot är det av en avgörande betydelse att VATT är en sådan statlig myndighet som avses i språklagen och som sålunda hör till lagens tillämpningsområde.

Enligt JO:s åsikt hade i ärendet inte framkommit någonting nytt som gav anledning att i fråga om sådana statliga inrättningar som VATT bedöma situationen på annat sätt än i tidigare avgöranden. Exempelvis vid Skogsforskningsinstitutet hade man med anledning av ett klagomål (3941/4/09) gett personalen anvisningar som innebar att frånvaromeddelanden ska avfattas på båda nationalspråken. JO delgav VATT sin uppfattning för kännedom och bad VATT meddela vilka åtgärder ställningstagandet föranlett (2809/2/08*).

VATT sände JO de anvisningarna om innehållet i frånvaromeddelanden per e-post som upprättats med anledning av JO:s beslut. Anvisningarna innehåller bl.a. mallar för upprättande av frånvaromeddelanden på både finska och svenska.

EN KOMMUNS TVÅSPRÅKIGA INFORMATION VAR BRISTFÄLLIG

Klaganden ansåg att en tvåspråkig kommuns finskspråkiga information var bristfällig då rapporterna och meddelandena om flera ärenden i kommunens informationsblad var endast på svenska. Det var enligt JO:s åsikt fråga om hur kommunen skötte sin lagstadgade informationsskyldighet. Kommunen får enligt prövning publicera ett relativt sällan utkommande informationsblad, men det ska vara avfattat i enlighet med språklagens bestämmelser om språket i myndigheternas information. Av informationsbladet framgick att en del av det material som kommunen publicerat var tvåspråkigt eller delvis tvåspråkigt medan en del var enbart svenskspråkigt.

Enligt JO tillgodosåg kommunens informationsverksamhet inte i alla avseenden de finskspråkiga kommuninvånarnas språkliga rättigheter, vilket framför allt berodde på otillräcklig övervakning av det redaktionella arbetet när det gällde kommunens informationsblad. JO underströk betydelsen av den ansvarige redaktörens, dvs. kommundirektörens roll när det gällde säkerställande av de språkliga rättigheterna inom kommunens informationsverksamhet (1795/4/09*).

ÖVRIGA AVGÖRANDEN

Två fall som lett till åtgärder gällde arbetskraftsförvaltningen. I det ena fallet hade klaganden inte blivit betjänad på svenska hos arbets- och näringsbyrån, eftersom den person som skötte byråns information hade uppgivit att det inte fanns någon tjänsteman som kunde svenska på platsen. Sedermera framgick det emellertid att detta inte stämde. Enligt JO:s åsikt stred förfarandet både mot språklagen och mot förvaltningslagen, eftersom kunden inte hade hänvisats till en tjänsteman som kunde svenska trots att en sådan hade funnits på platsen (2645/4/10*).

I ett annat fall uppmärksammade BJO Pajuoja arbets- och näringsbyrån på att den på eget initiativ borde ha betjänat klaganden på svenska. Dessutom borde klaganden ha givits ett arbetskraftspolitiskt utlåtande som i sin helhet var avfattat på svenska och inte delvis på finska och delvis på svenska (2117/4/09*).

I två fall var det fråga om Folkpensionsanstaltens (FPA) förfarande. I det ena fallet uppmärksammade BJO Pajuoja FPA på att förmånshandläggningen bör centraliseras med beaktande av byråernas språkliga beredskap att sköta ärendena på ett sådant sätt att ordvalen i besluten är korrekta (3229/4/08*). I det andra fallet ansåg BJO:s ställföreträdare Paunio att klaganden inte i alla avseenden hade fått fullgod betjäning på sitt modersmål (2958/4/08).

I ett fall som gällde polisen var det fråga om ordnande av tolkning. I ett varuhus hade två personer gripits som misstänkta för bedrägeri. Den ena misstänkta personen hade upplysts om grunderna för gripandet på finska och denne hade ombetts tolka informationen till ryska för den andre misstänkte eftersom denne inte förstod engelska tillräckligt bra. BJO Pajuoja ansåg att det är skäl att förhålla sig restriktivt till anlitande av en medmisstänkt för översättningsuppdrag och i första hand anlita personer som tillhandahåller översättnings- och tolkningstjänster t.ex. per telefon (3513/4/08*).

I ett fall som gällde Finansinspektionens information underströk JO att tvåspråkiga myndigheter i första hand ska sträva efter att information samtidigt ges på båda nationalspråken. I annat fall urvattnas de grundläggande språkliga rättigheterna och den språkliga jämlikheten (3284/4/08).

Åtgärder föranleddes bl.a. i några fall där det var fråga om ett tulldistrikts förfarande i samband med ett beskattningsbeslut (1247/4/09), polisens förfarande i samband med ett temporärt körförbud (2466/4/09), en socialcentrals kundservice och rådgivning (708/4/09), en hälsovårdscentrals förfarande när det gällde beaktande av en patients modersmål och kulturella bakgrund (676/4/09) samt publicering av rekommendationer om god revisionssed på båda nationalspråken (930/2/10*).

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 statistikförts inom det sakområde som gäller tullärenden. De klagomål som gällde beskattningen avgjordes från och med den 1 april 2010 av BJO *Maija Sakslin*. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade justitieombudsmannasekreterare *Ulla-Maija Lindström*.

5.18.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Reformerna av Skatteförvaltningen, som inleddes redan under det förra decenniet, fortskred under verksamhetsåret. Den nya lagen om Skatteförvaltningen trädde i kraft den 1 september 2010. Enligt denna lag är Skatteförvaltningen den behöriga myndigheten i fråga om all slags beskattning, medan uppgifterna sedan internt fördelas mellan olika enheter inom Skatteförvaltningen. Föreskrifter om enheternas antal, namn, verksamhetsområden och huvudsakliga uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

För beskattningen finns enligt den ovan nämnda lagen Skatteförvaltningen som lyder under finansministeriet (FM) och vars tjänsteområde omfattar hela landet. Företagsbeskattningsenheten verkställer beskattningen av olika sammanslutningar och utövar skattekontroll för deras del. Skattegranskningsenheten utför skattegranskningar och utövar likaså skattekontroll. Uppbörden, återbetalningen och redovisningen av skatter och avgifter sköts av Skatteuppbördsenheten. Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt har bl.a. till uppgift att övervaka statens, kommunernas, församlingarnas och Folkpensionsanstaltens rätt vid beskattningen och vid det ändringssökande som gäller beskattningen. Verksamhetsområdet för dessa enheter omfattar hela landet.

För fysiska personers del verkställs beskattningen vid Nylands, Östra Finlands, Västra Finlands, Centrala Finlands och Norra Finlands skatteverk. Skatteverken utövar även skattekontroll. Den senaste reformen innebar även att Skattestyrelsen avskaffades. Skatteförvaltningens gemensamma uppgifter sköts bl.a. av Informationsförvaltningsenheten, Stabs- och rättsenheten, Enheten för gemensamma tjänster och Enheten för intern revision. Verksamhetsområdet för dessa enheter omfattar likaså hela landet.

Som den sista fasen av skatteförvaltningsreformen kommer Skatteförvaltningens riksomfattande Skatterättelsenämnd att inrättas, eventuellt vid ingången av år 2013. I detta sammanhang kommer också skatteverken att avskaffas. Beskattningen av fysiska personer kommer därefter att skötas av Skatteförvaltningens Personbeskattningsenhet.

FM fungerar som sakkunnig när det gäller att ställa upp mål för Finlands skattepolitik. FM svarar också för beredningen av skattelagstiftningen och deltar i utvecklandet av skatteförvaltningen. Ministeriet tillsatte den 18 september 2008 en arbetsgrupp för att utveckla beskattningen. Arbetsgruppens mandatperiod inleddes den 1 oktober 2008 och löpte ut den 31 december 2010. Arbetsgruppen hade till uppdrag att bedöma behoven av att utveckla beskattningen, med beaktande av den åldrande befolkningen, källorna till ekonomisk tillväxt samt förändringarna gällande dem, de utmaningar en hållbar utveckling medför samt den ökade insynen i och globaliseringen av ekonomin.

Utvecklingsarbetsgruppen gav sin slutrapport den 21 december 2010. I rapporten presenterade arbetsgruppen en helhetsbedömning av hur skattesystemet kunde utvecklas och kompletterade de riktlinjer som gruppen lagt fram i sin mellanrapport i juni, i synnerhet gällande beskattningen av boendet, kommunalbeskattningen, punktbeskattningen samt arvs- och gåvobeskattningen. Arbetsgruppen presenterade också en bedömning av de föreslagna åtgärdernas konsekvenser i fråga om inkomstfördelningen och skatteintäkterna.

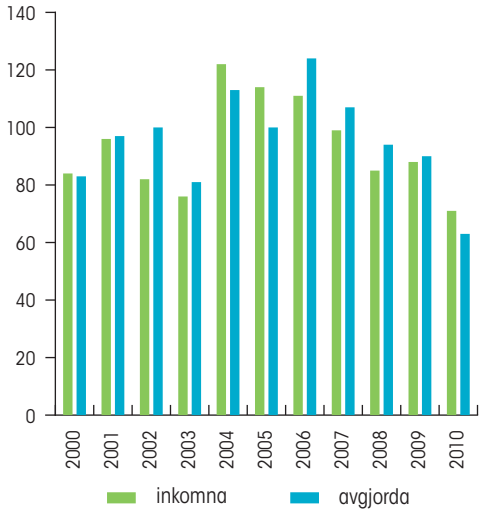
5.18.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret avgjordes drygt 60 klagomål som berörde beskattningen. Antalet klagomål minskade en aning i förhållande till åren innan. Fyra klagomål föranledde åtgärder från JO:s sida. Trots att skattelagstiftningen är svårtydbar och beskattningen är ett massförfarande där ett stort antal skatteärenden behandlas på en kort tid, har klagomålen och även åtgärdsavgörandena varit förhållandevis få till antalet. Skatteförvaltningens kunder har, uppenbarligen till följd av de heltäckande rättsmedel som finns att tillgå inom beskattningen och den detaljerade regleringen av beskattningsförfarandet samt de nya servicekanalerna, inte upplevt att de haft behov av att vända sig till den högsta laglighetsövervakaren.

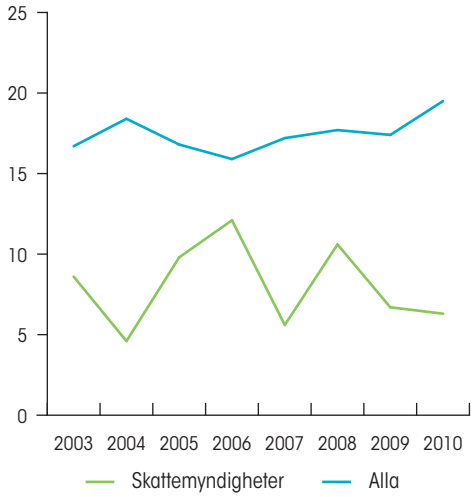
Under verksamhetsåret anfördes största delen av de klagomål som gällde beskattningen av privatpersoner. I en del klagomål riktades det kritik mot de skattegranskningar som utförts vid olika företag och mot den efterbeskattning som utförts på basis av granskningarna. Klagomålen riktade sig ofta mot skattemyndigheternas och besvärsinstansernas beslut och beslutsmotiveringar. Under verksamhetsåret begärde klagandena i flera klagomål att JO skulle ändra den verkställda beskattningen eller besvärsinstansens beslut.

JO kan emellertid inte fungera som ett alternativ eller komplement till det lagstadgade systemet för ändringssökande. I de svar som utarbetades med anledning av klagomålen redogjorde man för JO:s behörighet samt för den gällande beskattnings- och rättspraxisen. I vissa fall riktade sig klagomålen också 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.

Av flera klagomål framgick det att beskattningen av pensioner och förmåner upplevdes som orättvis jämfört med beskattningen av motsvarande löneinkomst. I de svar som utarbetades med anledning av dessa klagomål strävade man efter att förklara att den lindrigare beskattningen av löneinkomster beror på olika avdrag. Beskattningen av pensioner som betalades



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010



Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

från Sverige orsakade fortsättningsvis missnöje under verksamhetsåret. I svaren redogjorde man för ändringen av skatteavtalet mellan de nordiska länderna och för de ställningstaganden som finansutskottet framfört om saken i sitt betänkande (FiUB 18/2008 rd).

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot det beslut stadsdirektören fattat med anledning av klagandens ansökan om befrielse från kommunalskatt. Stadsdirektörens beslut innehöll en hänvisning till Skatteförvaltningens intyg, enligt vilket klaganden inte hade några obetalda skatter eller avgifter. Beslutet hade motiverats med att ytterligare utlåtanden angående ansökan därför inte behövde utarbetas. Enligt stadsstyrelsens utredning hade stadsdirektören följt den allmänna praxisen i kommunen, som innebar att befrielse från skatt endast kunde beviljas i fråga om skatter som var debiterade och obetalda. Eftersom det inte fanns några sådana skatter i det aktuella fallet, hade man i beslutet konstaterat att det inte fanns något att uttala sig om i ärendet.

Enligt BJO stred stadens förfarande mot skattelättnadsbestämmelsen i lagen om beskattningsförfarande samt mot den vedertagna tolkning som omfattats i rättspraxisen och rättslitteraturen, enligt vilken beviljandet av befrielse från skatt inte förutsätter att det finns obetalda skatter. Stadens förfarande var inte heller förenligt med skattelättnadsbestämmelsens syfte, som innebär att man vid beskattningen också ska kunna ta hänsyn till den skattskyldiges faktiska skattebetalningsförmåga. Till följd av stadens felaktiga förfarande hade klagandens ansökan inte behandlats på ett tillbörligt sätt. Staden hade inte heller bemött det som klaganden anfört angående de grunder med stöd av vilka denne ansåg sig vara berättigad till befrielse från kommunalskatt. BJO gav staden en anmärkning på grund av dess lagstridiga försummelse av att utreda en av de centrala omständigheter som hör till grunderna för avgörandet av ansökningar om befrielse från skatt (629/4/09).

I de klagomål som gällde fordonsbeskattningen riktades fortsättningsvis kritik mot det användningsförbud som följer av att skattebetalningen försummas. I svaren redogjordes det för fordonsskattelagens bestämmelser och för BJO Jääskeläinens beslut från år 2006 (1511/4/04*) samt för Fordonsförvaltningscentralens och FM:s meddelanden med anledning av beslutet. I de fall där klagandena påförts böter för en sådan fordonsskatteförseelse som avses i fordonsskattelagen hänvisades det i svaren också till högsta domstolens (HD) avgörande (HD 2009:44), där det fastslogs att en fordonsskatteförseelse är straffbar endast då gärningen är uppsåtlig. HD konstaterade i sitt avgörande att det inte är straffbart att av oaktsamhet framföra ett fordon för vars del den förfallna fordonsskatten är obetald.

5.18.3 AVGÖRANDEN

FRAMSTÄLLNING TILL FM OM ÄNDRING AV FÖRORDNINGEN OM ÖPPETHÅLLANDET AV STATENS ÄMBETSVERK

I ett klagomål riktades det kritik mot öppettiderna för Skatteförvaltningens enheter i Lappland. De enheter som hör till Norra Lapplands skattebyrå höll öppet så att skattebyrån i Kemijärvi var öppen kl. 9.00–16.15, medan enheterna i Ivalo, Kittilä och Sodankylä höll öppet måndagar och tisdagar kl. 9–15. Enheterna i Muonio och Salla höll öppet måndagar kl. 9–15.

I enlighet med det beslut som Skatteförvaltningens generaldirektör fattat den 30 januari 2009 hade Skatteförvaltningen, efter att ha hört FM, utfärdat anvisningar och föreskrifter om förenhetligande av enheternas öppet- och betjäningstider. Enligt punkt 1 i anvisningarna och föreskrifterna ska Skatteförvaltningens huvudverksamhetsenheter hålla öppet kl. 9.00–16.15. Andra enheter får ha mer begränsade öppettider.

BJO konstaterade att Skatteförvaltningens administrativa strukturer har setts över och gjorts mer flexibla genom de lagändringar som genomförts under de senaste åren. Skatteförvaltningen är en myndighet vars verksamhetsområde omfattar hela landet. Syftet med lagändringarna har varit att utveckla beskattningsförfarandet och organiseringen av arbetet inom Skatteförvaltningen i enlighet med de aktuella reformbehoven och de möjligheter som den nya datatekniken erbjuder. Man strävar efter att inrikta verksamheten på ett sätt som är ändamålsenligt med tanke på Skatte-

förvaltningens grundläggande uppgift. Därigenom eftersträvar man förutom effektivitet även en ökning av arbetets verkningsfullhet och beskattningens enhetlighet. Samtidigt kan man också reagera på olika ändringar i verksamhetsbetingelserna, till följd av vilka behoven av bl.a. service, kunnande och tillsyn varierar i olika delar av landet, liksom tillgången på yrkeskunnig arbetskraft.

Förslaget till lag om Skatteförvaltningen har behandlats av grundlagsutskottet. Utskottet konstaterade att man genom grundlagens allmänt formulerade bestämmelser om statsförvaltningen har för avsikt att möjliggöra en flexibel utveckling av statsförvaltningen. Föreskrifterna i lagen om Skatteförvaltningen, enligt vilka Skatteförvaltningens organisation och enheternas uppgifter kan utformas på basis av en funktionsindelning eller en regionindelning, eller utifrån en gruppering av skatt- och betalningsskyldiga, uppfyller enligt utskottet de minimikrav som föreskrivs i grundlagen.

Förvaltningslagens serviceprincip och det krav på tillbörlig service som föreskrivs i lagen förutsätter å sin sida förutom att verksamheten ska vara kundcentrerad även att uträttandet och behandlingen av ärenden ska organiseras så att myndigheten kan utföra sina uppgifter med gott resultat. Vid organiseringen av servicen ska man fästa vikt vid servicens tillräcklighet och tillgänglighet samt vid den valfrihet kunderna ska erbjudas. Kunderna ska även på det regionala planet ges jämlika möjligheter att uträtta sina ärenden.

Lagstiftningen gällande Skatteförvaltningens organisation uppfyller alltså de krav som ställs i grundlagens bestämmelse om statsförvaltningen, vars syfte uttryckligen konstaterats vara att möjliggöra en flexibel utveckling av statsförvaltningen. Man har på olika sätt strävat efter att utveckla verksamheten och kanalerna för uträttandet av ärenden inom Skatteförvaltningen, så att kundernas behov av att personligen uträtta sina ärenden hos myndigheten har minskat. Å andra sidan har man också strävat efter att trygga tillgången till tjänster vid sådana enheter som hör till små skattebyråer, så att dessa enheter håller öppet under någon vardag.

Enligt BJO uppfyller denna organisering av servicen också de krav som förvaltningslagens serviceprincip ställer på att verksamheten ska var kundcentrerad och resultatrik. Däremot är organiseringen av Skatteförvaltningens service problematisk med tanke på bestämmelserna i förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk från år 1994.

Enligt huvudregeln i förordningen ska statens ämbetsverk, eller delar av dem, vara öppna vardagar från kl. 8.00 till kl. 16.15. Om man vill förlänga öppettiderna för kundbetjäningens skull eller av andra särskilda skäl, kan ämbetsverket öppna kl. 9.00 och stänga senast kl. 20.00. Ett ämbetsverk eller en del av det kan endast tillfälligt hålla stängt under vardagar eller förkorta öppettiderna. Eftersom Skatteförvaltningens huvudverksamhetsenheter håller öppet vardagar kl. 9.00–16.15 och de andra enheterna har ännu mer begränsade öppettider, uppfyller öppettiderna för Skatteförvaltningens enheter inte de krav som ställs i förordningen.

Enligt BJO förekommer samma problem även mer allmänt inom statsförvaltningen, t.ex. för polisförvaltningens och exekutionsverkens del.

BJO ansåg att denna situation är otillfredsställande. Förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk trädde i kraft år 1994, dvs. före grundlagen och förvaltningslagen. Vid utarbetandet av denna förordning betonades inte strävandena efter en flexibel utveckling av statsförvaltningen, utvecklandet av myndigheternas nya servicekanaler eller förändringarna i myndigheternas verksamhetsbetingelser. Enligt BJO kan förordningens tillämpning leda till en försämring av servicen uttryckligen inom sådana regioner där det på grund av kundmängderna inte är ändamålsenligt att upprätthålla serviceenheter som håller öppet alla vardagar. Detta leder å sin sida till en ojämlik tillgång till service.

Saken måste även bedömas med avseende på 6 § i grundlagen. Grundlagens jämlikhetsbestämmelse ställer i princip krav på ett jämlikt bemötande oavsett bostadsort mm. (RP 309/1993 rd, s. 44/I). Geografiska kriterier kan enligt 6 § 2 mom. i grundlagen inte i sig betraktas som en godtagbar grund för särbehandling inom det system för grundläggande fri- och rättigheter

som även omfattar friheten att välja boningsort (t.ex. GrUU 59/2001 rd, s. 2/I). Med avseende på grundlagens krav är det problematiskt om en flexibel utveckling av servicen inom förvaltningen samtidigt skulle betyda att serviceanvändarna bemöts ojämlikt när det gäller servicens regionala omfattning och tillgänglighet. När det gäller serviceenheternas öppettider ska man således se till att man i regionalt avseende tillhandahåller service på jämlika villkor samt trygga tillgången till service för sådana personer som inte kan uträtta sina ärenden på elektronisk väg.

BJO konstaterade att förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk verkar ställa upp hinder för att kundservicen utvecklas på ett flexibelt och lönsamt sätt. BJO ansåg dock inte heller att det är en tillfredsställande lösning att den gällande förordningen inte tillämpas.

För att rätta till detta missförhållande gjorde BJO en framställning till FM om att ministeriet skyndsamt ska granska förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk med avseende på grundlagens bestämmelser, de krav som förvaltningslagens serviceprincip ställer och de ändringar som skett i fråga om myndigheternas verksamhetsbetingelser, samt vidta behövliga åtgärder med anledning av detta. BJO bad ministeriet senast 15.3.2011 meddela vilka åtgärder hennes framställning föranlett.

BJO Sakslins beslut 20.12.2010,
dnr 1690/4/09*, föredragande Ulla-Maija Lindström

FM meddelade BJO att ministeriet har inlett beredningen av en revidering av förordningen. För beredningen har man sammankallat representanter för de centrala ämbetsverk som svarar för kundbetjäningen inom denna sektor eller för de ministerier som svarar för ämbetsverkens styrning. I gruppen finns också sakkunskap gällande samservice.

ill beredningsgruppen hör representanter för justitieministeriet, FM, arbets- och näringsministeriet, Skatteförvaltningen och Polisstyrelsen. Därigenom blir representerade domstolsväsendet, åklagarväsendet, exekutionsverken, rättshjälpsbyråerna, polisförvaltningen, regionförvaltningsmyndigheterna, magistraterna, Skatteförvaltningen, närings-, trafik- och miljöcentralerna samt arbets- och näringsbyråerna. Senare kommer också andra ministerier och ämbetsverk att höras i ärendet. FM:s mål är att ändringen av förordningen ska kunna träda i kraft i slutet av år 2011.

FM OCH TULLSTYRELSEN – FÖRSUMMELSER I KUNDBETJÄNING

Av ett klagomål framgick det att man inte i det landskap där klaganden var bosatt, dvs. i Norra Savolax, kunde betala sina skatter utan tilläggskostnader. Trots att det i den förordning som grundar sig på en riksdagslag entydigt föreskrevs att tullanstalten i Kuopio var betalningsplats meddelade tullen att det inte fanns någon tullanstalt i Kuopio.

Enligt den utredning som gavs av Östra tulldistriktet hade verksamheten vid tullen i Kuopio den 1 juli 2009 omorganiserats så att man upphört med att tillhandahålla fast kundbetjäning vid denna tullanstalt. De egentliga tullövervakningsuppgifterna sköttes av en tullöverakningsgrupp som rörde sig inom området. Gruppen var verksam inom Savolax och Norra Karelens område.

BJO konstaterade att Östra tulldistriktet med anledning av klagomålet hade vidtagit åtgärder för att ordna sådan service som grundade sig på gällande lagar och förordningar vid tullanstalten i Kuopio. Från och med ingången av februari 2010 har tullanstalten i Kuopio tagit emot betalningar av skatter och avgifter under sin begränsade öppettid, dvs. onsdagar kl. 9–12. Det har informerats om denna service på Skatteförvaltningens och tullens webbplatser.

Med anledning av ett telefonsamtal från JO:s kansli kompletterades kontaktuppgifterna i fråga om tullanstalterna inom Östra tulldistriktet. Uppgifterna utökades den 1 december 2010 med kontaktuppgifter för tullen i Kuopio samt med ett omnämnande av dess begränsade öppettid. Enligt BJO hade tulldistriktet därigenom på ett tillbörligt sätt strävat efter att åtgärda bristerna.

Enligt FM:s och Tullstyrelsens utredningar hade Tullstyrelsen 29.3.2007 meddelat ministeriet att nio tullanstalter skulle läggas ner, däribland även tullanstalterna i Kajana och Joensuu. FM meddelade 10.11.2008 att ministeriet anförtrodde Tullstyrelsen uppgiften att fatta beslut om saken. I detta sammanhang beaktades inte föreskrifterna i FM:s förordning om skatteuppbörd. I sitt beslut från 11.11.2008 utfärdade Tullstyrelsen således bestämmelser om andra tullanstalter än dem som ligger vid rikets landgräns. Beslutet trädde i kraft 1.1.2009. Enligt detta beslut skulle det inte längre finnas några tullanstalter i Kajana eller Joensuu, trots att det i FM:s förordning om skatteuppbörd uppgavs att tullanstalterna också på dessa orter tog emot kostnadsfria betalningar. FM ändrade därefter sin förordning genom en förordning som utfärdades 29.10.2010 och som trädde i kraft 1.11.2010.

BJO konstaterade att FM:s förordning om skatteuppbörd i nästan två års tid innehöll felaktiga uppgifter om tullanstalterna i Kajana och Joensuu. Serviceprincipen och kravet på tillbörlig service kunde inte under denna period tillgodoses vid dessa tullanstalter, eftersom de inte längre existerade. I detta fall var det fråga om tillgodoseendet av den serviceprincip som avses i 7 § i förvaltningslagen och som baserar sig på de garantier för god förvaltning som föreskrivs i 21 § i grundlagen.

I sitt utlåtande uppgav FM inte någon orsak till varför ministeriet inte omedelbart hade vidtagit åtgärder för att ändra sin förordning så att den skulle ha stämt överens med den faktiska situationen för kundservicens del. Enligt BJO borde FM snabbare ha vidtagit åtgärder för att ändra sin egen förordning.

BJO uppmärksammade även Tullstyrelsen på att den, då den utfärdar föreskrifter om tullanstalterna, ska försäkra sig om att den lagstadgade kundservicen tryggas. Då Tullstyrelsen den 11 november 2008 utfärdade sitt beslut med föreskrifter om andra tullanstalter än dem som ligger vid rikets landgräns försummades nämligen denna skyldighet.

BJO Sakslins beslut 9.12.2010,
dnr 4353/4/09*, föredragande Ulla-Maija Lindström

SKATTEFÖRVALTNINGEN TOG FORTSÄTTNINGSVIS I STRID MED LAG UT SKATTER HOS AKTIEBOLAGETS STIFTANDE DELÄGARE OCH STYRELSEMEDLEMMAR

JO hade då han fungerade som BJO i sitt beslut 12.6.2008 konstaterat att Skatteförvaltningens förfarande vid påförandet av skatteansvar var lagstridigt i det fall där ett aktiebolags stiftande delägare och styrelsemedlemmar hade påförts ansvar för skatter som hade uppkommit inom bolagets verksamhet efter dess registrering. JO gav Skatteförvaltningen en anmärkning på grund av detta lagstridiga förfarande. Skatteförvaltningen meddelade 28.10.2008 JO att dess datasystem skulle ändras så att aktiebolagets stiftande delägare inte längre skulle vara ansvariga för bolagets förpliktelser.

Trots JO:s beslut och Skatteförvaltningens meddelande om att dess datasystem skulle ändras för skatteansvarets del, hade klagandena på nytt blivit föremål för indrivning genom utsökning. Med anledning av det felaktigt påförda skatteansvaret hade exekutionsverket nämligen 7.12.2008 sänt klagandena anmälningar om att ett utsökningsärende hade inletts för deras del. Enligt det utlåtande Skatteförvaltningen gav med anledning av detta hade klagandena med stöd av de definitioner som ännu fanns kvar i datasystemen påförts ansvar för aktiebolagets skatter som uppkommit efter bolagets registrering. Dessa beslut om debitering av skatt fattades innan Skatteförvaltningen genomfört behövliga manuella korrigeringsåtgärder. På basis av uppgifterna i databaserna för personkunder och företagskunder sammanställde Skatteförvaltningen därefter en lista över aktiebolagens skatteansvar. Denna lista sändes till skatteverken under våren 2009.

Med anledning av klagandenas begäran hade Skatteförvaltningen utan oskäligt dröjsmål avlägsnat det ogrundade skatteansvaret. På grund av Skatteförvaltningens lagstridiga datasystem hade klagandena emellertid på nytt blivit föremål för ogrundad indriv-

ning genom utsökning. För att frigöra sig från dessa krav blev klagandena tvungna att kontakta Skatteförvaltningen. Klagandena hade inte uppgett att de skulle ha orsakats direkt ekonomisk skada av Skatteförvaltningens förfarande, men de hade i varje fall orsakats extra besvär och olägenhet. Klagandena blev på nytt tvungna att själva vidta åtgärder för att få Skatteförvaltningens fel korrigerat.

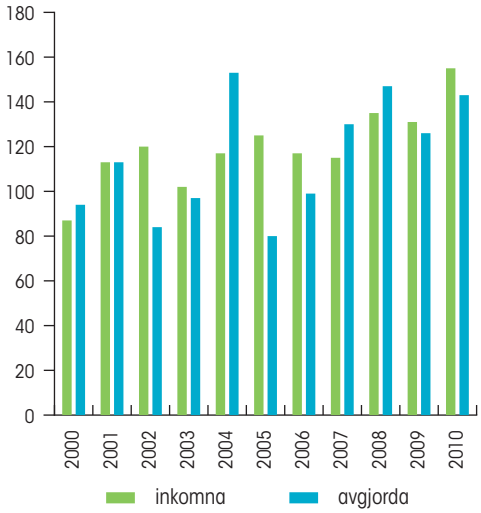
Enligt JO:s uppfattning borde Skatteförvaltningen senast efter hans beslut 12.6.2008 ha vidtagit skyndsamma åtgärder för att rätta till sitt lagstridiga förfarande. Ännu ca ett halvt år senare blev emellertid samma personer på nytt föremål för indrivning genom utsökning till följd av samma lagstridiga förfarande. Enligt JO borde Skatteförvaltningen på något sätt gottgöra den skada och olägenhet klagandena orsakats av det lagstridiga förfarandet. Gottgörelsen kunde utgöras av en ekonomisk ersättning eller en immateriell åtgärd, såsom ett beklagande och en ursäkt. Av utredningen framgick det inte att Skatteförvaltningen på detta sätt skulle ha tagit ansvar för sitt lagstridiga förfarande och strävat efter att återställa klagandenas förtroende för sin verksamhet.

JO Jääskeläinens beslut 13.12.2010,
dnr 1244/4/09*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Skatteförvaltningen meddelade JO att dess generaldirektör hade sänt klagandena ett brev där Skatteförvaltningen beklagade den olägenhet och det besvär klagandena orsakats av Skatteförvaltningens felaktiga förfarande..

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 är flytande, särskilt när det gäller allmänna kommunala ärenden och delvis också jord- och skogsbruksärenden. Miljöärendena avgjordes från 1.4.2010 av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Erkki Hännikäinen*.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010

5.19.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

De organisationsreformer inom statens miljö- och regionförvaltning som trädde i kraft 1.1.2010 kom till synes inom miljöförvaltningens verksamhet under år 2010. Regeringen avlät flera propositioner som gällde miljöärenden, t.ex. en proposition med förslag till ny avfallslag och vissa lagar som har samband med den, en proposition med förslag till lag om ändring av terrängtrafiklagen samt bl.a. propositionerna om Bottenhavets nationalpark och till lag om Sibbo storskogs nationalpark.

Regeringens proposition med förslag till ändring av miljöskyddslagen så att det skulle beviljas mera undantag från den s.k. avloppsvattenförordningen väckte diskussion om de krav som förordningen ställer på behandlingen av avloppsvatten. Detta kom till synes också i klagomålen. Till den del som det var fråga om det lagförslag som överlämnas till riksdagen för behandling ingrep justitieombudsmannen inte i ärendet, eftersom det inte hör till hans uppgifter att övervaka riksdagens lagstiftningsarbete.

Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

5.19.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Liksom tidigare år gällde klagomålen i allmänhet kommunala miljömyndigheter men också de regionala miljöcentralerna och miljöministeriet samt vissa andra miljömyndigheter. JO ombads i flera klagomål göra ändringar i myndighets beslut. JO är emellertid inte behörig att ändra myndighetsbeslut. I flera fall vände man sig till JO efter att redan ha anlitat alla ordinära rättsmedel. JO ombads också ingripa i ärenden som fortfarande behandlades eller där parterna fortfarande hade de möjligheter att inkomma med anmärkningar och besvär som lagen erbjuder. JO befattar sig emellertid i allmänhet inte med ärenden som är anhängiga hos en behörig myndighet, om det inte är fråga om att behandlingen av ett ärende har fördröjts utan anledning.

I miljöklagomålen påtalas det allt oftare att medborgarnas påverkningsmöjligheter är otillräckliga och att informationen om beslut som har konsekvenser för livsmiljön är bristfällig.

Antalet avgjorda klagomål var under verksamhetsåret något mindre än antalet nya ärenden. Dessa siffror varierar årligen. Antalet miljöklagomål har redan länge varit på uppåtgående. När det gäller miljöklagomålen har antalet åtgärdsavgöranden i allmänhet varit högre än i genomsnitt i andra ärendegrupper.

Det är typiskt för miljöärendena att de har behandlats av flera olika myndigheter som ofta samtidigt har tillämpat flera olika lagar. De händelser som klagomålen avser, och sålunda också undersökningen av ärendena, sträcker sig ofta över en lång tid. I vanliga fall uppdagas små fel i förfarandet också om det inte konstateras några allvarliga lagstridiga förfaranden eller kränkningar av grundläggande rättigheter.

År 2010 föranledde vart femte klagomål åtgärder från JO:s sida. Oftast uppmärksammades myndigheterna på principerna om god förvaltning eller på allmänna synpunkter som gällde förverkligande av grundläggande rättigheter.

Klagomålen gällde oftast bygglovs- och miljötillståndsärenden, bygg- och miljötillsynsärenden, planläggningsärenden, avfallshantering och ärenden i anslutning till miljöhälsovård. Nästan en tredjedel av avgörandena gällde dessa ärendekategorier.

5.19.3 INSPEKTIONER

BJO Sakslin besökte och inspekterade Nylands närings-, trafik- och miljöcentral som hade inlett sin verksamhet i början av året. Hon bekantade sig framför allt med ansvarsområdena miljö- och naturtillgångar samt trafik och infrastruktur. Till dessa ansvarsområden hör uppgifter som tidigare ankom på miljöcentralen och vägdistriktet samt på länsstyrelsens trafikavdelning.

5.19.4 AVGÖRANDEN

MILJÖCENTRALEN KAN FÖRESLÅ ATT ETT PRIVAT NATURSKYDDSOMRÅDE INRÄTTAS

Klaganden kritiserade Nylands miljöcentral för att den enligt honom föreslagit att det skulle inrättas ett privat naturskyddsområde på hans marker trots att huvudregeln är den att ett privat naturskyddsområde kan inrättas endast på ansökan eller med samtycke av markägaren. Orsaken till att naturskyddsområdet skulle ha inrättats var att i en humlegård på markägarens fastighet hade påträffats en fjärilsart som klassificerats som utdöd i Finland, dvs. humlevecklaren.

BJO ansåg att miljöcentralen inte till denna del hade förfarit lagstridigt eller annars felaktigt. Enligt grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald. Enligt naturvårdslagen har miljöcentralen till uppgift att främja och övervaka naturvården inom sina områden. Miljöcentralen hade endast föreslagit att markägaren skulle ansöka om att ett privat naturskyddsområde inrättades på hans marker. Miljöcentralen skulle också själv ha kunnat väcka skyddsärendet och be om markägarens samtycke för inrättande av naturskyddsområdet.

Innan miljöcentralen lade fram sitt förslag hade den gett en forskare i uppdrag att undersöka förekomsten av fjärilsarten i markägarens humlegård. Humlegården låg inom markägarens gårdsområde. Forskaren hade flera gånger i många timmar besökt humlegården utan att be markägaren om tillstånd eller ens underrätta denne om undersökningen. Miljöcentralen borde enligt BJO:s åsikt ha sett till att dess tjänstemän och anställda samt andra som den anlitar informerades om att undersökningar och andra utredningar på hemfridsskyddade områden kräver markägarens tillstånd. BJO meddelade miljöcentralen detta för kännedom.

BJO Sakslins beslut 15.10.2010,
dnr 1938/4/08*, föredragande Erkki Hännikäinen

OENHETLIG MILJÖTILLSTÅNDSPRAXIS I FRÅGA OM BEHANDLING AV SKROTTUNNOR

Klagandebolaget (nedan bolaget) kritiserade miljöministeriet (MM) och de regionala miljöcentralerna med anledning av miljötillståndsärenden som gällde behandling av skrottunnor samt med anledning av övervakningen av behandlingen och de på förfarandet tillämpliga bestämmelserna.

Bolaget samlar in, tvättar och iståndsätter använda plåttunnor som har använts för förvaring av oljeprodukter, lösningsmedel och andra kemikalier. Enligt klagomålet var miljömyndigheternas verksamhet i miljötillstånds- och övervakningsärenden inte opartiskt och de tillståndsvillkor som uppställts för bolaget var diskriminerande eftersom skrotföretag som bedrev motsvarande verksamhet tilläts verka på betydligt lindrigare villkor.

Av MM:s och de regionala miljöcentralernas utredningar framgick att skrottunnor togs emot av metallskrotföretag, avfallsföretag och problemavfallsföretag. Tillståndsvillkoren i de miljötillstånd som beviljats för dessa verksamheter varierade mellan olika miljöcentraler. I de flesta miljötillstånden hade inte uppställts särskilda villkor för behandling eller tvättning av skrottunnor. MM konstaterade att om det inte nämns i miljötillståndet får företagen inte ta emot tunnor som innehåller rester av farliga ämnen. En miljöcentral konstaterade emellertid i sin utredning att den i de miljötillstånd som beviljades skrotföretag hade beaktat också frågan om förorenade förvaringskärl för olja och kemikalier och i tillståndsvillkoren tagit in t.ex. förbud mot att ta emot sådana.

De tillståndspliktiga inrättningarna övervakades huvudsakligen i samband med periodiska inspektioner eller genom granskning av företagens årsrapporter. Vid miljöcentralernas inspektioner hade inte konstaterats problem som orsakats av skrottunnor. Enligt de uppgifter som miljöcentralerna fått hade inte heller kommunernas miljömyndigheter konstaterat några problem i samband med skrottunnor. Trots att det enligt utredningarna inte hade konstaterats några problem kunde man av vissa miljöcentralers utredningar dra den slutsatsen att det i någon mån förekommit att tunnor som innehöll rester av skadliga ämnen hade hamnat hos skrotföretagen efter att de fått rinna av.

BJO ansåg att miljötillståndspraxis är oenhetlig när det gäller behandling av tunnor som tagits ur bruk. I samband med miljötillståndsärenden som gäller inrättningar för hantering av metallskrot skulle det vara skäl att noggrannare än vad som skett utreda om den verksamhet som ansökan avser de facto också innefattar behandling av tunnor som tagits ur bruk och innehåller skadliga ämnen samt noggrant överväga om tillstånd kan beviljas också för hantering av dessa ämnen (problemavfall) och förena ett eventuellt tillstånd med villkor.

Också ifall avsikten inte är att verksamheten ska omfatta sådan hantering skulle det ha varit skäl att i tillståndsvillkoren ta in ett uttryckligt förbud mot behandling av tunnor som innehåller skadliga ämnen eller ett villkor om att de måste föras till en problemavfallsanläggning. När tillståndsmyndigheterna behandlar nya motsvarande verksamhetstillstånd eller ändring eller justering av tidigare tillstånd eller tillståndsvillkor bör de fästa större uppmärksamhet vid omständigheter som gäller skrottunnor av detta slag.

Tillståndspraxis kunde anses vara oenhetlig eftersom de tillståndsvillkor som uppställdes för företaget som iståndsatte tunnor var strängare i fråga om tunnor som innehöll skadliga ämnen än tillståndsvillkoren för skrotföretag som de facto i en viss utsträckning sannolikt tog emot sådana tunnor.

Övervakningen av hur tunnor som tagits ur bruk blivit behandlade har inte varit tillräcklig. Vid övervakningen har åtminstone inte i samband med inspektionerna i tillräcklig utsträckning beaktats omständigheter som är väsentliga för att upptäcka överträdelser av villkoren för behandlingen av tunnor.

BJO konstaterade att förvaltningsverksamheten i fråga om tillstånds- och övervakningsförfarandet kunde anses vara problematisk med beaktande av kraven på jämlikt och opartiskt bemötande i enlighet med grundlagens 6 § och förvaltningslagens 6 §.

BJO delgav MM och regionförvaltningsverken som numera sköter miljötillståndsärendena samt närings-, trafik- och miljöcentralerna som sköter övervakningsuppgifterna sin uppfattning om de missförhållanden med avseende på ett jämlikt och opartiskt bemötande som framkommit i miljötillstånds- och övervakningsärendena.

BJO Sakslins beslut 29.10.2010,
dnr 2985/4/08, föredragande Jouni Toivola

KUNGÖRELSE OM MILJÖKONSEKVENSBEDÖMNING

Nylands miljöcentral hade gett en bristfällig kungörelse om miljökonsekvensbedömningen och bedömningsprogrammet i samband med ett projekt som gällde deponering av rena överskottsmassor och marktäkt på Vinkelkärrområdet i Esbo.

På området finns från förr ett deponeringsområde som nu skulle utvidgas avsevärt. Avsikten var att först schakta berg varefter området skulle fyllas med överskottsmassor. Projektområdets storlek var till en början 137 ha men senare utökades det till 207 hektar. I projektområdet schaktades 33 miljoner fastkubikmeter. Stenbrottets botten låg ca 20–40 meter under markytans nivå och schaktningen beräknades pågå ca 35 år. Den konstgjorda backens krön låg 125 meter över havsytan och deponeringsverksamheten beräknades pågå i ca 100 år. I projektområdet kunde schaktas inalles 78 miljoner fastkubikmeter.

Enligt statsrådets förordning om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning ska kungörelsen om bedömningsprogrammet ge tillräckligt detaljerade uppgifter om projektet, dess lokalisering och den projektansvarige. I miljöcentralens kungörelse hade redogjorts för den återstående deponeringskapaciteten på det nuvarande deponeringsområdet och för tillståndssituationen samt i fråga om de bedömda alternativen konstaterats att schaktningen och deponeringen enligt det s.k. 0-alternativet ska göras i enlighet med de nuvarande schaktnings- och deponeringsplanerna. Enligt kungörelsen baserar sig alternativ 1 ”på nya marktäkts- och deponeringsplaner”. Området ska schaktas till en läre nivå än vad de nuvarande tillstånden möjliggör och området ska fyllas med överskottsmassor.

BJO anser att beskrivningen i alternativ 1 inte ger sådana ”tillräckligt detaljerade uppgifter om projektet” som avses i förordningen, då man beaktar projektets omfattning och den tid det kommer att pågå samt dess lokalisering. I miljöcentralens kungörelse om den miljökonsekvensbedömning som sedermera gjordes hade beskrivningen av projektet förbättrats avsevärt.

BJO Sakslins beslut 31.12.2010,
dnr 3102/4/08, föredragande Erkki Hännikäinen

BYGGNADSTILLSYNEN SKA FÖRVISSA SIG OM ATT GRANNARNA HÖRTS

Klaganden kritiserade Rääkkylä kommuns byggnadsinspektör för att denne inte hade hört honom och hans hustru med anledning av en grannes ansökan om bygglov för ett egnahemshus och inte heller förvissat sig om att grannen hört honom och hustrun.

Då sökanden lämnade in sin ansökan om bygglov hade hon muntligen berättat att hon personligen underrättat grannarna om projektet och hon hade på ansökningsblankettens punkt ”hörande av grannarna” kryssat för alternativet ”grannarna informerats om byggnadsprojektet, fått grannarnas ställningstagande till byggandet (BILAGA)”. Till ansökan hade emellertid inte fogats blanketter som undertecknats av grannarna och inte heller någon annan utredning varav framgick att grannarna hörts eller vad de ansåg om projektet.

JO konstaterade att enligt markanvändnings- och byggförordningens 65 § 1 mom. ska kommunens byggnadstillsynsmyndighet underrätta grannarna om bygglovsansökan. För ändamålet finns särskilda blanketter. Enligt paragrafens 3 mom. behöver byggnadstillsynsmyndigheten emellertid inte underrätta grannarna till den del som sökanden har rett ut att grannarna har hörts. Byggnadstillsynsmyndigheten ska då kontrollera att hörandet har skett på vederbörligt sätt, med andra ord att alla berörda grannar har hörts, att byggprojektet är tillräckligt individualiserat när grannarna hörs och att för grannarna vid behov har visats huvudritningarna (åtminstone situationsplan och fasadritningar).

Byggnadsinspektören hänvisade i sin utredning också till de utredningar om att grannarna hörts som efteråt lämnats in av sökanden och en annan granne.

JO ansåg att sökandens meddelande om att grannarna hörts i och för sig kunde stämma, men byggnadstillsynsmyndigheten måste innan bygglov beviljas också kunna kontrollera att hörandet av grannarna har gått till på rätt sätt. I praktiken förutsätter detta att grannarna skriftligen ger en utredning om att de hörts. Det räcker inte att de hörts muntligen och att detta endast framgår av sökandens eget meddelande. Undantag från regeln att grannarna ska höras genom byggnadstillsynsmyndighetens försorg kan göras endast i det fall att sökanden så som avses i lagen lägger fram en utredning om att sökanden har ombesörjt att grannarna hörts.

Eftersom någon sådan utredning inte hade lagts fram och eftersom byggnadsinspektören inte därefter förvissat sig om att grannarna hörts var hans förfarande felaktigt. Byggnadsinspektören borde ha bett sökanden komplettera sin ansökan med grannarnas skriftliga utredning om att de hörts och, om ansökan inte kompletterades på detta sätt, borde han själv ha hört grannarna.

JO uppmärksammade för framtiden byggnadsinspektören på vikten av att förvissa sig om att grannarna hörts.

JO Jääskeläinens beslut 12.4.2010,
dnr 3631/4/08*, föredragande Erkki Hännikäinen

HÖRANDE AV EN KOLONITRÄDGÅRDSGRANNE I ETT ÅTGÄRDSTILLSTÅNDSÄRENDE

Chefen för tillståndsenheten vid en stads byggnadstillsynsverk hade beviljat åtgärdstillstånd för att bygga en stuga på ett koloniträdgårdsområde i stället för en gammal stuga som skulle rivas. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) ansåg i sina beslut med anledning av koloniträdgårdsföreningens besvär och koloniträdgårdsgrannens ansökan om återbrytande att de som innehade lotter mittemot och bredvid byggplatsen borde ha hörts med anledning av ansökan om åtgärdstillstånd. BJO konstaterade att han inte hade anledning att göra en annan bedömning än HFD gjort. BJO delgav för kännedom dåvarande chefen för tillståndsenheten vid byggnadstillsynsverket och den arkitekt som behandlat tillståndsärendet sin uppfattning om saken.

BJO Sakslins beslut 17.5.2010,
dnr 4257/4/08, föredragande Terhi Arjola-Sarja

NATURSKYDDSÄRENDEN SOM GÄLLER ANMÄLAN OM ANVÄNDNING AV SKOG MÅSTE BEREDAS OCH AVGÖRAS OMSORGSFULLT OCH KORREKT

Klaganden kritiserade dåvarande Nylands miljöcentral (numera Nylands närings- trafik- och miljöcentral) för dess agerande i ett ärende som gällde förfarandet i anslutning till anmälan om användning av skog på en fastighet i Lojo stad.

Miljöcentralen gav i oktober 2004 med anledning av klagandens i maj 2004 gjorda anmälan om användning av skog, i enlighet med naturvårdslagens 72 a § ett beslut om läget för en föröknings- och rastplats för flygekorrar och villkoren för tillåten skogsbehandling. I sitt beslut avgränsade miljöcentralen figur 1 i anmälan om användning av skog så att den undantogs från avverkningsområdet. Miljöcentralen ansåg att avverkningarna skulle förstöra eller avsevärt försämra föröknings- och rastplatserna för flygekorrar. Enligt beslutet ingick figuren i området Palanutkallio som i den år 1995 fastställda regionplanen för Västra Nyland hade fredats som naturskyddsområde med beteckningen SL.

Efter att klaganden överklagat beslutet upphävde Helsingfors förvaltningsdomstol miljöcentralens beslut i december 2005 och återförvisade ärendet till förnyad behandling. Motiveringen till att beslutet upphävdes och återförvisades var att miljöcentralen hade haft en felaktig uppfattning om skyddsområdesreserveringens omfattning i regionplanen samt om tillämpning av skogslagen på hela området i fråga.

Förvaltningsdomstolen ansåg att det framgick av kartmaterialet att endast norra delen av figur 1 ingick i skyddsområdesreserveringen. Klaganden överklagade ärendet till HFD som i juni 2006 förkastade besvären. Enligt miljöcentralens utredning med anledning av klagomålet låg figur 1 på den karta som bifogats miljöcentralens beslut i sin helhet inom regionplanens SL-område och miljöcentralen hade inte i tillräcklig utsträckning beaktat den felaktiga avgränsningen på kartan.

BJO konstaterade att de områdesgränser som framgår av handlingar som ligger till grund för beslut i miljö- och naturskyddsärenden och som har märkts ut på planer och annat kartmaterial ofta är relevanta för beslutets innehåll. Det är därför skäl att vid beredningen och avgörandet av ärenden vara tillräckligt omsorgsfull för undvikande av felaktigheter (i fråga om fakta av denna typ).

Tillräcklig och korrekt utredning av ärendet

Miljöcentralen avgjorde i juni 2007 det återförvisade ärendet. I beslutet konstaterades att ärendet som gällde behandlingen av anmälan om användning av skog hade förfallit hos myndigheten. Enligt beslutet ingick norra delen av figur 1 i den för Västra Nyland år 1995 fastställda regionplanens skyddsområde, vilket innebar att skogslagen inte kunde tillämpas på detta i planen utmärkta skyddsområde. Figurens södra del hörde inte till planens skyddsområdesreservering och fick sålunda enligt miljöcentralen avverkas i enlighet med anmälan om användning av skogen, eftersom där inte fanns föröknings- eller rastplatser för flygekorrar.

Klaganden överklagade beslutet till Helsingfors förvaltningsdomstol som i maj 2008 beslöt upphäva miljöcentralens beslut. Enligt förvaltningsdomstolens beslut hade MM 8.11.2006 fastställt Nylands landskapsplan och samtidigt upphävt den gällande regionplanen. I landskapsplanen som vunnit laga kraft hade inte märkts ut någon skyddsområdesreservering på klagandens fastighet. Förvaltningsdomstolen ansåg att anmälan om användning av skog inte hade kunnat lämnas obehandlad på de grunder som nämndes i miljöcentralens beslut.

BJO konstaterade att miljöcentralens avgörande hade baserats på bristfälliga uppgifter om omständigheter i anslutning till landskapsplaneringen och underströk att den grundlagsfästa rätten till god förvaltning innebär att ärenden i beredningsskedet ska utredas tillräckligt noggrant och omsorgsfullt. Också enligt förvaltningslagen ska myndigheterna se till att ärenden utreds tillräckligt och på behörigt sätt samt i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendena ska kunna avgöras.

Behandlingstiden för ärendet som gällde anmälan 2004

Klaganden överklagade Helsingfors förvaltningsdomstols beslut till HFD i december 2005. HFD fastställde i juni 2006 förvaltningsdomstolens beslut varmed ärendet som gällde den anmälan om användning av

skog som gjorts i maj 2004 hade återförvisats till miljöcentralen. Miljöcentralen avgjorde det återförvisade ärendet i juni 2007. Den förnyade behandlingen av ärendet hos miljöcentralen tog närmare ett år i anspråk. Varken av miljöcentralens utredning eller av andra handlingar framgick omständigheter som skulle ha motiverat en så lång behandlingstid, med beaktande av bestämmelsen i naturvårdslagen enligt vilken ärenden ska behandlas utan dröjsmål. BJO ansåg att det återförvisade ärendet borde ha behandlats betydligt snabbare.

Slutresultat

BJO delgav Nylands närings-, trafik- och miljöcentral, som har övertagit Nylands miljöcentrals uppgifter, sin uppfattning om vikten av omsorgsfullhet samt tillräcklig och behörig utredning av ärenden i beredningsskedet samt om vikten av att utan dröjsmål behandla anmälningar om användning av skog.

BJO Sakslins beslut 30.9.2010,
dnr 2127/4/08, föredragande Jouni Toivola

MEDDELANDE OM ÖVERFÖRING AV BREV TILL ETT HYRESHUSBOLAG

Klagandena hade inte fått svar och de hade inte heller på något annat sätt kontaktas med anledning av brev som de sänt till stadsstyrelsen och tjänsteinnehavare i Kumo stad. Breven gällde fel och brister i stadens hyresbostäder.

Enligt grundlagen ska justitieombudsmannen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Hyreshusbolaget som avsågs i klagomålet är ett privaträttsligt aktiebolag, även om staden äger hela aktiestocken. Bolaget och dess disponent sköter i detta fall inte ett sådant offentligt uppdrag som avses i grundlagen. Det hör inte till justitieombudsmannens uppgifter att övervaka hyreshusbolagets förfarande t.ex. när det gäller bostädernas skick eller reparationsbehov. Behandlingen och avgörandet av sådana ärenden hör i första hand till bolaget i fråga.

De brev om bostädernas skick som avses i klagomålet hade sänts för kännedom och åtgärder till fastighetsbolaget i fråga. Enligt stadens uppfattning hade fastighetsbolaget vidtagit åtgärder med anledning av breven och gjort reparationer i bostäderna.

JO konstaterade att då en myndighet i enlighet med förvaltningslagen överför handlingar som inkommit till den till en behörig myndighet, ska avsändaren underrättas om överföringen. Då brev som gäller hyresbostäders skick överförs till ett privaträttsligt fastighets aktiebolag är det visserligen inte uttryckligen fråga om överföring av handlingar till en behörig myndighet, men det oaktat kunde det anses att det hade varit förenligt med förvaltningslagen och principerna om god förvaltning att underrätta brevens avsändare om överföringen. JO meddelade Kumo stadsstyrelse sin uppfattning för kännedom.

JO Jääskeläinens beslut 8.1.2010,
dnr 666/4/08*, föredragande Jouni Toivola

AVGIFT FÖR INSPEKTION AV EN BOSTAD

Hälsoinspektören i Kumo stad hade på begäran av en hyresgäst inspekterat en hyresbostad som ägdes av stadens fastighetsbolag. Hälsoinspektören hade debiterat hyresgästen för inspektionsprotokollet.

Enligt hälsoskyddslagen hade kommunen rätt att enligt en av kommunen godkänd taxa ta ut en avgift hos fastighetsägaren för mätningar, provtagning, undersökningar och utredningar i en bostad eller andra vistelseutrymmen, som hänför sig till utredningen av sanitära olägenheter.

JO konstaterade bl.a. att hyresgästerna inte är ägare till bostäderna eller fastigheten i fråga. Hos hyresgästerna borde sålunda inte ha tagits ut en på taxan baserad avgift för åtgärder i samband med inspektionen eller för inspektionsprotokollet. JO delgav hälsoinspektören sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande.

JO Jääskeläinens beslut 8.1.2010, dnr 666/4/08*,
föredragande Jouni Toivola

BRISTFÄLLIG UTNÄMNINGSPROMEMORIA

I en utnämningspromemoria som upprättats hos Finansierings- och utvecklingscentralen för boende (ARA) hade inte nämnts att klaganden hade över 14 års erfarenhet av chefsuppgifter. JO konstaterade att rätten att få sitt ärende behandlat på behörigt sätt, kravet på jämlikt bemötande och förbudet mot diskriminering samt kraven på objektivitet och opartiskhet innebär att det är skäl att i en promemoria som utgör motivering till ett beslut särskilt beakta att sökandenas meriter blir opartiskt refererade och jämförda på ett objektivt sätt. Promemorian var i fråga om meritjämförelsen åtminstone delvis bristfällig i fråga om klagandens erfarenhet av chefsuppgifter. Eftersom erfarenheter av chefsuppgifter inte var den enda faktorn som inverkat på prövningen föranledde ärendet inga andra åtgärder än att JO uppmärksammade ARA på vikten av omsorgsfullhet vid upprättandet av utnämningspromemorior.

JO Jääskeläinens beslut 29.11.2010,
dnr 409/4/09, föredragande Mikko Sarja

EN TJÄNSTEMANS ARBETSFÖRMÅGA BEDÖMDES PÅ ETT SÄTT SOM STRED MOT PERSONUPPGIFTSLAGEN OCH GOD FÖRVALTNING

En överinspektörs arbetsförmåga bedömdes i samband med en periodisk kontroll av hälsotillståndet hos en miljöcentrals personal. Överinspektörens närmaste chef beskrev i ett yttrande på en knapp sida innehållet i hans arbete och konstaterade att dennes nedsatta rörelseförmåga inte utgjorde något hinder för beredningen och föredragningen av undantagsbeslut, eftersom arbetet så gott som utan undantag utfördes som kontorsarbete. Den nedsatta rörelseförmågan hindrade överinspektören att göra inspektioner i terrängen, men sådana förekom sällan och de kunde vid behov skötas av en annan person.

I det inledande avsnittet till avdelningschefens fyra sidor långa yttrande redogjordes utförligt för överinspektörens anställning som började 1983, för utnämningen till ordinarie tjänst, för hans tidigare uppgifter och arbetsprestationer, för hans karriärutveckling och sjukledigheter. Dessutom redogjordes i yttrandet bl.a. för överinspektörens nuvarande uppgifter och hur han klarade sig i arbetet. Som en avslutande analys konstaterades att överinspektörens arbete var alltför krävande för honom och att han inte klarade av sina uppgifter, vilket belastade de närmaste arbetskamraterna, avdelningen och rentav hela ämbetsverket. I yttrandet ingick också en bedömning av överinspektörens privatliv, karaktärsdrag och yttre habitus.

JO konstaterade att avsikten med personuppgiftslagstiftningen är att skydda personuppgifter. Enligt lagen om integritetsskydd i arbetslivet får arbetsgivaren behandla endast sådana personuppgifter som har direkt relevans för arbetstagarens arbetsavtalsförhållande och som har att göra med hanteringen av rättigheter och skyldigheter för parterna i arbetsavtalsförhållandet eller med de förmåner som arbetsgivaren erbjuder arbetstagaren eller med arbetsuppgifternas särskilda natur. Avsikten med relevansbestämmelsen är att säkerställa nivån på arbetstagarnas integritetsskydd. De personuppgifter som behandlas ska dessutom vara korrekta, vilket innebär att de inte får vara felaktiga eller föråldrade.

Bedömningen av en persons arbetsförmåga baseras på personuppgifter. Till kategorin personuppgifter hänförs all information som identifierar en viss arbetstagare. En arbetstagares arbetsförmåga bedöms ofta på medicinska grunder. Till arbetsförmågan ansluter sig emellertid också den fysiska, psykiska och sociala funktionsförmågan samt yrkeskompetensen. Enligt den juridiska litteraturen är det skäl att i så liten utsträckning som möjligt behandla personuppgifter som gäller arbetsförmågan och ingripa i arbetstagarens integritet.

Syftet med yttrandet om överinspektörens hälsotillstånd var uttryckligen att bedöma den relevans som dennes nedsatta rörelseförmåga hade när det gällde förutsättningarna att sköta arbetsuppgifterna. Det inledande avsnittet i avdelningschefens yttrande, dvs. uppgifterna om överinspektörens tjänstekarriär från och med år 1983, hans tidigare och senare uppgifter och

hur han klarat dem samt om hans sjukledigheter, var inte nödvändiga för bedömningen av den arbetsförmåga som de nuvarande arbetsuppgifterna förutsatte. Inte heller avdelningschefens karaktäriseringar av överinspektören som person var nödvändiga uppgifter.

Enligt förvaltningslagen ska myndigheterna använda ett sakligt, klart och begripligt språk. Detta förutsätter att myndigheter och tjänstemän inte använder kränkande eller nedsättande uttryck. Avdelningschefens yttrande innehöll osakliga omdömen och uppfyllde sålunda inte det krav på ett gott språkbruk som principerna om god förvaltning förutsätter. Enligt statstjänstemannalagen ska en tjänsteman utföra sina uppgifter på behörigt sätt. JO bedömde sakinnehållet och framställningssättet i avdelningschefens yttrande som en helhet och ansåg att denne inte handlat korrekt då han gav yttrandet.

JO gav miljöjuristen, som numera var chef för enheten, en anmärkning för framtiden för att han handlat på ett sätt som stred mot personuppgiftslagstiftningen och förvaltningslagen. Dessutom uppmärksammade JO den nuvarande närings-, trafik- och miljöcentralen på personuppgiftslagstiftningens principer när det gäller behandling av personuppgifter och på principerna om god förvaltning när det gäller ett gott språkbruk i myndigheternas verksamhet.

JO Jääskeläinens beslut 9.4.2010,
dnr 3778/4/08, föredragande Ulla-Maija Lindström

DRÖJSMÅL MED BEHANDLING AV ETT ÄRENDE ENLIGT MILJÖVÅRDSLAGEN

Klagandena kritiserade Mellersta Nylands miljöcentrals förfarande i samband med övervakningen av schaktnings- och krossningsverksamhet som bedrevs med stöd av ett tidsbestämt miljötillstånd som i maj 2009 beviljats ett jordbyggnadsföretag. Då miljöcentralen gav sin utredning med anledning av ett klagomål i oktober 2010 hade ärendet inte ännu avgjorts. Miljötillståndet hade gått ut redan i november 2009 och schaktningen och krossningen i enlighet med tillståndet hade avslutats. Vid bullermätningar som gjorts under verksamhetstiden hade inte konstaterats missförhållanden i fråga om bullernivåerna.

Den grundlagsfästa principen om god förvaltning innebär att förvaltningsärenden ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Också enligt förvaltningslagen ska ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål.

Det var fråga om ett ärende där det utreddes och avgjordes om det var skäl att vid övervakningen eventuellt utfärda ett sådant förbud eller åläggande som avses i miljöskyddslagens 84 §. För dem som bor i grannskapet är det viktigt att kunna bevaka sina rättigheter och få ett överklagbart beslut av tillsynsmyndigheten. Det är sålunda skäl att ärenden av detta slag blir behandlade utan dröjsmål i beredningsskedet.

BJO ansåg att behandlingen av ärendet grundlöst hade fördröjts. BJO delgav Mellersta Nylands miljöcentral sin uppfattning om saken och sände sitt beslut för kännedom också till Mellersta Nylands miljönämnd.

BJO Sakslins beslut 11.11.2010,
dnr 2502/4/08, föredragande Jouni Toivola

OGRUNDAT DRÖJSMÅL MED BEHANDLINGEN AV ETT REMISSÄRENDE

Klagandena kritiserade Uleåborgs stads tekniska central för behandlingen av ett remissärende som gällde en ansökan om undantagslov. Klaganden hade i januari 2007 till Uleåborgs stads byggnadstillsynsverk lämnat in en ansökan om undantagslov för byggande av ett egnahemshus, en strandbastu och en ekonomibyggnad. Tekniska nämnden skulle ge ett yttrande i ärendet och sända ansökan till den regionala miljöcentralen för behandling. Vid tidpunkten för klagomålen i mars 2008 hade ärendet inte sänts till tekniska nämnden för avgörande.

För det område som avsågs i klagomålet bereddes en delgeneralplan som efter att den färdigställts direkt skulle läggas till grund för beviljande av bygglov (utan undantagsförfarande). Stadsfullmäktige godkände generalplanen i maj 2007.

Över beslutet om att godkänna delgeneralplanen anfördes flera besvär till Uleåborgs förvaltningsdomstol. Också klagandena hade överklagat beslutet. Stadsstyrelsen förordnande i september att delgeneralplanen

skulle träda i kraft med undantag för de områden som avsågs i överklagandet. Klagandena misstänkte att staden hade fördröjt behandlingen av remissärendet så länge att den kunde åberopa besvären.

BJO konstaterade att grundlagen och förvaltningslagen förutsätter att förvaltningsärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål. Principen om god förvaltning förutsätter att ärenden behandlas utan dröjsmål. Ett ärendes natur och omfattning samt de åtgärder som det förutsätter kan å andra sidan i vissa fall i sig motivera också en lång behandlingstid.

Då remissärendet som gällde klagandenas ansökan om undantagslov blev anhängigt och efter att de kompletterat sin ansökan skulle planeärendet inom kort behandlas i stadsfullmäktige. I samband med beredningen av remissärendet som gällde ansökan om undantagslov skulle ärendet ha utretts tillräckligt noggrant innan det fördes till tekniska nämnden för avgörande. Fullmäktiges beslut om godkännande (eller eventuellt förkastande) av delgeneralplanen kan ha en avgörande betydelse för prövningen av de förutsättningar för godkännandet av markanvändningsavgörandet som föreslås i den ansökan om undantagslov som avser en fastighet som är belägen inom planeområdet.

BJO ansåg det inte vara ett klandervärt förfarande att man före avgörandet av ett remissärende som gäller undantagslov inväntar att fullmäktige ger sitt beslut i ett planeärende som snart ska avgöras och att man efter besvärstiden utreder om det har anförts besvär över delgeneralplanen till förvaltningsdomstolen, om beslutet om godkännande av planen har vunnit laga kraft och till vilken del en plan som inte vunnit laga kraft eventuellt kan förordnas träda i kraft. Det är motiverat att kommunens yttrande i ett ärende som gäller undantagslov baseras på den aktuella planläggningssituation som kommer att vara rådande då också tillståndsmyndigheten någon tid senare avgör undantagslovsärendet.

Om staden i en sådan situation på det sätt som nämns ovan skjuter fram avgörandet av remissärendet en skälig tid, har det funnit ett godtagbart skäl till att avgörandet dröjt. Avgörandet av remissärendet kan emellertid inte skjutas fram särskilt långt utan det bör vara fråga om en situation där avgörandet av det redan beredda remissärendet strax innan planläggningssituationen förändras kan anses vara klart oändamålsenligt med tanke på behandlingen av tillståndsärendet.

BJO konstaterade att uppskjutandet av avgörandet i remissärendet som gällde ansökan om undantagslov å ena sidan till det mycket snart förestående skedet då ärendet gällande delgeneralplanen skulle behandlas och avgöras av fullmäktige och å andra sidan på grund av omständigheter som hade samband med frågan om planens lagakraft och partiella ikraftträdande, i detta fall inte innebar ett ogrundat dröjsmål.

Däremot motsvarar ett sådant förfarande inte kravet på behandling utan dröjsmål att ett remissbeslut skjuts upp för att invänta besvärsmyndighetens avgörande av besvären över planen. Inte heller den omständigheten att ett klagomål som gäller ansökan om undantagslov behandlas vid justitieombudsmannens kansli är ett godtagbart skäl för att uppskjuta behandlingen av remissärendet gällande ansökan om undantagslov eller behandlingen av tillståndsärendet hos den behöriga myndigheten.

Med tanke på rättssäkerheten för den som ansökt om undantagslov är det viktigt att sökandens tillståndsansökan utan dröjsmål tas upp till behandling hos den behöriga tillståndsmyndigheten och att sökanden inom en skälig tid får tillståndsmyndighetens avgörande. Om tillståndsmyndighetens avgörande är negativt har sökanden möjlighet att överklaga det.

BJO konstaterade att remissärendet gällande ansökan om undantagslov borde ha förts till tekniska nämnden för avgörande och ansökningshandlingarna borde jämte yttranden ha sänts till miljöcentralen så snart klagandena hade hörts i november 2007. Eftersom man inte hade förfarit på detta sätt ansåg BJO att behandlingen av remissärendet grundlöst hade fördröjts.

BJO delgav för kännedom Uleåborgs stads tekniska nämnd och tekniska central sin uppfattning om det ogrundade dröjsmålet med behandlingen av remissärenden.

BJO Sakslins beslut 1.6.2010,
dnr 1137/4/08, föredragande Jouni Toivola

BEGÄRAN OM UTREDNING OCH UTLÄMNANDE AV HANDLINGAR HADE INTE BEHANDLATS UTAN OGRUNDAT DRÖJSMÅL

Klaganden kritiserade Loppis kommuns miljöchef och miljönämnd för att utan grund ha dröjt med att besvara begäran om utredning i ett ärende som gällde schaktning av berg och att lämna ut handlingar i ärendet. BJO konstaterade att enligt den grundlagsfästa principen om god förvaltning ska förvaltningsärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål. Också i förvaltningslagen föreskrivs att ärenden ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Besvarandet av begäran om utredning och utredningen av situationen på täktområdet hade tagit alltför lång tid i anspråk, dvs. ca tre år. En bidragande orsak till dröjsmålet föreföll vara att klaganden efter de konsultutredningar som kommunens miljöväsende låtit utföra hade beställt egna utredningar och ifrågasatt de utredningar som miljöväsendet låtit utföra.

Kommunens miljöväsende hade av denna anledning ansett det nödvändigt att ytterligare låta utföra en ny konsultutredning. Utredningen hade förutsatt att kommunens tillsynsmyndighet gjorde en grundligare utredning än en sedvanlig övervakningsåtgärd. BJO ansåg emellertid att man inte enbart med denna omständighet kunde motivera att utredningen hade tagit tre år i anspråk.

Miljöchefen och miljönämnden ansåg i sina utredningar att den omständigheten att behandlingen av ärendet hade dragit ut på tiden delvis berodde på det kommunala miljöväsendets svåra resurssituation i förhållande till arbetsmängden. BJO konstaterade av denna anledning att åberopande av en myndighets svåra arbets- eller personalsituation i allmänhet inte kan anses vara en godtagbar grund överskridning av skäliga behandlingstider. Detta bör beaktas då man fattar beslut om organisering av arbetsuppgifterna och om förvaltningsresurserna.

BJO ansåg att begäran om utredning inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål.

Enligt offentlighetslagen är myndigheternas handlingar offentliga om inte någonting annat uttryckligen föreskrivs i offentlighetslagen eller i någon annan lag. Var och en har rätt att ta del av en offentlig myndighetshandling.

Miljöchefen uppgav att klaganden i samband med svaret på begäran om utredning skulle få de handlingar som han inte ännu hade fått. BJO konstaterade att i den mån som miljöväsendet inte hade överlämnat alla de offentliga handlingar som det innehade och som klaganden tillräckligt specifikt hade bett om, var förfarandet vid behandlingen av begäran om handlingarna inte i alla avseenden förenligt med offentlighetslagen. Enligt offentlighetslagen ska uppgifter ur en offentlig handling ges så snart som möjligt och i varje fall inom den tid som föreskrivs i offentlighetslagen (14 eller 30 dagar). En myndighet förfar felaktigt om den inte lämnar ut handlingar inom den tid som föreskrivs i bestämmelsen. Om det inte entydigt framgår av begäran vilka handlingar den avser, ska myndigheten uppmana sökanden att precisera sin begäran samt vid behov bistå sökanden vid individualiseringen av de handlingar som han önskar ta del av.

BJO delgav för kännedom Loppis kommuns nuvarande miljö- och byggnadsnämnd samt miljöchefen sin uppfattning om det ogrundade dröjsmålet med behandlingen av begäran om utredning och om det rätta förfarandet vid behandlingen av en sådan begäran.

BJO Sakslins beslut 26.8.2010,
dnr 1738/4/08, föredragande Jouni Toivola

DRÖJSMÅL MED BEHANDLINGEN AV ETT RÄTTELSEYRKANDE

Reso stadsstyrelse beslöt i slutet av maj 2006 avslå klagandens ansökan om ändring av en detaljplan. Klaganden inlämnade ett rättelseyrkande i juni 2006. Stadsstyrelsen behandlade rättelseyrkandet först i maj 2008 och beslöt då avslå yrkandet.

JO framhöll vikten av att förvaltningsärenden i enlighet med grundlagen och förvaltningslagen behandlas utan ogrundat dröjsmål. Av grundlagen och förvaltningslagen framgår också den allmänna principen om god förvaltning, dvs. att ärenden ska behandlas utan dröjsmål. I kommunallagen föreskrivs uttryckligen att rättelseyrkanden ska behandlas utan dröjsmål. Genom rättelseyrkanden eftersträvas ett flexibelt och snabbt förfarande. Ett ärendes natur och omfattning samt de åtgärder som ärendet förutsätter kan å andra sidan i vissa fall leda också till en lång behandlingstid.

Behandlingen av rättelseyrkandet tog ett år och 11 månader i anspråk. Av handlingarna framgick inte sådana med ärendets natur eller omfattning eller med i ärendet vidtagna åtgärder sammanhängande skäl som skulle ha motiverat en så lång behandlingstid. Enligt stadsstyrelsen hade rättelseyrkandet inte inom en skälig tid överförts till stadsstyrelsen för behandling på grund av ett misstag i beredningsskedet.

JO ansåg att rättelseyrkandet inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål och delgav för kännedom Reso stadsstyrelse denna sin uppfattning.

JO Jääskeläinens beslut 27.1.2010,
dnr 136/4/08, föredragande Jouni Toivola

DET ÄR INTE JO:S SAK ATT ÖVERVAKA LAGFÖRSLAGS GRUNDLAGSENLIGHET

Klagandena kritiserade en övergångsbestämmelse som föreslogs bli fogad till miljöskyddslagen. Enligt bestämmelsen skulle personer som fyllt 68 år undantas från de krav på behandling av avloppsvatten som föreskrivs i den s.k. avloppsvattenförordningen. Ändringen ansågs strida mot grundlagens jämlikhetsprincip och diskrimineringsförbud. I klagomålen kritiserades också motiveringarna till ändringen. BJO konstaterade att övervakningen av lagförslags grundlagsenlighet ankommer på grundlagsutskottet som ger utlåtanden om lagar och lagstiftningsordningen. I övrigt innebär lagförslag politiska ställningstaganden som inte hör till JO:s behörighet. Det är riksdagen som beslutar om godkännande av innehållet i lagar.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om regeringens proposition – efter att först ha granskat utskottets tidigare praxis och de motiveringar som framförts i fråga om åldersgränser – att lagförslaget till denna del inte stred mot grundlagen och att lagen kunde stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Riksdagen godkände lagförslaget med vissa ändringar, men i fråga om åldersgränsen i enlighet med regeringens proposition.

BJO Sakslins beslut 11.10.2010, dnr 3436* och 3298/4/10*, föredragande Erkki Hännikäinen

BJO behandlade dessutom tre klagomål (2911, 3254 och 3521/4/10) som gällde frågan om en tidigare miljöminister eventuellt hade blivit vilseledd i samband med att avloppsvattenförordningen utfärdades. Avgörandet av dessa klagomål överfördes emellertid till år 2011.

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, fastighetsinskrivningsärenden och ärenden som gäller livsmedelssäkerhet samt djurs hälsa och välbefinnande.

Dessa ärenden avgjordes från 1.4.2010 av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Mirja Tamminen*.

5.20.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Fastighetsinskrivningsärendena överfördes från början av året från tingsrätterna till Lantmäteriverkets (LMV) lantmäteribyråer. Överföringen av inskrivningsärendena stärker LMV:s ställning när det gäller fastighetsärenden och skapar förutsättningar för elektroniska rutiner när det gäller fastighetsköp, pantsättning och inskrivningsförfarande. Riksdagen godkände lagarna om fastighetsköp, pantsättning och inskrivningsförfarande på elektronisk väg (96–99/2011). Det föreskrivs särskilt om ikraftträdandet. I LMV:s ärendehanteringssystem kan man upprätta elektroniska köpebrev för fastigheter. Vid elektroniska fastighetsköp anlitas inte köpvittne och lagfart blir anhängig utan särskild ansökan. Pantbrev i pappersform kan ersättas med elektroniska pantbrev. Ansökningar om inteckning och överföring av elektroniska pantbrev kan göras elektroniskt i ärendehanteringssystemet. Enligt regeringens proposition (RP 146/2010 rd) är avsikten att lagarna ska träda i kraft ca tre år efter att de antagits och stadfästs.

Regionförvaltningen förnyades från början av året. De myndighetsuppgifter som arbets- och näringscentralerna (TE-centralerna) haft inom JSM:s verksamhetsområde överfördes till närings-, trafik- och miljöcentralerna (ELY-centralerna) och länsstyrelsernas uppgifter till regionförvaltningsverken (AVI).

Lagen om anordnande av landsbygdsförvaltningen i kommunerna (210/2010) trädde i kraft 1.4.2011. Genom den upphävdes lagen om förvaltningen av landsbygdsnäringar i kommunerna (1558/1991). Kommunerna ålades med vissa undantag att tillsammans med andra kommuner bilda samarbetsområden för skötsel av landsbygdsförvaltningen, om inte funktionella enheter på något annat sätt kan bildas på deras områden. En funktionell enhet består av ett område där det finns minst 800 lantbruksföretagare och där minst fem personer sköter uppgifterna under en gemensam ledning. Samarbetsområdena ska inleda sin verksamhet senast 1.1.2013.

Riksdagen godkände en lag om ändring av lagen om utövning av veterinäryrket (1087/2010). Lagen trädde i kraft 1.1.2011. Enligt lagen kan Livsmedelssäkerhetsverket (Evira) genom ett allmänt datanät ur veterinärregistret lämna ut uppgifter om namn och identifikationsnummer samt om rätt att utöva yrket och begränsning av denna rätt i fråga om en person som utövar veterinäryrket.

Riksdagen behandlade regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 17 kap. i strafflagen, till lag om registret över djurhållningsförbud samt vissa lagar som har samband med dem (RP 97/2010 rd). Genom lagen om ändring av 17 kap. i strafflagen (14/2011) fogades till lagen en bestämmelse om grovt djurskyddsbrott. Bestämmelsen om lindrigt djurskyddsbrott preciserades så att lidandet, smärtan eller plågan som åsamkas ett djur ska vara ringa. Bestämmelserna om djurhållningsförbud ändrades bl.a. så att den som döms för grovt djurskyddsbrott i regel samtidigt ska meddelas djurhållningsförbud. I lagen om registret över djurhållningsförbud (21/2011) föreskrivs om Rättsregistercentralens register över djurhållningsförbud och dess användningsändamål, om registrets informationsinnehåll samt om utlämnande och utplåning av uppgifter ur registret. Enligt offentlighetslagen är uppgifterna i registret över djurhållningsförbud sekretessbelagda.

En ny gränsälvsöverenskommelse mellan Finland och Sverige trädde i kraft 1.10.2010. Överenskommelsen gäller vatten- och fiskeärenden och ersätter den överenskommelse som år 1971 ingicks mellan länderna.

En väsentlig del av överenskommelsen är fiskestadgan. Fisket inom Torne älvs fiskeområde förvaltas i Finland av Lapplands ELY-central. I Sverige förvaltas det av Fiskeriverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län. Den lagstiftning som ska tillämpas i vattentillståndsärenden bestäms liksom tillståndsmyndigheterna enligt respektive lands nationella lagstiftning. För områdets invånare tryggar överenskommelsen emellertid omfattande rättigheter när det gäller deltagande också i vattentillståndsärenden som behandlas på andra sidan av gränsen. Möjligheten att överklaga tillståndsbeslut har utsträckts också till andra ärenden än ersättningsfrågor.

Riksdagen behandlade regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om fiske och 108 § i en lag om ändring av lagen om fiske (RP 271/2010 rd). Enligt lagförslaget ändras lagen om fiske så att befogenheterna och ställningen i fråga om fiskeövervakare som har avlagt ed eller motsvarande försäkran anges på ett klarare sätt än tidigare, i överensstämmelse med grundlagens krav. Det föreslås att fiskeövervakarna ska ha utbildning inom branschen och för övervakarna bestäms också behörighetsvillkor och villkor för godkännande. JSM och ELY-centralen ska utöva myndighetstillsyn över fiskeövervakarnas verksamhet. Vidare föreslås att fiskeövervakarnas befogenheter utökas till att omfatta också rätt att ge anmärkning och föreläggande att förete bevis samt möjlighet att avstå från en åtgärd. Samtidigt föreslås att de befogenheter som en ägare eller delägare av ett vattenområde eller en innehavare av fiskerätt har i anknytning till fiskeövervakningen ska inskränkas.

I regeringens proposition hänvisas till BJO Jääskeläinens ställningstagande från år 2006 där det påtalas vissa brister i lagstiftningen om fisketillsyn och fiskeövervakning, i synnerhet när det gäller definitionen av fiskeövervakarnas ställning och befogenheter och enligt vilket det är skäl att komplettera lagstiftningen om fiskeövervakare så att den motsvarar grundlagens krav. Dessutom föreslog BJO att man överväger möjligheten att justera bestämmelserna om fiskeövervakning så att fiskemyndigheterna och fiskeövervakarna i begränsad utsträckning har möjlighet att avstå från att anmäla överträdelser till polisen och ge anmärkningar med anledning av överträdelser.

Till riksdagen överlämnades regeringens proposition med förslag till viltförvaltningslag, lag om ändring av jaktlagen, lag om ändring av lagen om jaktvårdsavgift och jaktlicensavgift och lag om ändring av 1 § i lagen om landsbygdsnäringarnas besvärsnämnd (RP 237/2010 rd). Enligt förslaget ska Finlands viltcentral, som blir en självständig offentligrättslig inrättning, bildas genom sammanslagning av Jägarnas centralorganisation och jaktvårdsdistrikten. Viltcentralens verksamhetsområde ska omfatta hela Finland med undantag för landskapet Åland och den ska ha regionala kontor. Det föreslås att viltcentralens offentliga förvaltningsuppgifter separeras och underställs en chef för offentliga förvaltningsuppgifter. Vidare föreslås att det föreskrivs om partiell tillämpning av föreningslagen på jaktvårdsföreningarna. I jaktlagen föreslås också vissa ändringar som beror på grundlagen.

Till riksdagen avläts regeringens proposition med förslag till lag om Finlands skogscentral (RP 260/2010 rd). Enligt förslaget ska de nuvarande regionala skogscentralerna bilda en enda utvecklings- och verkställighetsorganisation som täcker hela landet, dvs. Finlands skogscentral. En del av Skogsbrukets utvecklingscentral Tapios uppgifter ska överföras till Finlands skogscentral. Den affärsverksamhet som de nuvarande skogscentralerna bedriver ska under en övergångsperiod tydligt åtskiljas från skötseln av de offentliga förvaltningsuppgifterna vid Finlands skogscentral. Vid Finlands skogscentral ska det enligt förslaget finnas dels en enhet för offentliga tjänster som består av en centralenhet och regionenheter, dels en affärsverksamhetsenhet.

Till regeringens proposition 260/2010 rd ansluter sig regeringens proposition med förslag till lag om Finlands skogscentrals system för skoglig information (RP 261/2010 rd). Den föreslagna lagen ska tillämpas på behandling av sådana skogliga data som innehåller personuppgifter och som behövs för att Finlands skogscentral ska kunna sköta sina offentliga förvaltningsuppgifter. På uppgifters och handlingars offentlighet tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. På behandlingen av personuppgifter tillämpas personuppgiftslagen, om inte något annat föreskrivs i den föreslagna lagen.

Till riksdagen avläts regeringens proposition med förslag till lag om strukturstöd för renhushållning och naturnäringar, lag om ersättande av skador som drabbat renhushållningen samt till vissa lagar som har samband med dem (RP 247/2010 rd). Statsrådet överlämnade till riksdagen redogörelser om livsmedelssäkerheten (SRR 3/2010 rd) och om livsmedelspolitiken (SRR 6/2010 rd).

5.20.2 LAGLIGHETSKONTROLL

År 2010 statistikfördes 74 ärenden som jord- och skogsbruksärenden, vilket motsvarar antalet inkommande ärenden under de föregående åren. Under året avgjordes 69 ärenden. De flesta klagomålen gällde lantmäteriärenden. Därefter kom ärenden som gällde jordbruk och utveckling av landsbygden samt djurskyddsärenden. Klagomålen över lantmäteriförrättningar gällde olika typer av förrättningar, i de flesta fallen dock enskilda vägförrättningar. Andra klagomål gällde t.ex. kommunala vägnämnders förrättningar, jordbruksstödsystem, behandling av stödansökningar och övervakning av stöd, djurskyddsövervakning samt fisketillstånd och fiskevårdsavgift.

Klagomålen gällde bl.a. JSM, Landsbygdsverket (Mavi), Evira, LMV, TE/ELY-centraler, kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter, kommunveterinärer och länsveterinärer, Skogsforskningsinstitutet 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 och språkliga rättigheter. Myndigheterna och tjänstemännen uppmärksammades på vikten av att ärenden behandlas snabbt och sakligt.

Vid en inlösningsförrättning som gällde en tillandning framställdes en begäran om flyttning av väg- och båtplatsrätt på den belastade fastighetens område. BJO ansåg att det vid förrättningen upprättade förrättnings-

Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010

Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

protokollet var såtillvida bristfälligt att därav inte framgick de yrkanden och yttranden som den belastade fastighetens ägare hade framfört med anledning av begäran om flyttning av servitutsrätten. Begäran om flyttning av servitutsrätten borde också ha protokollförts mera detaljerad än vad som skett. Dessutom var förrättningsingenjörens beslut om flyttning av servitutsrätten delvis bristfälligt motiverat (3201/4/08).

En förrättningsingenjör hade fått klagandens brev, som inkommit till lantmäteribyrån två dagar före förrättningssammanträdet, först på förrättningsdagen efter sammanträdet. BJO uppmärksammade lantmäteribyrån på vikten av omsorgsfull hantering av handlingar så att parters brev som är avsedda att behandlas vid förrättningssammanträdet tillställs förrättningsingenjören i tid (159/5/09).

Vid en förrättning hade getts besvärsanvisning vars uppgifter om lantmäteribyråns telefaxnummer och gatuadress var felaktiga. Klaganden led ingen rättsförlust på grund av felet. BJO uppmärksammade förrättningsingenjören på vikten av omsorgsfullhet så att i besvärsanvisningar inte används dokumentunderlag med föråldrade uppgifter. Lantmäteribyrån borde ha sett till att dess telefaxnummer skulle ha uppdaterats hos nummerupplysningen (2576/4/10).

BJO ansåg att länsstyrelsen hade behandlat klagomål över en stadsveterinärs förfarande i djurskyddsärenden oskäligt länge. Behandlingstiderna för klagomålen var över 2 år 11 månader, ca 2 år 5 månader och över 1 år 9 månader. Bristande resurser kan inte anföras som skäl till avvikelse från bestämmelserna i grundlagens 21 §. Myndigheterna måste inrikta sina resurser och organisera sitt arbete så att ärendena kan behandlas inom en skälig tid (1634/4/08).

BJO kritiserade förfarandet i samband med ett program för hälsokontroll av djur. En länsveterinär hade ca tre veckor innan åtalsrätten preskriberades gjort en undersökningsbegäran till polisen med anledning av iakttagelser om försummelser. BJO ansåg att om lagstridigheter som konstaterats vid övervakningen föranleder åtgärder från övervakningsmyndighetens sida, ska åtgärder i enlighet med god förvaltningssed vidtas utan obefogat dröjsmål. BJO uppmärksammade dessutom länsveterinären på vikten av att anmälningar i samband med hälsokontrollprogrammet vederbörligen registreras och arkiveras hos regionförvaltningsverket (4193/4/08).

JO:s beslut om Forststyrelsens avgiftsbelagda telefonservice (1520/4/09*) refereras i avsnitt 5.23.1.

5.20.3 INSPEKTIONER

BJO Sakslin besökte Evira och Nylands ELY-central och fick en presentation av deras verksamhet. Under besöken diskuterades bl.a. behandlingen av ärenden om förvaltningsklagan och förverkligandet av språkliga rättigheter vid Evira och Nylands ELY-centrals landsbygds- och energienhet, ansvarsområdet för näringar, arbetskraft, kompetens och kultur.

5.20.4 AVGÖRANDEN

UTGIVANDE AV FÖRRÄTTNINGSPROTOKOLL UNDER FÖRRÄTTNINGEN

En förrättningsingenjör meddelade att han skulle upprätta ett slutgiltigt protokoll över en inlösningsförrättnings inledande sammanträde först efter det andra förrättningssammanträdet och tillställa klaganden en kopia av protokollet då han ansåg det vara slutgiltigt. Eftersom förrättningen fortsattes först 1 år och 5 månader efter det inledande sammanträdet skulle det enligt BJO:s åsikt ha varit motiverat att före det fortsatta sammanträdet tillställa klaganden en kopia av protokollet från det första sammanträdet.

I fastighetsbildningslagen och -förordningen finns inga bestämmelser om att protokoll ska färdigställas under förrättningen när det gäller ett förrättningssammanträde där behandlingen överförs till fortsatt sammanträde, utan att det vid sammanträdet fattats något beslut som separat kan överklagas under förrättningens gång. BJO konstaterade att man i så fall i allmänhet förfar så att förrättningsingenjören upprättar protokollet från förrättningssammanträdet före följande sammanträde och så att en part på begäran kan få en

kopia av protokollet före det fortsatta sammanträdet. Protokollet läses också upp vid det följande förrättningssammanträdet och parternas eventuella anmärkningar antecknas i protokollet från det sammanträdet.

Vartefter förrättningen framskrider informeras de närvarande parterna om de beslut som fattats och de avtal som ingåtts vid förrättningen. Om en part inte är närvarande vid sammanträdet kan det från hans synpunkt vara viktigt att ha möjlighet att få en kopia av sammanträdets protokoll före det fortsatta sammanträdet. En part kan ha behov av att få protokollet från ett visst sammanträde under förrättningen också då det förflyter en lång tid mellan förrättningssammanträdena eller då det under förrättningen hålls flera sammanträden och den sammanlagda behandlingstiden för förrättningen därför blir lång.

BJO ansåg att från parternas synpunkt är förfarandet att upprätta och ge ut protokollet under förrättningen flexibelt och innebär god service. Förfarandet är också förenligt med god förvaltningssed, serviceprincipen och parternas rätt att få information under förrättningen. BJO delgav förrättningsingenjören och Södra Finlands lantmäteribyrå sin uppfattning.

BJO Sakslins beslut 31.5.2010,
dnr 881/4/08, föredragande Mirja Tamminen

BEHANDLINGEN AV EN BEGÄRAN OM INFORMATION VID EN TE-CENTRAL

Klagandena bad skriftligen att få veta vem eller vilka som gjort en anmälan om dem till fiskerihushållningsenheten vid Kajanalands TE-central. Anmälan visade sig vara obefogad. En fiskeriinspektör vägrade ge klagandena namnen på dem som han samtalat med då han hörde misstanken om olagligt fiske. Enligt BJO:s åsikt förfor fiskeriinspektören felaktigt då han vägrade ge klagandena den begärda informationen utan att ange orsaken till vägran. Han borde dessutom ha frågat klagandena om dessa ville att ärendet skulle överföras till TE-centralen för avgörande.

Fiskeriinspektören och TE-centralen meddelade under behandlingen av klagomålsärendet att TE-centralen inte hade den begärda handlingen eftersom det var fråga om en misstanke som uppkommit under ett fritt samtal som inte hade registrerats. BJO konstaterade att offentlighetslagen i princip gäller endast registrerad information. Av offentlighetslagen framgår inte direkt att en myndighet är skyldig att ge ett beslut då den inte kan lämna ut en handling av den anledningen att myndigheten inte har handlingen i fråga. Högsta förvaltningsdomstolen har i några beslut som inte publicerats ansett att ett rättsmedel som kan anlitas i en situation som denna är att hänskjuta ärendet för avgörande till en sådan myndighet som avses i offentlighetslagens 14 § 3 mom.

När en myndighet meddelar att en handling eller uppgift om en handling inte kan lämnas ut av den anledningen att myndigheten inte har handlingen är det egentligen fråga om huruvida myndighetens meddelande stämmer och inte om myndighetens vägran att lämna ut information. Frågan om en myndighet har en begärd handling kan också innebära en tolkning av huruvida myndigheten innehar en handling på det sätt som avses i offentlighetslagen. I sådana situationer förutsätter den persons rättssäkerhet som begärt handlingen att denne har möjlighet att hänskjuta ärendet till en förvaltningsdomstol för avgörande.

Enligt BJO:s åsikt ska den som begär information, i enlighet med de principer som framgår av offentlighetslagens 14 §, ges handledning och på begäran ett överklagbart beslut också i det fall att information om en handling inte kan lämnas ut av den anledningen att myndigheten inte har den begärda handlingen.

BJO delgav fiskeriinspektören sin uppfattning och uppmärksammade Kajanalands ELY-central på vikten av behandla dokumentbegäran på ett sakligt sätt.

BJO Sakslins beslut 2.7.2010,
dnr 3180/4/08, föredragande Mirja Tamminen

5.21 KOMMUNIKATIONER

Kommunikationsärendena hörde under verksamhetsåret till BJO Jussi Pajuoja. Huvudföredragande var referendarierådet Raino Marttunen.

5.21.1 VERKSAMHETSMILJÖ OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

TRAFIK

I samband med kommunikationsministeriets (KM) trafikförvaltning inrättades vid 1.1.2010 två nya verk, dvs. Trafikverket och Trafiksäkerhetsverket (Trafi). Trafikverket bildades genom att funktioner från Sjöfartsverket, Banförvaltningscentralen och Vägförvaltningen slogs ihop. Trafi bildades genom att Fordonsförvaltningscentralen (AKE), Luftfartsförvaltningen, Järnvägsverket och Sjöfartsverkets sjösäkerhetsfunktioner slogs ihop.

Luftfartsverket Finavia, Rederiverket Finstaship och Sjöfartsverkets interna produktionsverksamhet ombildades till ett helt statsägt aktiebolag. Finavia Abp:s uppgift är att utveckla statens flygplatsnät och flygtrafiktjänstsystemet i Finland för den civila och militära luftfartens behov samt att tillhandahålla flygtrafiktjänster inom det luftrum som Finland ansvarar för.

Totalrevideringen av körkortslagstiftningen, som riksdagen godkänt, innebär att bestämmelserna har sammanställts till en enda lag som reglerar allt från förarutbildning till förlust av körrätt. I och med den nya lagen blir giltighetstiden för körkorten kortare. Körkort för personbilar, motorcyklar och mopeder samt traktorer föreslås vara i kraft 15 år i sänder. Körkort för lastbilar och bussar föreslås vara i kraft fem år. Fotografiet som godkänts för ett körkort får inte vara äldre än 15 år.

Tillstånden att hålla bilskola blir riksomfattande och kommer att vara i kraft tills vidare. Tillstånd beviljas för förarundervisning antingen för den lättare fordonsgruppen, för tunga fordon eller för båda grupperna. Undantag görs för mopedundervisning, som med ett s.k. mopedundervisningstillstånd kan erbjudas med lättare krav än för vanliga bilskoletillstånd.

Den övre åldersgränsen på 70 år för förare av tunga fordonskombinationer och bussförare slopades i februari 2010. Lastbils- och busschaufförers körrätt kan förlängas med högst två år i sänder efter fyllda 70 år. Förlängning av körrätten förutsätter alltid läkarintyg. Slopandet av den övre åldersgränsen baserar sig på EU:s körkortsdirektiv enligt vilket den övre åldersgränsen ska slopas senast från och med 2013.

Nya taxiförare måste från och med 2010 genomgå obligatorisk utbildning för att få körtillstånd. Nya förare som ansöker om körtillstånd måste genomgå minst 30 timmars utbildning. En taxiförares körrätt är i kraft fem år i sänder. En förutsättning för förnyande av körtillståndet är minst en dags fortbildning. Detta gäller alla taxiförare. De nuvarande yrkeskörtillstånden för personbil måste bytas ut till nya körtillstånd inom fem år.

I och med den nya besiktningslagen får bilreparationsverkstäder möjlighet att göra periodiska besiktningar. Trafiksäkerhetsverket Trafi beviljar koncessioner som ger rätt att utföra besiktningar. Koncessionerna gäller tills vidare. Trafi övervakar både de enskilda besiktningsstationernas och besiktningsmännens verksamhet. Trafi inspekterar också besiktningsställena och kan ta upp en godkänd eller underkänd bil till ny granskning.

Under de senaste åren har trafiksäkerheten utvecklats i positiv riktning. Enligt Statistikcentralens preliminära uppgifter dog under året 270 människor i trafikolyckor medan 7 661 skadades. Antalet döda var 11 och antalet skadade 387 färre än år 2009.

KOMMUNIKATION

Teleföretagens nya generella serviceförpliktelser trädde i kraft 1.7.2010. Därefter hör bredbandsförbindelserna till de grundläggande kommunikationstjänsterna på samma sätt som telefonservicen och posten. De teleföretag som utsetts att tillhandahålla samhällsomfat-

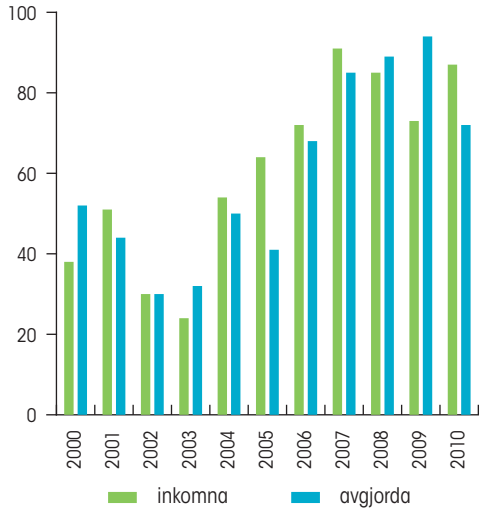
tande tjänster ska till varje stadigvarande bostad och företags fasta driftsställe för ett skäligt pris kunna erbjuda en bredbandsförbindelse av god kvalitet. Enligt kommunikationsmarknadslagen ska ett företag som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster utses om det inte är möjligt att på annat sätt säkerställa att samhällsomfattande tjänster av god kvalitet kan tillhandahållas till skäligt pris.

Regeringen avlät till riksdagen en proposition med förslag till ny postlag. Avsikten är att göra de ändringar i lagstiftningen som Europeiska unionens postdirektiv förutsätter. Femdagarsutdelningen bibehålls. Det postföretag som ålagts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster är skyldigt att sköta femdagarsutdelningen.

Enligt den nya postlagen ska vid utdelningen beaktas adressatens specialbehov, så som rörelsehinder eller minst 75 års ålder. Inga ändringar föreslås i bestämmelserna om placering av postlådor och utdelning i höghusbostäders postluckor. Enligt propositionen ska verksamhetsställena placeras så att kunderna kan uträtta ärenden vid ett verksamhetsställe som ligger på ett rimligt avstånd från den stadigvarande bostaden.

Televisionens ljud- och textningstjänster för syn- och hörselskadade förbättrades. Tidigare var det endast Rundradion Ab som tillhandahöll ljud- och textningstjänster. Enligt kommunikationsmarknadslagens ändrade bestämmelser ska alla kanaler som sänds med stöd av en riksomfattande programkoncession och som enligt koncessionen är skyldiga att sända nyhets- och aktualitetsprogram förses med sådana tjänster.

En del av de finsk- och svenskspråkiga programmen ska textas för hörselskadade. Servicen för synskadade förbättrades med hjälp av syntolkning eller genom att texten i utländska program som textats till finska omvandlas till ljud.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010

Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

5.21.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Med JO:s behörighet som utgångspunkt är det ibland svårt att dra en gräns mellan offentlig och privat verksamhet, t.ex. när det gäller post- och rundradioverksamhet.

Postverksamhet som regleras i lagen om posttjänster omfattas av laglighetskontrollen. JO är sålunda behörig att övervaka t.ex. Itella Abp:s utdelning av brevpost, men inte transport och utdelning av dagstidningar.

JO är behörig att övervaka Rundradion Ab till den del som det är fråga om de särskilda uppgifter som hör till den allmännyttiga verksamheten enligt rundradiolagen. Däremot hör det inte till JO:s uppgifter att övervaka innehållet i enskilda program.

En allt större andel av klagomålen och hänvändelserna kommer in per e-post. Av de klagomål som gällde trafik och kommunikationer kom ca 75 % in per e-post år 2010, medan andelen av samtliga klagomål var ca 55 %.

Under 2010 avgjordes sammanlagt 72 klagomål över kommunikationer. Ärendena gällde bl.a. Kommunikationsverket och dåvarande Sjöfartsverket, AKE, Vägförvaltningen, Helsingfors stads trafikverk och Huvudstadsregionens samarbetsdelegation samt televisionsavgifter och störningar i postutdelningen.

Under de senaste åren har antalet klagomål ökat. År 2010 inkom 87 klagomål medan motsvarande siffra i början av decenniet som lägst var 20–30.

Åtgärdsprocenten inom KM:s förvaltningsområde varierade och höll sig i medeltal på samma nivå som kansliets genomsnitt. Siffrorna är små och hänför sig till flera olika myndigheter, vilket innebär att inga långt gående slutsatser kan dras av dem.

5.21.3 AVGÖRANDEN

TRAFI

Felaktigheter vid besiktningen av en släpvagn

Klaganden kritiserade AKEs förfarande vid besiktningen av en släpvagn. Han kritiserade AKE också för att hans skadeståndsyrkanden inte vederbörligen hade besvarats.

BJO konstaterade att man då släpvagnen ursprungligen typbesiktigades hade förfarit i strid med förordningen om registrering av fordon. I typregisteruppgifterna hade inte antecknats däckdimensioner eller däckens bärkraftsklass och för släpvagnen hade godkänts däck som stred mot bestämmelserna. Vid de periodiska besiktningarna hade det inte observerats att däcken stred mot bestämmelserna.

Vid besiktningen borde de i fordonets registreringsintyg antecknade uppgifterna ha granskats. Eftersom uppgifterna saknades i intyget över typregistreringen hade uppgifterna om däcken uppenbarligen inte över huvud taget granskats före år 2008. Till denna del var besiktningarna sålunda bristfälliga.

Klagandens e-postmeddelanden hade inte heller besvarats så som förutsätts enligt förvaltningslagens serviceprincip och skadeståndsärendet hade inte behandlats inom en tid som var rimlig med beaktande av förhållandena. AKE hade emellertid betalat ersättning till klaganden och det fanns sålunda till denna del ingen anledning för BJO att vidta åtgärder.

BJO bad AKE meddela vilka åtgärder centralen hade för avsikt att vidta i fråga om registrering, uppföljning och besvarande av ärenden som väcks per e-post.

BJO Pajuojas beslut 26.4.2010,
dnr 2752/4/09, föredragande Kari Huttunen

Trafi, som fortsätter AKEs, meddelade 21.6.2010 att det tagit i bruk ett nytt system för hantering av ärenden och dokument. Verkets anställda har fått anvisningar och utbildning om användning av systemet. Per e-post inkommande frågor om besiktningar och fordonstekniska omständigheter överförs till en e-postlåda och ansvaret för som sköts centralt av en servicegrupp.

AKE förfor vårdslöst

Klaganden ansåg att AKE förfor lagstridig då den inte kunde utreda händelseförloppet i hans ärende, efter att de tjänstemän som skött ärendet hade övergått till andra uppgifter.

Ärendet hade två gånger behandlats hos AKE. Den första gången hade beslutet inte registrerats, handlingarna hade inte arkiverats och de hade sedermera inte kunnat hittas. Klagandena hade uppenbarligen inte informerats om vilka åtgärder som vidtagits i ärendet. Efter att den besiktningsingenjör som handlagt ärendet lämnat sin anställning hos AKE hade behandlingen inte slutförts.

BJO konstaterade att behandlingen av ärenden kräver allmän omsorgsfullhet. Handlingarna i ett ärende ska registreras och förvaras på ett sådant sätt att samtliga handläggningsskeden efteråt kan utredas. Handlingarna får naturligtvis inte förkomma hos myndigheten. Myndigheten är också skyldig att se till att dess uppgifter utförs oberoende av personalbyten. En god förvaltning förutsätter vidare att förfrågningar besvaras utan obefogat dröjsmål.

BJO Pajuojas beslut 28.10.2010,
dnr 1271/4/09, föredragande Raino Marttunen

Bristfälligt utnämningsförfarande vid Luftfartsförvaltningen

I ett klagomål ombads JO undersöka om Luftfartsförvaltningen handlade lagstridigt då den till en tjänst som utbildningsinspektör utnämnde en person som inte uppfyllde de behörighetsvillkor som arbetsgivaren fastställt i platsannonsen. I utnämningspromemorian hade inte nämnts andra sökande till tjänsten än den person som valdes och inte heller hade sökandenas meriter jämförts med varandra. Enligt klagomålet hade de i platsannonsen angivna förutsättningarna inte under utnämningsprocessen fått ändras så att det kunde motiveras att en person som inte uppfyllde behörighetsvillkoren blev vald.

I ett annat klagomål ombads JO undersöka om Luftfartsförvaltningen handlat i strid med lag och god förvaltningssed då den till vikarie för en certifikatinspektör och sedermera till en ordinarie tjänst som certifikatinspektör hade utnämnt en person som med hänsyn till meriterna inte var den kompetentaste av sökandena i förhållande till de behörighetsvillkor som arbetsgivaren fastställt.

BJO konstaterade att det varken i lagen eller förordningen föreskrivits några särskilda behörighetsvillkor för tjänsterna i fråga. Till en vakant tjänst kan emellertid ansluta sig andra krav som underlättar skötseln av tjänsteuppgifterna. I den mån som sådana krav kommer att beaktas i utnämningsärendet ska de nämnas redan i platsannonsen. Eftersom det inte finns några ordinära rättsmedel när det gäller utnämning till statliga tjänster är det med tanke på sökandenas rättssäkerhet viktigt att det fästs tillräckligt avseende redan vid platsannonsens innehåll.

Av de handlingar som gällde utnämningsbesluten framgick i ingetdera fallet närmare hur sökandenas meriter jämförts. I det andra utnämningsärendet hade en utnämningspromemoria avfattats men i den hade sökandena inte jämförts sinsemellan.

En utnämningspromemoria är viktig för att det i efterhand ska kunna kontrolleras hur utnämningen gått till, t.ex. med tanke på laglighetskontrollen och iakttagandet av jämställdhetslagen. Om det inte har upprättats någon promemoria om en utnämning är det svårt att kontrollera på vilka grunder utnämningen skett.

BJO anser att man i samband med båda utnämningarna borde ha upprättat promemorior varav det framgått om och hur en meritjämförelse gjorts. Genom utnämningspromemorian kan de som sökt en tjänst få reda på motiveringarna för utnämningsbeslutet.

Inom statsförvaltningen ska en utnämningspromemoria upprättas på ett sådant sätt att grunderna för prövningen framgår tillräckligt noggrant. Det måste vara möjligt att i efterhand förvissa sig om beslutets objektivitet. I synnerhet när det gäller utnämningen av certifikatinspektören hade det varit skäl att motivera beslutet, eftersom de övriga sökandena hade klart längre arbetserfarenheter än den person som utnämndes.

BJO kritiserade också den omständigheten att man i ärendet om utnämning av utbildningsinspektören under ansökningsprocessen hade ändrat platsannonsens kriterier.

BJO meddelade för kännedom Trafi, till vilket Luftfartsförvaltningens uppgifter överförts, sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

BJO Pajuojas beslut 27.9.2010, dnr 973
och 1841/4/08, föredragande Raino Marttunen

TRAFIKVERKET

Statsjärnvägarna (VR) är ett exempel på en organisation vars privatisering har minskat JO.s tillsynsbefogenheter. Statsjärnvägarna fungerade till år 1989 under trafikministeriet som en statlig inrättning i form av ett centralt ämbetsverk.

Järnvägstrafiken sköts numera av VR-Group Ab och dess dotterbolag. VR-Group Ab är ett helt statsägt aktiebolag som verkar enligt aktiebolagslagstiftningens principer och på affärsekonomiska grunder. VR-Group bedriver järnvägstrafik i Finland på statens bannät.

De ändringar som skett i JO:s befogenheter kommer till synes så att VR:s förfarande när det gällde beviljande av pensionärsrabatt prövades (1283/4/93), medan VR-Groups förfarande i samma ärende inte längre prövades (3422/4/04). Dotterbolaget VR Persontrafik sköter sålunda inte ett sådant offentligt uppdrag som avses i bestämmelsen om JO:s befogenheter, vilket innebär att JO i allmänhet inte är behörig att pröva klagomål som gäller persontrafiken.

JO kan emellertid i undantagsfall pröva klagomål som gäller persontrafik. Enligt EU-bestämmelserna är järnvägsföretaget bl.a. skyldigt att trygga passagerarnas säkerhet och trafikens tillgänglighet. De myndigheter som svarar för det nationella genomförandet av dessa bestämmelser omfattas av JO:s övervakning, vilket innebär att JO fortsättningsvis kan pröva ärenden som har samband med dessa.

Tågtrafikens tillgänglighet

Klaganden ansåg att personer med funktionshinder hade begränsade möjligheter att resa med VR:s tåg. Enligt klagandens åsikt får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av funktionshinder. Den offentliga trafiken bör betjäna alla.

Enligt Trafikverkets utredning har VR-Group strävat efter att förbättra och utöka servicen för funktionshindrade resenärer både på tågen och stationerna. Materielen begränsar emellertid möjligheterna att erbjuda ett fullständigt servicenät. I det avtal om persontrafiken som ingåtts mellan kommunikationsministeriet och VR förutsätts det emellertid att tillgänglighetsbehoven beaktas när ny materiel anskaffas.

Syftet med EU:s förordning om järnvägsansvar är att också personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet ska ha samma möjligheter att resa med tåg som andra medborgare. Enligt förordningen ska järnvägsföretag och stationsförvaltare ta hänsyn till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet så att de kan garanteras tillgänglighet till alla byggnader och all rullande materiel.

Trafikverket gör på basis av EU:s nya krav en tillgänglighetskartläggning som ska läggas till grund för planeringen av åtgärder för att förbättra stationernas och stationsområdenas tillgänglighet. De nya tillgänglighetskraven beaktas vid planeringen av nya stations- och perrongområden och vid ombyggnad av sådana områden.

Riksdagens kommunikationsutskott anser det också vara viktigt att i all järnvägstrafik i Finland tillämpa skyldigheten att i enlighet med förordningen om järn-

vägsansvar ta hänsyn till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. Enligt utskottet leder bestämmelserna till en bättre servicenivå både i när- och fjärrtrafiken och förbättrar framkomligheten för funktions- och rörelsehindrade personer.

Enligt BJO:s åsikt föranleder ärendet för närvarande inga åtgärder med beaktande av de åtgärder som redan vidtagits och som pågår i syfte att utveckla järnvägstrafikens tillgänglighet.

BJO Pajuojas svar 29.3.2010,
dnr 4068/4/09, föredragande Raino Marttunen

ITELLA ABP

Störningar i postutdelningen

Klaganden uppgav att det i postutdelningen upprepade gånger förekommit störningar som inte åtgärdats trots hans klagomål. Itella Abp hade inte kunnat utreda orsakerna till störningarna som fortsatt trots specialuppföljning av postutdelningen till klaganden.

BJO ansåg att bristerna i utdelningen kunde medföra flera olägenheter för klaganden. Utdelning av post till fel adress innebär för det första alltid att den grundlagsenliga brevhemligheten äventyras. För det andra kunde klaganden inte vara säker på att han fick t.ex. alla räkningar i tid, vilket undergrävde förtroendet för postservicen. För det tredje hade klaganden haft extra besvär på grund av att han upprepade gånger varit tvungen att reklamera fel och hävda sin rätt till en fungerande postservice. För det fjärde kunde störningarna i utdelningen också få konkreta ekonomiska konsekvenser i form av dröjsmålsavgifter på grund av försenade betalningar.

BJO ansåg att Itella Abp inte i alla avseenden hade förmått uppfylla sin lagstadgade förpliktelse att tillhandahålla posttjänster. Om brevförsändelser trots reklamationer och specialuppföljning inte når adressaten och om orsaken inte kan utredas, kan man inte tala om posttjänster av god kvalitet i den bemärkelse som avses i lagen om posttjänster. BJO delgav för kännedom Itella Abp sin uppfattning om det felaktiga förfarandet. Dessutom framställde han att bolaget ska vidta åtgärder för att kompensera klaganden för bristerna i postutdelningen. BJO bad bolaget före utgången av januari 2011 meddela vilka åtgärder det vidtagit i ärendet.

BJO Pajuojas beslut 7.12.2010,
dnr 2808/4/09, föredragande Mikko Sarja

Itella meddelade i ett brev 23.12.2010 att bolaget gjort ett omfattande test för att undersöka de problem med postgången som klaganden rapporterat. I ärendet har emellertid inte framkommit omständigheter som tyder på brister i Itella Abp:s verksamhet. Problemen med postgången kan bero på många olika orsaker. Enligt brevet ansvarar Itella Abp inte för händelser som inte kan påvisas ha inträffat i dess verksamhet.

5.22 KYRKLIGA ÄRENDEN

För laglighetskontrollen av det kyrkliga området svarade BJO *Jussi Pajuoja*. Äldre JO-sekreterare *Henrik Åström* var huvudföredragande inom detta sakområde.

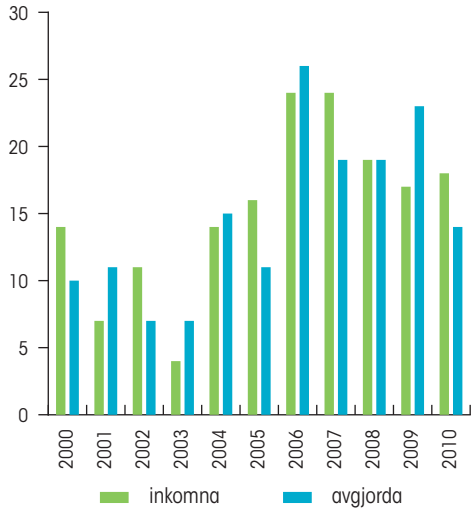
5.22.1 LAGLIGHETS-ÖVERVAKNINGEN AV RELIGIONSSAMFUNDEN

I Finland övervakar JO också religionssamfundens verksamhet. När det gäller religionssamfunden 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 evangelisklutherska kyrkan i en särställning. Bestämmelser om den finns i grundlagen, kyrkolagen och religionsfrihetslagen.

JO:s 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 FÖRÄNDRINGAR I VERKSAMHETSMILJÖN

I mars hölls ett osedvanligt jämnt val av ärkebiskop. Biskopen i Åbo, Kari Mäkinen, som valdes till ärkebiskop fick 593 röster och professorn i dogmatik vid Helsingfors universitet, Miikka Ruokanen, fick 582 röster. Den nya ärkebiskopens mandatperiod inleddes i början av juni månad. I september vigdes Irja Askola som Finlands första kvinnliga biskop till ny biskop i Helsingfors.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2000–2010

Åtgärdsprocent under åren 2003–2010

Församlingsval i den evangelisklutherska kyrkan hölls i november. Röstningsprocenten i församlingsvalet steg från föregående val från en nivå på 14–15 % till 17 %. Nytt för valet var att unga personer på 16–17 år för första gången var röstberättigade. De ungas röstningsprocent i hela landet låg på 15 %. Flickornas röstningsprocent var 17 % och pojkarnas 13 %.

I oktober utlöste homofildebatten i Rundradions program "Ajankohtainen Kakkonen" en våg av sortier från kyrkan. Under år 2010 lämnade ett rekordantal, ca 80 000 personer den evangelisklutherska kyrkan, en stor del av dem under de veckor som följde på homofildebatten. Vid årets slut hörde 78 % av befolkningen till den evangeliskluterska kyrkan.

5.22.3 AVGÖRANDEN

De klagomål som gäller kyrkliga ärenden uppgår årligen till ett tjugotal. År 2010 inkom 18 klagomål i kyrkliga ärenden medan 14 klagomål avgjordes. Två klagomål ledde till åtgärder.

KRITIK MOT FÖRSAMLINGEN TURUN MIKAELINSEURAKUNTA I ÅBO FÖR BEVILJANDE AV ASYL

Klaganden kritiserade kyrkoherdens i den evangelisklutherska Turun Mikaelinseurakunta i Åbo förfarande i ett ärende som gällde asyl. Församlingen hade tagit i sitt förvar en 31 år gammal kurdisk man, som hade fått utvisningsdom från Finland. Utlänningsverket hade inte beviljat mannen uppehållstillstånd och förvaltningsrätten hade förkastat mannens besvär. Enligt kyrkoherden hade myndighetens undersökning av ärendet varit bristfällig och en utvisning tillbaka till Iran skulle ha inneburit fara för mannens liv och hälsa.

BJO konstaterade att det i utlänningslagen stadgas om att söka asyl och om grunderna för att bevilja asyl samt om behöriga myndigheter i ärendet. Kyrkan har ingen lagstadgad rätt eller befogenhet att bevilja asyl åt människor, som är föremål för utvisning från Finland.

Församlingen och kyrkoherden åberopade en publikation, benämnd "Kyrkan som asyl" av Finlands ekumeniska råd rf. Enligt BJO användes i publikationen begreppet asyl på ett sätt som kunde förorsaka missförstånd. Publikationen kan ge den uppfattningen att kyrkan har större befogenhet än den har enligt lagen. Kyrkostyrelsen konstaterade också att nämnda broschyr inte representerar en officiell anvisning om asyl av evangelisklutherska kyrkan.

BJO Pajuojas beslut 9.4.2010,
dnr 3741/4/08, föredragande Henrik Åström

EN KOMMUNS OCH EN FÖRSAMLINGS GEMENSAMMA UNGDOMSLEDARE

Vapaa-ajattelijain liitto ry benämnda förening kritiserade i sitt klagomål Sauvo kommun och församlingen Sauvo-Karunan seurakunta med anledning av arrangemangen kring befattningen som gemensam ungdomsledare. Sauvo kommun annonserade efter en ungdomsledare med en annons daterad 9.2.2009. Enligt annonsen skulle den som valdes till ungdomsledare vara konfirmerad medlem av den evangelisklutherska kyrkan.

Föreningen bad JO utreda om kommunens och församlingens gemensamma tjänst bröt mot grundlagen. Enligt föreningen skulle till en arbetsuppgift i kommunen utses en person på basis av religion.

Av utredningen framgick att församlingen Sauvo-Karunan seurakunta sedermera hade sagt upp det avtal som ingåtts med kommunen. Församlingen hade anställt en egen ungdomsledare som också svarade för familjearbete. Enligt Sauvo kommun hade ärendet om den gemensamma tjänsten förfallit.

BJO Pajuojas svar 17.2.2010,
dnr 631/4/09, föredragande Henrik Åström

PASTOR FILTRERADE E-POSTMEDDELANDEN

Klaganden hade sänt talrika e-postmeddelanden till en pastor, en kyrkoherde och en biskop. Meddelandena gällde den evangelisklutherska kyrkans lära, bibelns ställning och den officiella tron. Klaganden hade till slut mottagit ett meddelande, i vilket pastorn hade meddelat att han med ett filter för e-postmeddelanden filtrerade bort klagandens onödiga meddelanden.

Klaganden var enligt utredningen inte nöjd med de svar han fått av pastorn. Han hade fortlöpande bett om nya svar, fastän pastorn hade meddelat att han besvarat klagandens frågor efter bästa förmåga och föreslagit att de återkommande kontakterna i samma ärende skulle upphöra.

BJO konstaterade att laglighetsövervakaren inte hade befogenhet att befatta sig med frågor, som gäller evangelisklutherska kyrkans lära eller den diskussion som gäller dessa frågor. JO har till uppgift att bedöma endast frågor, som avser lagligheten i kyrkans, dess förvaltningsorgans och tjänstemäns förvaltningspraxis. Enligt kyrkolagen ska vid handläggning av ett förvaltningsärende iakttas det som stadgas i förvaltningslagen och i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet, såframt inte kyrkolagen annat föranleder.

Enligt BJO kunde man inte med stöd av utredningen bedöma i vilken utsträckning saken gällde frågor om kyrkans lära. BJO tog därför inte ställning till frågan om huruvida brevväxlingen hörde till JO:s befogenhet.

BJO konstaterade emellertid att domkapitlets juristassessor hade på biskopens uppdrag fört ett samtal med pastorn som en instruktion på arbetsplatsen. Under samtalet hade man konstaterat i samförstånd att det inte var korrekt att filtrera e-post. Pastorn hade då meddelat att han skulle ta ur bruk den filtrering som förhindrade klagandens meddelanden att komma fram. Ärendet föranledde inte ytterligare åtgärder av BJO.

BJO Pajuojas svar 30.3.2010,
dnr 3701/4/09, föredragande Henrik Åström

5.23 ÖVRIGA ÄRENDEN

5.23.1 AVGÖRANDEN

MINISTERN VAR JÄVIG

JO klandrade trafikministern för att hon som jävig deltagit i statsrådets beslutsfattande om att slå samman kommunerna Eno och Pyhäselkä med Joensuu stad.

JO anser att ministern borde ha insett att hon inte kunde delta i beslutsfattandet om samma sammanslagningsärende både i egenskap av fullmäktig på kommunnivå och i egenskap av minister i statsrådet. Eftersom hon deltagit i beslutet i Joensuu stadsfullmäktige borde hon ha jävat sig då ärendet behandlades i statsrådet. JO uppmärksammade ministern på vikten av att i framtiden noggrant överväga frågor som gäller jäv.

Enligt förvaltningslagen är en tjänsteman jävig bl.a. om tilltron till tjänstemannens opartiskhet äventyras av något annat särskilt skäl. Ett sådant skäl kan vara att tjänstemannen tidigare har deltagit i behandlingen hos en lägre myndighet. Denna bestämmelse i förvaltningslagen tillämpas också på statsrådets medlemmar.

En kommuns förvaltning är baserad på kommuninvånarnas självstyrelse. Bland kommuninvånarna förekommer det ofta häftigt motstånd mot att den egna kommunen slås samman med en annan kommun. JO anser att ärenden om kommunsammanslagningar är av sådan natur och betydelse att det med tanke på allmänhetens förtroende ställs höga krav på att beredningen och beslutsfattandet sker korrekt och opartiskt.

Statsrådet beslöt i juni 2008 om sammanslagning av Eno och Pyhäselkä med Joensuu stad. Beslutet överklagades till högsta domstolen (HFD) bl.a. med hänvisning till ministerns jäv. HFD beslöt i december 2008 förkasta besvären. Den ansåg att ministern varit jävig att delta i statsrådets sammanträde då ärendet avgjordes, men att hennes jäv dock inte utgjorde ett sådant procedurfel att statsrådets beslut av den anledningen måste upphävas.

Också till JO inkom klagomål över att ministern varit jävig. Eftersom HFD redan yttrat sig om jävsfrågan återstod för JO endast att bedöma det klandervärda i ministerns förfarande.

JO Jääskeläinens beslut 12.5.2010,
dnr 3988/4/08*, föredragande Ulla-Maija Lindström

ÅTERFLYTTARE HAR INTE AUTOMATISKT RÖSTRÄTT I EU-VAL I SITT HEMLAND

JO fick ett klagomål från en person som inte kunnat rösta i 2009 års EU-parlamentsval i Finland på grund av att de spanska myndigheterna meddelat att han utövar sin rösträtt i Spanien. Klaganden återflyttade emellertid till Finland redan 2004 och gjorde då flyttningsanmälan till magistraten.

BJO konstaterade i sitt avgörande att Finlands praxis och tolkning när det gäller rösträtten i EU-parlamentsval inte är lagstridig utan baserar sig på ett för Finland förpliktande direktiv som har sakenligt införts i vår nationella vallag. Enligt direktivet kan en väljare utöva sin rösträtt antingen i hemlandet eller i det EU-land där väljaren är bosatt. För att ingen ska kunna rösta två gånger i samma val utbyter medlemsstaterna information om vilketdera landets vallängd väljaren är införd i.

I det aktuella fallet kände klaganden inte till att en flyttningsanmälan till Befolkningsregistercentralen (BRC) inte automatiskt ger återflyttaren tillbaka rösträtten i EU-val i Finland. Klaganden borde sålunda ha gjort en officiell anmälan till de spanska myndigheterna om att han vill överföra sin rösträtt i EU-val tillbaka till hemlandet.

BJO underströk att rösträtten är en grundläggande rättighet som tillgodoser principen om individens åsiktsfrihet och rätt att delta i samhällelig verksamhet och att sålunda påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Det nuvarande rösträttsförfarandet i samband med EU-parlamentsval är besvärligt, men en förbättring är att vänta eftersom det är meningen att avsevärt förenkla systemet inför 2014 års EU-parlamentsval. Om det emellertid visar sig att projektet som syftar till att ändra direktivet av någon anledning inte framskrider planenligt, bör justitieministeriet överväg att före nästa EU-val göra sådana ändringar i Finlands lagstiftning att medborgarnas rösträtt de facto förverkligas.

BRC:s information otillräcklig

I klagandens fall hade slutresultatet också kunnat vara ett annat, dvs. han kunde ha röstat ifall han informerats om att han före ett visst datum borde ha gjort en formell ansökan om överföring av rösträtten.

BJO ansåg sålunda att BRC gett otillräcklig information i klagandens och andra liknande fall, där återflyttare varit i god tro om att rösträtten överförs till Finland genom en officiell flyttningsanmälan.

BJO uppmanade justitieministeriet (JM) och BRC att ombesörja i god tid före nästa EU-parlamentsval om att återflyttare som är bosatta i Finland och andra EU-väljare får sakenligt information om hur rösträtten fastställs samt om förfarandet vid 2014 års EU-parlamentsval. BRC kunde exempelvis sända återflyttarna och andra EU-väljare ett personligt brev om rösträttens grunder samt valförfarandet. Som bilaga till brevet kunde bifogas ett färdig formulär där personen kunde be ifrågavarande myndighet om att införa hans rösträtt i Finland samt avlägsna den från en annan medlemsstats vallängd.

Enligt BJO vore det bra om JM kunde utföra en informationskampanj där röstare skulle ombes att säkra deras rösträtt i Finland samt om deras rätt att få bli införd i Finlands vallängd samt om förfarande vid röstningen.

BJO Sakslins beslut 25.8.2010,
dnr 2018/4/09*, föredragande Astrid Geisor-Goman

OFFENTLIGHETSPRINCIPEN FUNGERAR INTE FULLSTÄNDIGT I TJÄNSTEN VALTIOLLE.FI

Föremålet för BJO:s bedömning var, med anledning av två klagomål, statsförvaltningens elektroniska rekryteringssystem Heli, som nås via internetportalen Valtiolle.fi. På Valtiolle.fi presenteras lediga arbetsplatser inom staten. Om lediga arbetsplatser (tjänster/anställningar) samt om tidsbundna statliga arbetsuppdrag som är kortare än ett år (och därför inte lediganslås), kan ansökas genom tjänsten Valtiolle.fi. En arbetssökande kan även således inlämna en öppen ansökan i den nämnda elektroniska tjänsten. En arbetssökande kan studera förteckningen över lediga arbetsplatser, utan att identifiera sig eller registrera sig. Däremot förutsätts det, när ansökan om en specifik tjänst/anställning görs eller en öppen ansökan inlämnas, att den sökande identifierar sig med s.k. stark identifiering, antingen med bankkoder eller med ett säkrat identitetskort (elektroniskt ID-kort).

Eftersom det redan för tillgång till en icke ifylld ansökningsblankett förutsattes stark identifiering, även om ansökan inte var tänkt att inlämnas, företog BJO en bedömning av systemet särskilt utgående från offentlighetsprincipen och principerna med god förvaltningssed.

Enligt offentlighetslagen har envar rätt att ta del av ett myndighetsdokument som är offentligt. Denna rätt till information är absolut och myndigheterna har inte rätt att pröva om tillgång till ett offentligt dokuments innehåll ges eller inte. Den som begär informationen behöver inte, enligt huvudregeln, vare sig identifiera sig eller ange skäl för sin begäran.

BJO konstaterade att den grundläggande rätten till information måste beaktas när nya system tas i bruk, bl.a. så att offentliga handlingar ska vara lätt tillgängliga. I offentlighetslagens bestämmelse om myndigheternas skyldighet att producera och sprida information betonas användningen av sådana distributionskanaler, som enkelt låter allmänheten få kännedom om myndigheternas verksamhet. Myndigheterna ska också se till att de handlingar som är centrala för allmänheten

vid behov finns att tillgå, exempelvis i allmänna datanät eller på något annat för allmänheten lättillgängligt sätt. Utgångspunkterna för principen om god förvaltning är för sin del att personer får förvaltningstjänsterna ändamålsenligt, och att myndigheterna utför sina uppdrag effektivt. Det innebär bl.a. att skötseln av ärenden, både för klienter som gör sig ärende till en myndighet och för myndigheten själv, sker så snabbt, smidigt, enkelt och kostnadseffektivt som möjligt.

Med anledning av det ovan konstaterade ansåg BJO att det befogat kunde ifrågasättas varför det krävdes stark identifiering för tillgången till en icke ifylld ansökningsblankett, även när ingen ansökan inlämnas, med andra ord varför den tomma blanketten inte kunde göras synlig (och utskrivbar) för alla besökare på Valtiolle.fi, på samma sätt som förteckningen över lediga platser och Heli-anvisningarna kan studeras av vem som helst, utan identifiering. Ur den enskilda personens synpunkt skulle blankettens tillgänglighet på det ovan nämnda sättet vara ägnad att främja god förvaltning och vara förenlig med offentlighetsprincipen, i och med att informationen om offentliga handlingar blir effektivare, när personen inte separat hos myndigheten behöver inkomma med anhållan om den tomma blanketten. Saken skulle samtidigt främja förvaltningens effektivitet i och med att dokumentansökningar av detta slag inte behöver handläggas.

Enligt BJO:s åsikt kan man anse att det är ett tänkande som är illa anpassat till moderna tider, att en person som inte vill använda bankkoder för identifiering blir tvungen att till en myndighet lämna in en begäran om ett dokument, som obestridligen är offentligt och som redan finns publicerat på en webbplats som myndigheten håller. I fall som detta är kravet på identifiering i realiteten ett hinder för effektivt förverkligande av offentlighetsprincipen. Personen som inte vill använda bankkoder skulle därigenom i onödan tvingas genomgå en procedur, bara för att få tillgång till en offentlig blankett. Detta är något som inte kan anses stå i samklang med god förvaltning eller offentlighetsprincipen.

Med hänsyn till god sed inom dataadministrationen konstaterade BJO utöver det som redan nämnts, att god dataadministrationssed är en skyldighet som åligger en myndighet, och att syftet med denna sed är att främja realiseringen av offentlighetsprincipen. Ur den enskilda medborgarens synpunkt har seden direkta kopplingar till att önskemål om tillgång till dokument handläggs på det sätt som förutsätts i lagen, ändamålsenligt och inom de frister som slagits fast för ändamålet. Ett sådant åläggande, vars syfte är att styra myndighetens interna arbete, ses alltså av instanser utanför förvaltningen i enskilda fall som ändamålsenligt förverkligande av offentlighetsprincipen. God dataadministrationssed har enligt BJO beröringspunkter med principen som gäller god förvaltning såtillvida, att skötseln av ärenden, såväl för den som vänder sig till förvaltningen som för myndigheten själv, kan klaras av så snabbt, smidigt, enkelt och kostnadseffektivt som möjligt.

Utgående från det ovan anförda ansåg BJO att offentliggörandet av anställningsansökningsblanketten på myndighetens webbplats och sättet för hur en klient kan få kännedom om denna blankett i verkligheten realiseras, också kan granskas som en fråga som har att göra med god dataadministrationssed. Enligt BJO kan det inte vara förenligt med god dataadministrationssed att det på en myndighets webbplats publiceras offentliga dokument, när i verkligheten tillgången till dessa dokument är begränsad med identifieringsskyldighet, utan att någon verklig orsak anges för denna skyldighet, t.ex. hänvisning till datasekretessen.

BJO framförde sin ovan beskrivna uppfattning till finansministeriet (FM). Samtidigt uppmärksammade BJO ministeriet på de synpunkter som dataskyddsombudsmannen hade framfört i ett utlåtande som begärts i detta ärende. BJO bad ministeriet meddela vilka åtgärder som vidtas med anledning av BJO:s och dataskyddsombudsmannens synpunkter på frågorna.

BJO Pajuojas beslut 9.11.2010,
dnr 3661* och 3999/4/08*, föredragande Mikko Sarja

FM har meddelat att ärendet beträffande ansökningsblanketten har tillrättalagts så att modeller till ansökningsblanketterna finns på webbplatsen Valtiolle.fi till allmänt påseende i form av ett pdf-dokument. Ministeriet har också meddelat att en dialog med dataskyddsombudsmannen har inletts, i syfte att arbeta fram lösningar på de frågor som väckts i det nämnda utlåtandet. Ärendet föranledde inga ytterligare åtgärder från BJO:s sida.

PRECISERING AV ANVISNINGARNA OM FLYTTNINGSANMÄLAN ÖNSKVÄRD

Den klagande var missnöjd med att flera myndigheter skickar post till hans hemadress, trots att en annan adress anmälts som postadress i befolkningsdatasystemet.

I lagstiftningen om befolkningsdata stadgas inte separat vilken av en persons i befolkningsdatasystemet inskrivna adresser en myndighet ska använda i sina kontakter med personen. Det är frivilligt att anmäla en postadress. Å andra sidan kan organisationer själva bestämma vilken av de till buds stående adresserna som bäst lämpar sig för organisationens syften. Enligt BJO behöver denna fråga granskas utgående från de i förvaltningslagen inskrivna bestämmelserna om förtroendeskydd, serviceprincipen och myndighets skyldighet att lämna rådgivning.

För förtroendeskyddets del konstaterade BJO att den omständigheten, att lagstiftningen om befolkningsdata ger invånarna möjligheter att anmäla olika adressuppgifter till befolkningsdatasystemet, befogat ger den som anmäler uppgifterna rätt att förvänta sig att mottagarna av adressuppgifter handlar enligt det som anmälts.

Serviceprincipen betonar för sin del att behovet utgår från den enskilda personen, klienten. Lagstiftningen om befolkningsdata gör det möjligt för en person att ange en separat postadress, utan att någon motivering till detta behöver ges. Ur klientsynvinkeln kunde man enligt BJO utgå från att en person som uttryckligen vill ange en postadress som avviker från hemadressen, medvetet har gjort detta val, och orsaken till detta kan vara exempelvis en önskan att trygga säker postgång eller någon annan viktig orsak. Den som gör anmälan kan förmodas vara den som bäst är skickad att avgöra under vilken adress postgången fungerar effektivast under en given tidsperiod. Å andra sidan står personen själv också för riskerna, om han försummar att hålla adressuppgifterna uppdaterade.

Ur rådgivningssynpunkt konstaterade BJO att det i anvisningarna för ifyllandet av flyttningsanmälan är fråga om rådgivning i anslutning till anhängiggörande av ärenden.

BJO ansåg att förtroendeskyddet, det klientorienterade tillämpandet av serviceprincipen samt rådgivningsprincipen åtminstone förutsätter att den som inlämnar flyttningsanmälan – m.a.o. uppfyller sin i lag stadgade skyldighet – får tillräckligt med information om vad inlämnandet av en avvikande postadress i praktiken innebär, och får veta om det förutsätts några ytterligare åtgärder från personens sida för att posten ska gå till önskad adress. Därför ansåg BJO att det var viktigt att det i anvisningarna för ifyllandet av flyttningsanmälan ingår en noggrannare beskrivning av anmälningen och användningen av en separat postadress. Det vore också skäl att precisera ifyllningsanvisningarna så att det av dem framgår hur anmälaren ska förfara för att försäkra sig om obruten postgång till den angivna postadressen.

BJO beslutade framföra sina synpunkter beträffande behovet av en precisering av anvisningarna om meddelande om postadress till Befolkningsregistercentralen (BFC), med begäran om att centralen skulle meddela vilka åtgärder den avser att vidta med anledning av BJO:s skrivelse. Till följd av ärendets allmängiltighet sände BJO också skrivelsen till den instans som ansvarar för förvaltningens utveckling, nämligen finansministeriet (FM), samt till de specifika myndigheter som hade nämnts i den klagandes ursprungliga skrivelse.

BJO Sakslins beslut 30.4.2010,
dnr 3438/4/08*, föredragande Mikko Sarja

BFC har meddelat att anvisningarna i samband med flyttningsanmälan kommer att preciseras till den del de gäller användningen av en postadress, så att den som inlämnar flyttningsanmälan redan när detta sker informeras om principerna som gäller för bruket av en avvikande postadress. Samma sak kommer också att beaktas i utvecklingen av internetservicen. För flyttningstelefonens del har anvisningarna redan införts. I anvisningarna på den tryckta blanketten för flyttningsanmälan införs informationen om bruket av postadress i följande upplaga. I ifyllningsanvisningarna införs också en rekommendation om att den som vill säkerställa en så smidig postgång som möjligt också kan ifylla ett eftersändningsavtal med Itella Abp. I rekommendationen ges också uppgift om de kostnader som tjänsten betingar. Även i kommunikationen med BFC:s data-

serviceklienter kommer betydelsen av bruket av postadress att betonas. BJO beslutade att detta ärende inte föranleder ytterligare åtgärder.

INFÖRANDE I BEFOLKNINGSDATASYSTEMET AV EN FÅNGES ADRESSUPPGIFTER

En klagande har anfört kritik mot magistratens och utsökningsverkets förfaranden beträffande hur adressuppgifterna för den klagande införts och kontrollerats. Personen hade inlämnat korrekt flyttningsanmälan när han hade gått i fängelse. Trots detta hade hans adress angetts som okänd för utsökningsändamål, så att en skuld hade återsänts till indrivaren med anteckning om medellöshet och ”adressat okänd”. Följden var att personen fått anteckning om betalningsstörning i kreditupplysningsregistret.

Eftersom det på blanketten för flyttningsanmälan inte hade införts separat uppgift om postadress, hade fängelsets adress inte intagits som den klagandes postadress; denna adress ingick bara som s.k. uppgift om vistelseort i en situation där personens bosättningsort enligt kommunlagen hade ansetts vara oförändrad. Att en person vistas i fängelse hade setts som en uppgift som förutsätter diskretion, och därför framgick denna omständighet i befolkningsdatasystemet bara i form av en datakod.

Den klagande hade sedermera gjort en telefonanmälan med uppgift om att hans nya bostadsadress var adressen till fängelsets arbetskoloni. Denna adress hade då intagits i registret som personens bostadsadress (stadigvarande adress) och inte som personens postadress.

Det framgick inte till fullo varför magistraten till följd av de inbördes likartade anmälningarna i likartade situationer hade gjort anteckningar i befolkningsregistret som var sinsemellan olika. Det stod klart att den klagande hade avsett att uppdatera sina egna adressuppgifter i befolkningsdatasystemet, och att han hade haft befogad anledning att anta att de inlämnade uppgifterna på avsett sätt förmedlas till de berörda myndigheterna, som utsökningsmyndigheten, liksom uppgifterna förmedlas när motsvarande anmälningar görs av andra människor. Denna skyldighet för myndigheten att uppfylla de i rättsordningen berättigade förväntningarna finns angiven i 6 § i förvaltningslagen. BJO konstaterade att det var förståeligt att personen hade inte antecknat adressen även på den plats som reserverats för postadressen, eftersom det på blanketten finns en instruktion om att postadress bara ska antecknas om denna adress är en annan än den nya bostadsadressen (som benämns ”näradress”).

Följaktligen borde magistraten ha antecknat den adress som den klagande hade anmält i befolkningsdatasystemet. som postadress. Om det enligt magistratens åsikt hade förekommit oklarheter i den klagandes anmälan, borde magistraten ha begärt närmare utredning innan uppgifterna antecknades i systemet. Magistratens förfarande stred mot förvaltningslagen.

Utsökningsverkets förfarande i det aktuella fallet konstaterades inte ha varit i strid med de dåvarande bestämmelserna i utsökningsbalken, men BJO beslutade på ett allmänt plan utreda utsökningsverkens förfaranden i situationer där en gäldenärs adress inte är känd och det att en gäldenärs vistelse i fängelse inte framgår i klarskrift bland uppgifterna i befolkningsdatasystemet. Separat utredning företas dels om möjligheterna att vidareutveckla utnyttjandet av befolkningsdatasystemet, dels om ett förfarande som vid utsökning ska trygga anstaltsintagnas rätt att bli hörda och få information om exekutionsförfaranden.

BJO konstaterade vidare att den sedan 1.3.2010 gällande lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster innebär att en person som vistas i en straffanstalt och som inte har annan bostadsadress än fängelseadressen, inte ens på egen begäran har möjlighet att i befolkningsdatasystemet få fängelsets adress (postbox eller gatuadress) införd som sin postadress. Detta försvårar betydligt exempelvis fångars möjligheter att få information av myndigheter och det kan även vara ett hinder för deras grundläggande rättigheter, exempelvis deras rätt att bli hörda av myndigheter eller domstolar. Denna situation kan inte heller anses tillfredsställande med tanke på jämlikhetsprincipen.

Av denna anledning har BJO beslutat, separat och på eget initiativ, att ta upp till utredning hur fångars rätt i detta slags fall kan tryggas, och om det föreligger behov av ändrade bestämmelser i detta avseende.

BJO Sakslins beslut 14.10.2010,
dnr 626/4/09*, föredragande Riitta Länsisyrjä

MYNDIGHETERNA TILLHANDAHÖLL FORTFARANDE AVGIFTSBELAGD TELEFONSERVICE I STRID MED LAG

JO gav JM en anmärkning eftersom alla myndigheter inom ministeriets förvaltningsområde fortfarande inte tillhandahåller avgiftsfri telefonrådgivning. Av samma anledning gav JO också jord- och skogsbruksministeriet (JSM) och Forststyrelsen en anmärkning. JO riktade också kritik mot den avgiftsbelagda telefonservicen inom Kouvola kyrkliga samfällighet. JO gav även en anmärkning med anledning av att en privat besiktningsstation lagstridigt hade avgiftsbelagt sin telefontjänst och att Fordonsförvaltningscentralen (AKE) hade försummat sin skyldighet att företa övervakning.

JO hade fått ta emot flera klagomål angående myndigheternas avgiftsbelagda telefonnummer. Enligt förvaltningslagen ska myndigheternas rådgivning vara avgiftsfri.

JM fick redan sin andra anmärkning

Telefonservicen inom JM:s förvaltningsområde grundade sig på de avgiftsbelagda 010-företagsnumren. Enligt ministeriets utredning fanns det sammanlagt 120 myndigheter inom dess förvaltningsområde som inte alls använder sig av de tilläggsavgiftsfria 0100- eller 050-numren.

Via 0100-växelnumren var det möjligt att avgiftsfritt kontakta myndigheter och tjänstemän. Eftersom det ofta var kö till telefonväxlarna var det dock i allmänhet ett snabbare alternativ för kunderna att använda ett avgiftsbelagt företagsnummer för att direkt kontakta den tjänsteman som svarar för ärendet i fråga. Dessutom hände att myndigheterna i sina brev endast uppgav det direkta avgiftsbelagda företagsnumret till den tjänsteman som svarar för ärendets skötsel. Också på internet och i telefonkatalogerna förekom det brister i kontaktuppgifterna och informationen om samtalspriserna. I praktiken uppfyller således telefonservicen inom JM:s förvaltningsområde fortfarande inte kravet på avgiftsfrihet.

JM hade den 18 augusti 2010 tillsatt en arbetsgrupp för att utveckla telefonnummersystemet inom dess förvaltningsområde. Arbetsgruppen har till uppgift att planera och utarbeta sådana lösningar som tryggar medborgarnas möjligheter att få rådgivning i förvaltningsärenden och svar på frågor som hänför sig till uträttandet av ärenden till ett pris som motsvarar de normala samtalskostnaderna.

JO ansåg att arbetsgruppens målsättning i och för sig är positiv. Han konstaterade emellertid att JM:s åtgärder var kraftigt försenade. Förvaltningslagen och dess krav på avgiftsfri telefonrådgivning trädde i kraft redan den 1 januari 2004. Den högsta laglighetsövervakaren tog första gången ställning till saken sommaren 2005. JO gav den 21 december 2007 JM en anmärkning på grund av dess dröjsmål med att ordna avgiftsfri telefonservice inom sitt förvaltningsområde. Den 23 maj 2008 gjorde JO en framställning till alla ministerier om att ministerierna skulle se till att telefonservicen inom deras respektive förvaltningsområden skulle bli avgiftsfri.

Först ca fem år efter JO:s första ställningstagande angående avgiftsfri telefonservice och ca två och ett halvt år efter att ministeriet tilldelades anmärkningen av JO hade ministeriet tillsatt en arbetsgrupp vars målsättning motsvarar den som kravet på avgiftsfri rådgivning ställer på myndigheternas telefonservice.

JO bad ministeriet senast den 25 februari 2011 meddela vilka framsteg som gjorts när det gäller att ordna avgiftsfri telefonrådgivning inom dess förvaltningsområde.

JO Jääskeläinens beslut 30.12.2010, dnr 347* och 783/4/09*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Enligt uppgift från JM hade ministeriet och dess förvaltningsområde, tack vare insatser av arbetsgruppen för utveckling av telefonnummersystemet, korrigerat de brister som förekommit i telefonnummersystemet och i form av avgiftsbeläggning. Situationen i februari 2011 var att antalet telefonnummer med prefixet 0100 – alltså tilläggsavgiftsfria – hade ökat från de 25 nummer som var i bruk hösten 2010 till 56 nummer. Ytterligare fyra nummer har reserverats och de tas i bruk våren 2011. På hösten 2010 användes för rådgivningssamtal 85 nummer med prefixet 050 och i februari 2011 var deras antal 172. Med dessa nummer, som redan är i användning, kan de som behöver kontakta myndigheter och tjänstemän inom justitieförvaltningen göra detta utan extra avgifter. På hösten 2010 fanns det omkring 120 instanser inom förvaltningen som inte hade tilläggsavgiftsfria telefonlösningar.

I februari 2011 fanns det bara ett fåtal sådana kvar, nämligen delegationen för personskador, Salo rättshjälpsbyrås filial i Somero samt Ålands förvaltningsdomstol. För dessa byråer pågick arbetet med nummeromläggningen och det beräknades att de redan före utgången av februari skulle ha övergått till numrering med förleden 0100. Utvecklingsgruppen har fortsatt med att för förvaltningsområdets byråer och tjänstemän inskärpa betydelsen av att de rätta numren till rådgivning uppges, och av att upplysning om priserna ges.

Också Forststyrelsen och JSM fick en anmärkning

Forststyrelsen använde sig inte alls av andra telefonnummer än avgiftsbelagda 0205-företagsnummer. Forststyrelsen hänvisade till att dess uppgifter endast i ringa mån innefattar s.k. egentliga förvaltningsuppgifter som innefattar utövning av offentlig makt. Också JSM hänvisade till detta och konstaterade att Forststyrelsens telefonservice i enlighet med den princip som iakttas inom affärsverksamheten är avgiftsbelagd, eftersom bara en liten del av Forststyrelsens uppgifter var egentliga myndighetsuppgifter.

Den skyldighet att tillhandahålla avgiftsfri telefonrådgivning som föreskrivs i förvaltningslagen är enligt JO dock inte endast begränsad till sådana myndighetsuppgifter som innefattar utövning av offentlig makt, utan den omfattar också myndigheternas serviceuppgifter och faktiska förvaltningsverksamhet. Forststyrelsen var således skyldig att tillhandahålla avgiftsfri telefonrådgivning i alla ärenden som hänför sig till skötseln av dess offentliga förvaltningsuppgifter.

JO konstaterade att Forststyrelsen, trots att den enligt sin egen utsaga känt till justitieombudsmannens ställningstaganden angående avgiftsfri telefonrådgivning redan från år 2005, fortfarande inte hade vidtagit några åtgärder för att tillhandahålla sådan telefonrådgivning som är förenlig med lagen.

Enligt grundlagen ansvarar JSM för att verksamheten inom dess förvaltningsområde är korrekt. Forststyrelsen är ett statligt affärsverk som hör till JSM:s förvaltningsområde. Trots den framställning JO gjorde till JSM redan den 23 maj 2008 och trots att ministeriet i sitt utlåtande meddelade att ministeriet i samband med Forststyrelsens resultatstyrning skulle uppmärksamma kravet på avgiftsfri telefonrådgivning, uppfyller Forststyrelsens telefonservice fortfarande inte kravet på avgiftsfri rådgivning. Också JSM hade således försummat sina skyldigheter.

JO bad Forststyrelsen samt JSM senast den 25 februari 2011 meddela vilka åtgärder hans beslut föranlett.

JO Jääskeläinens beslut 30.12.2010,
dnr 1520/4/09*, föredragande Ulla-Maija Lindström

JSM meddelade JO att Forststyrelsen hade gått igång med ett åtgärdsprogram i syfte att omvandla telefonnumren som används för Forststyrelsens offentliga administrativa uppgifter till gratisnummer med början 1.1.2012. Samtalen till naturtjänsterna blir också befriade från samtalsavgift, likaså samtal till Forststyrelsens växel. Via växeln kan samtal kopplas till Forststyrelsens registratorskontor. Parallellt med numret till Villi Pohjolas försäljning införs ett nummer som börjar med 020 69, som låter köpare av licensprodukter göra detta utan extra avgifter för samtalen. De övriga numren som går till Forststyrelsen består som förut. JSM har för avsikt att övervaka att verksamhetsplanen följs, i samband med resultatstyrningen.

Kravet på avgiftsfri telefonservice gäller också församlingar

Då förvaltningsärenden behandlas vid kyrkliga myndigheter ska man enligt kyrkolagen iaktta det som bestäms i förvaltningslagen och i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Kravet på avgiftsfri rådgivning grundar sig på förvaltningslagen.

Telefonnumren till Kouvola kyrkliga samfällighets telefonväxel och alla samfällighetens serviceenheter och anställda var tilläggsavgiftsbelagda 0207-företagsnummer. Enligt JO uppfyllde samfällighetens telefonservice inte kraven på god förvaltning eller avgiftsfri rådgivning och var därmed lagstridig till den del det är fråga om rådgivning angående skötseln av förvaltningsärenden eller förfrågningar i anslutning till uträttandet av ärenden.

Genom detta beslut tog JO första gången ställning till frågan om avgiftsfri telefonrådgivning inom en kyrklig samfällighet. Därför nöjde han sig med att delge Kouvola kyrkliga samfällighet sin uppfattning om att dess avgiftsbelagda telefonservice är lagstridig. Han hade också delgett Kyrkostyrelsen sitt avgörande samt uppmanat Kyrkostyrelsen att informera övriga församlingar och kyrkliga samfälligheter om avgörandet.

JO Jääskeläinens beslut 30.12.2010,
dnr 273/4/09*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Kouvola kyrkliga samfällighet meddelade JO att den hade inlett förhandlingar med operatören om att göra telefonservicen för de administrativa tjänsternas del avgiftsfria. Operatören hade föreslagit att den kyrkliga samfälligheten skulle överföra denna telefonservice till telefonnummer som börjar med 0206 och som inte är belagda med extraavgifter. För de övriga numrens del övergår man till att ange mobilnummer till anslutningarna. Det är meningen att dessa ändringar företas så snart det är tekniskt genomförbart.

En privat bilbesiktningsstations telefontjänst och AKEs övervakningsskyldighet

Bilregistercentralen AKE, sedan 1.1.2010 Trafiksäkerhetsverket (Trafi), hade med stöd av lagen om koncession för fordonsbesiktning beviljat det berörda bolagets olika besiktningsstationer koncession att företa besiktning av fordon. Enligt den nämnda lagen ska en innehavare av koncession för besiktning vid fullgörandet av offentliga förvaltningsuppgifter som avses i denna lag iaktta förvaltningslagen. Enligt lagen om registrering av fordon hade AKE beviljat bolagets filialer koncessioner att bedriva registreringsverksamhet. En i denna lag avsedd avtalsregisterare ska vid skötandet av offentliga förvaltningsuppgifter iaktta fövaltningslagen.

Bolaget hade ett servicenummer, där bolaget skötte sådana offentliga förvaltningsuppdrag som det hade anförtrotts, exempelvis rådgivning om bilbesiktning och registrering. För samtalen till denna rådgivningstjänst debiterade bolaget 2,50 euro per minut, vartill kom lokalsamtalsavgift eller mobilteleavgift. Enligt bestämmelserna i förvaltningslagen ska en myndighet inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden. Det stadgas uttryckligen att rådgivningen är avgiftsfri. Att den telefonrådgivning som bolaget gav var avgiftsbelagd var därmed i strid med lagen.

Enligt lagen om koncession för fordonsbesiktning utövade AKE och från 1.1.2010 Trafiksäkerhetsverket tillsyn över att denna lag och bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas. På samma sätt, enligt lagen om registrering av fordon, övervakades registreringsverksamheten till utgången av år 2009 av AKE och därefter av Trafiksäkerhetsverket.

AKE hade i ett utlåtande med anledning av det aktuella klagomålet ansett att bolagets rådgivningstjänst inte uppfyllde det i förvaltningslagen ställda kravet om avgiftsfrihet. Det oaktat hade AKE inte vidtagit sådana tillsynsåtgärder som förskrivs i lagen.

JO gav bolaget en anmärkning för framtiden, för telefontjänst som lagstridigt var avgiftsbelagd. JO gav också AKE en anmärkning för försummelsen att sköta tillsynsplikten beträffande bolagets telefonrådgivning.

JO Jääskeläinens beslut 18.3.2010,
dnr 3467/4/08, föredragande Ulla-Maija Lindström

Trafiksäkerhetsverket meddelade JO att det hade begärt utredning av bolaget om de åtgärder detta vidtagit för att göra sin telefonrådgivning när det gäller offentliga förvaltningsuppdrag avgiftsfri, enligt bestämmelserna i 21 § i grundlagen och 8 § i förvaltningslagen. Enligt verkets uppfattning var den rådgivning som bolaget tillhandahöll i besiktnings- och registreringsärenden inte avgiftsfri, trots bestämmelserna i förvaltningslagen.

Bolaget hade i brev inkommit med svar till Trafiksäkerhetsverket, men detta svar godtogs inte av verket. Verket hade därför gett bolaget uppmaning att skrida till behövliga åtgärder för att ändra rådgivningen i besiktnings- och registreringsärenden så att den skulle bli avgiftsfri. Detta skulle ske senast 31.12.2010, i annat fall ansåg verket sig ha anledning att vidta sanktionsåtgärder enligt det som sägs i 21 § i lagen om koncession för fordonsbesiktning.

Trafiksäkerhetsverket meddelade att bolaget sedermera hade uppgett att dess telefontjänst i ärenden som gäller besiktning och registrering kommer att vara ändrad före 1.4.2011, så att den är avgiftsfri.

JOURHAVANDE VID NÖDCENTRAL UPPTRÄDDE OSAKLIGT UNDER ETT NÖDSAMTAL

BJO gav en jourhavande vid en nödcentral en anmärkning för osakligt uppträdande under ett nödsamtal. Enligt BJO:s åsikt använde jourhavanden ett hånfullt och föraktfullt språk och tonfall mot en person som ringde till nödcentralen och kränkte därmed dennes människovärde.

En far hade tillsammans med sina barn varit tvungen att uppsöka ett skyddshem på grund av sin makas våldsamhet och aggressivitet. När han följande dag besökte sitt hem för att hämta kläder till sina barn och sig själv blev han tvungen att flera gånger ringa nödcentralen och be om hjälp eftersom hans maka uppträdde hotfullt och gick till fysiskt angrepp mot honom.

De jourhavande som tog emot de två första samtalen uppträdde enligt BJO:s uppfattning på ett sätt som höll sig inom ramen för lag och deras prövningsrätt. Under samtalen kom man med uppringaren överens om att det just då inte behövdes någon hjälp för att lugna ner situationen. Mannen fick rådet att vid behov ringa på nytt. Enligt BJO avlöpte också det fjärde och samtidigt sista samtalet korrekt. På basis av detta samtal larmades polis till platsen. Den jourhavande som tog emot det tredje samtalet uppträdde emellertid på ett sätt som gav anledning till kritik. Under samtalet frågade han uppringaren bl.a. "Tar du på käften av en kvinna?". Vidare frågade han hur mycket mannen och hustrun vägde.

Jourhavanden berättade att han ville ta reda på om det var fråga om en sådan disproportion att kvinnan var klart tyngre än mannen. I så fall kunde man enligt honom tänka sig att kvinnan faktiskt kunde tillfoga mannen fysisk skada. Jourhavanden uppgav att han inte kunde begripa varför en man ringer och ber om hjälp om kvinnan inte är tyngre än han. Efter att ha fått veta att makarna vägde ungefär lika mycket konstaterade jourhavanden: "Då är det ju jämnt spel."

BJO anser att en jourhavande vid en nödcentral ovillkorligen måste uppträda korrekt. Detta krav väger särskilt tungt eftersom jourhavandens bedömning av situationen är avgörande för uppringarens möjligheter att få hjälp. Också om jourhavanden gör bedömningen att det inte finns något akut hjälpbehov måste han därför avhålla sig från att underskatta uppringarens situation.

Enligt BJO:s uppfattning gav jourhavandens kommentarer uttryck för en nedlåtande attityd i detta fall där en kvinna var våldsam mot en man. Dessutom tyder kommentarerna på att jourhavanden nonchalerade diskrimineringsförbudet och särbehandlade uppringaren på grund av dennes kön, då han enligt sina egna ord inte förstod varför mannen ringde och bad om hjälp om kvinnan inte vägde mer än han.

BJO Pajuojas beslut 10.5.2010,
dnr 1799/4/09*, föredragande Mikko Eteläpää

BILAGA 1

BESTÄMMELSER I FINLANDS GRUNDLAG GÄLLANDE JUSTITIE-OMBUDSMANNEN (11.6.1999/731)

38 §
Riksdagens justitieombudsman

Riksdagen väljer för en mandattid på fyra år en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän, som skall ha utmärkta lagkunskaper. De biträdande justitieombudsmännen kan ha en ställföreträdare enligt vad som närmare bestäms i lagen. Angående de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för dem gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmannen. (24.8.2007/802)

Riksdagen kan, efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, av synnerligen vägande skäl befria justitieombudsmannen från uppdraget före mandattidens utgång. Beslutet skall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

48 §
Ministrarnas samt justitieombudsmannens och justitiekanslerns rätt att närvara

Ministrarna har rätt att närvara och delta i debatten i plenum även om de inte är riksdagsledamöter. En minister kan inte vara medlem i ett riksdagsutskott. En minister som enligt 59 § sköter republikens presidents uppgifter får inte samtidigt delta i riksdagsarbetet.

Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet får vara närvarande och delta i debatten i plenum när deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras initiativ behandlas.

109 §
Justitieombudsmannens uppgifter

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 §
Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt och fördelningen av uppgifter mellan dem

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 §
Justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som söker offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 §
Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtas.

113 §
Presidentens straffrättsliga ansvar

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksrätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §
Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksrätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

115 §
Inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet

En undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig kan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom

1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen;
2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, samt genom
3) en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annant riksdagsutskott.

Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

117 §
Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

LAG OM RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

(14.3.2002/197)

1 KAP
Laglighetskontroll

1 §
Riksdagens justitieombudsmans övervakning

Med övervakade avses i denna lag i enlighet med 109 § 1 mom. grundlagen domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag.

Justitieombudsmannen övervakar också lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § grundlagen. Vad som nedan föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president.

2 §
Klagomål

Klagomål till justitieombudsmannen kan i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en som anser att någon övervakad i skötseln av sin uppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet.

Klagomålet bör framställas skriftligen. Av klagoskriften skall framgå klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller.

3 §
Undersökning av klagomål

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen undersöker inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än fem år, om det inte finns särskilda skäl att undersöka klagomålet.

4 §
Eget initiativ

Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

5 §
Inspektioner

Justitieombudsmannen inspekterar vid behov inrättningar och ämbetsverk för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen skall i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas samt försvarsmaktens olika enheter och de finländska fredsbevarande styrkorna för att ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt den fredsbevarande personalen behandlas.

Vid en inspektion har justitieombudsmannen eller en representant för justitieombudsmannen rätt att göra sig förtrogen med alla ämbetsverkets eller inrättningens lokaliteter och datasystem samt att enskilt få samtala med ämbetsverkets eller inrättningens personal och de som tjänstgör eller är intagna där.

6 §
Handräckning

Justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få den handräckning som han eller hon anser behövlig samt behövliga kopior eller utskrifter av handlingar och datafiler hos myndigheter och andra övervakade.

7 §
Justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Bestämmelser om justitieombudsmannens rätt att få de upplysningar som justitieombudsmannen behöver för sin laglighetskontroll finns i 111 § 1 mom. grundlagen.

8 §
Förordnande om polis- eller förundersökning

Justitieombudsmannen kan bestämma att polisundersökning enligt polislagen (493/1995) eller förundersökning enligt förundersökningslagen (449/1987) skall verkställas för utredning av ett ärende som justitieombudsmannen prövar.

9 §
Hörande av övervakade

Om det finns anledning att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, skall justitieombudsmannen innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

10 §
Anmärkning och uppfattning

Om justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll anser att en övervakad har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, men justitieombudsmannen anser att åtal dock inte behöver väckas eller disciplinärt förfarande inledas i ärendet, kan justitieombudsmannen ge den övervakade en anmärkning för framtiden.

Om det finns orsak, kan justitieombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller uppmärksamgöra den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

11 §
Framställning

I ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel skall rättas eller ett missförhållande avhjälpas.

Justitieombudsmannen kan vid skötseln av sitt uppdrag göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksamt på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas.

2 KAP
Berättelse till riksdagen och redogörelse för bindningar

12 §
Berättelse

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Justitieombudsmannen skall härvid fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I ett ärende som justitieombudsmannen anser vara viktigt kan han eller hon också ge en särskild berättelse till riksdagen.

I anslutning till sina berättelser kan justitieombudsmannen lägga fram förslag för riksdagen om avhjälpande av brister i lagstiftningen som han eller hon observerat. Om bristen har anknytning till ett ärende som behandlas av riksdagen, kan justitieombudsmannen också annars delge ifrågavarande riksdagsorgan sina iakttagelser.

13 § (24.8.2007/804)
Bindningar

Den som valts till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen skall utan dröjsmål ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sådan näringsverksamhet och förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar som kan ha betydelse vid bedömningen av hans eller hennes verksamhet som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen.

Justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen skall under sin mandattid utan dröjsmål anmäla om ändringar i de uppgifter som avses i 1 mom.

3 KAP
Allmänna bestämmelser om justitieombudsmannen samt de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen
(24.8.2007/804)

14 §
Justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens beslutanderätt

Justitieombudsmannen har ensam beslutanderätt i alla ärenden som enligt lag skall skötas av justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen beslutar också, sedan han eller hon hört de biträdande justitieombudsmännen, om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen.

De biträdande justitieombudsmännen behandlar och avgör med samma befogenheter som justitieombudsmannen de laglighetskontrollärenden som justitieombudsmannen har bestämt att de skall avgöra eller som de på eget initiativ har beslutat undersöka.

Om en biträdande justitieombudsman anser att ett ärende som han eller hon behandlar ger anledning till anmärkning till följd av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet, en medlem av statsrådet eller republikens president eller orsak att väcka åtal mot presidenten vid högsta domstolen eller vid högsta förvaltningsdomstolen eller en ledamot vid någon av dessa domstolar, skall den biträdande justitieombudsmannen överföra ärendet till att avgöras av justitieombudsmannen.

15 §
Justitieombudsmannens beslutsfattande

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgör ärendena på föredragning, om de inte i enskilda fall beslutar något annat.

16 § (24.8.2007/804)
Vikariat

Om justitieombudsmannen avlider eller avgår från sitt uppdrag under mandattiden och riksdagen inte har valt någon ny justitieombudsman, sköts justitieombudsmannens uppgifter av den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten.

Den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten sköter också justitieombudsmannens uppgifter när denne är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli.

Efter att ha mottagit grundlagsutskottets ståndpunkt väljer riksdagen justitieombudsman en 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 justitieom-

budsmännen sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman tillämpas på honom eller henne inte vad som i 1 och 2 mom. föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen.

17 §
Övriga uppgifter och tjänstledighet

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får inte under sin mandattid sköta någon annan offentlig tjänst. De får inte heller ha något sådant offentligt eller privat uppdrag som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt eller annars försvåra skötseln av uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman.

Om den som väljs till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman varar.

18 §
Arvoden

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får arvode för sitt uppdrag. Justitieombudsmannens arvode bestäms enligt samma grunder som avlöningen för justitiekanslern i statsrådet och biträdande justitieombudsmännens arvode enligt samma grunder som biträdande justitiekanslerns avlöning.

Står den som valts till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman i ett offentligt eller privat anställningsförhållande, skall han eller hon för sin mandattid avstå från de med detta anställningsförhållande förknippade löneförmånerna. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen skall för sin mandattid också avstå från sådana andra med anställningsförhållanden eller förtroendeuppdrag förknippade förmåner som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt.

19 §
Semester

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har var och en rätt till en och en halv månads semester.

19 a § (24.8.2007/804)
Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen kan sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, om denne är förhindrad att sköta sitt uppdrag annat än kortvarigt eller om uppdraget är obesatt. Justitieombudsmannen beslutar när ställföreträdaren skall kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter.

Vad som i denna eller in någon annan lag föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen gäller i tillämpliga delar också deras ställföreträdare när han eller hon sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman, om inte något annat föreskrivs särskilt.

4 KAP
Riksdagens justitieombudsmans kansli och närmare bestämmelser

20 §
Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som skall avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av övriga till justitieombudsmannen hörande uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 §
Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas närmare föreskrifter om fördelningen av uppgifter och om vikariearrangemangen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen, om kanslipersonalens uppgifter samt om det samarbetsförfarande som skall iakttas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen.

5 KAP
Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser

22 §
Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 april 2002.

23 §
Övergångsbestämmelse

De som sköter uppdragen som justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän skall inom en månad från det att lagen har trätt i kraft ge en i 13 § avsedd redogörelse för sina bindningar.

LAG OM FÖRDELNINGEN AV ÅLIGGANDEN MELLAN JUSTITIEKANSLERN I STATSRÅDET OCH RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN (21.12.1990/1224)

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering (211/2006), den i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar (556/2007) avsedda Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar, (11.5.2007/564)

2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen (450/87) samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande,

3) fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja.

Justitiekanslern behöver inte heller behandla ärenden som ankommer på justitieombudsmannen och som har väckts av någon vars frihet har begränsats genom häktning eller anhållande eller på något annat sätt.

2 §

I de fall som avses i 1 § skall justitiekanslern överföra ett ärende till justitieombudsmannen, om han inte avsärskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

3 §

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I klagomålsärenden skall klaganden underrättas om överföringen.

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och lagen av samma dag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på de ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.

INSTRUKTION FÖR RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN (5.3.2002/209)

Riksdagen har med stöd av 52 § 2 mom. grundlagen godkänt följande instruktion för riksdagens justitieombudsman:

1 §
Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

Vid riksdagens justitieombudsmans kansli kan finnas tjänster som kanslichef, referendarieråd, äldre justitieombudsmannasekreterare, justitieombudsmannasekreterare, rådgivande jurist, inspektör, informatör, notarie, avdelningssekreterare, registrator, arkivarie, biträdande registrator och byråsekreterare. Vid kansliet kan också utnämnas andra tjänstemän.

Vid kansliet kan inom ramen för budgeten anställas tjänstemän i tjänsteförhållanden för viss tid.

2 §
Behörighetsvillkor för personalen

Behörighetsvillkor är

1) för kanslichefen, referendarieråden, äldre justitieombudsmannasekreterarna och justitieombudsmannasekreterarna juris kandidatexamen eller annan för tjänsten lämplig högre högskoleexamen samt sådan erfarenhet av offentlig förvaltning eller domaruppgifter som uppdraget förutsätter, samt

2) för dem som sköter andra uppgifter för dessa lämplig högskoleexamen eller sådan annan utbildning och erfarenhet som uppgifterna förutsätter.

3 §
Utnämning av tjänstemännen

Justitieombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sitt kansli.

4 §
Tjänstledighet

Tjänstledighet för tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli beviljas av justitieombudsmannen.

5 §
Ikraftträdande

Denna instruktion träder i kraft den 1 april 2002.

Genom denna instruktion upphävs den instruktion för riksdagens justitieombudsman som godkändes den 22 februari 2000 (251/2000).

BILAGA 2

ARBETSFÖRDELNINGEN MELLAN RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN OCH BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMÄN

Justitieombudsman **Petri Jääskeläinen** avgör ärenden, som gäller

- de högsta statsorganen
- principiellt betydelsefulla frågor
- domstolarna och justitieförvaltningen
- fångvård och verkställighet av straff samt kriminalvård
- hälso- och sjukvård
- intressebevakning
- språklagstiftning

Biträdande justitieombudsman **Jussi Pajuoja** avgör ärenden, som gäller

- polisen
- socialförsäkring
- åklagarväsendet
- utlämning av förbrytare
- försvarsväsendet, gränsbevakningsväsendet och civiltjänst
- trafik och kommunikationer
- handel och industri
- datasäkerhet, dataförvaltning och tele-kommunikation
- utbildning, vetenskap och kultur
- brand- och räddningsväsendet
- arbetsförvaltning
- utkomstskydd för arbetslösa
- kyrkan

Biträdande justitieombudsman **Maija Sakslin** avgör ärenden, som gäller

- socialvård
- region- och lokalförvaltning
- utsökning, konkurs och skuldsanering
- barnets rättigheter.
- utlänningsärenden
- samefrågor
- rättsregister och övrig registerförvaltning
- beskattning
- miljöförvaltning
- jord- och skogsbruk
- tull

BILAGA 3

UTLÅTANDEN OCH SAKKUNNIGUPPDRAG

UTLÅTANDEN

Till Riksdagens lagsutskottet

– om regeringens proposition RP 54/2010 rd med förslag tilll ag om ändring av 2 c kap. i strafflagen (1762/5/10)

Till justitieministeriet

– om arbetsgruppsbetänkandet 2009:17 ”Behörigheten för och övervakningen av rättegångsbiträden” (4746/5/09)

– om utnämningen av medlemmar och suppleanter i förvaltningsrådet för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (4749/5/09)

– om utkastet till regeringens proposition om ändring av lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (4914/5/09)

– om promemorian gällande brevröstning för utlandsfinländare (157/5/10)

– om arbetsgruppsbetänkandet 2009:19 ”Utveckling av förvaltningsprocessen. Processarbetsgruppens mellanbetänkande” (161/5/10)

– om utvärderingspromemorian ”Ett resurssparande förfarande där ett tidigt erkännande av ett brott i ett transparent förfarande kan leda till att på brottet följer ett lindrigare straff än annars” (208/5/10)

– om förslaget till regeringsproposition om godkännande av tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet om kriminalisering av gärningar av rasistisk och främlingsfientlig natur begångna med hjälp av datorsystem och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen samt till lagar om ändring av strafflagen och av 15 § i lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster, som lagts fram av arbetsgruppen för rasistiska brott (461/5/10)

– om betänkandet 2010:9 ”Betänkande av kommittén för en översyn av grundlagen” (576/5/10)

– om arbetsgruppsbetänkandet 2010: 2 ”Förslag till lag om säkerhetsundersökningar. Olycksundersökningsarbetsgruppens betänkande” (632/5/10)

– om arbetsgruppsbetänkandet 2010:36 ”Genomförande av medlingsdirektivet” (1652/5/10)

– om arbetsgruppsbetänkandet 2010:34 ”Skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp” (1775/5/10)

– om arbetsgruppsbetänkandet 2010:45 ”Inrättandet av en nationell människorättsinstitution. Förslag till ändring av lagarna om justitieombudsmannen och justitiekanslern. (2087/5/10)

– om arbetsgruppsbetänkandet 2010:51 ”Reformen av lagen om Finlands författningssamling. Arbetsgruppens betänkande. (2233/5/10)

– om publikationen 2010:48 ”Ändring av våldtäktsbestämmelserna som gäller försvarslösa personer” (2330/5/10)

– om arbetsgruppsbetänkandet 2010:60 ”Överföring av dömda personer, övervakningsåtgärder och alternativa påföljder. Nationellt genomförande av rambeslut. (2555/5/10)

– om utredningen 2010:59 ”Det offentliga samfundets skadeståndsansvar” (2877/5/10)

Till inrikesministeriet

– om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 3 och 19 c § i lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande (146/5/10)

– om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen och vissa lagar som har samband med den (664/5/10)

– om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 48 § i utlänningslagen (1815/5/10)

– om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om främjande av integration (1949/5710)

– om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (ikraftsättande av återvändandedirektivet) (2242/5/10)

– om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om mottagande av personer som söker internationellt skydd (2321/5/10)

– om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 50 § i utlänningslagen (2423/5/10)

Till social- och hälsovårdsministeriet

– om utkastet till statsrådsförordning om ändring av statsrådets förordning om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården; verkställighet av den översyn gällande hälsovårdscentralstjänstgöringen som regeringen fattade beslut om i samband med sin politikria (4724/5/09)

– om utkastet till regeringens proposition med förslag till biobankslag och vissa lagar som har samband med den (808/5/10)

– om förslaget ”Nationella kvalitetsrekommendationer för barnskyddet” (4296/5/10)

Till finansministeriet

– om utkastet till utvecklingsprogram för informationssäkerheten inom statsförvaltningen för åren 2010–2015, som lagts fram av ledningsgruppen för datasäkerheten inom statsförvaltningen (VAHTI) (1869/5/10)

– om utkastet gällande avgiftsbelagd/avgiftsfri allmän rådgivningstjänst som lagts fram av arbetsgruppen för projektet gällande allmän rådgivningstjänst för medborgarna (2067/5/10)

– om utkastet till dataskyddsanvisningar för sociala medier, som lagts fram av ledningsgruppen för datasäkerheten inom statsförvaltningen (VAHTI) (3404/5/10)

Till utrikesministeriet

- om utkastet till konvention om förebyggande och motverkande av våld mot kvinnor samt familjevåld, som lagts fram av Europarådets ad hoc-kommitté (4871/5/09)

- om utarbetandet av Finlands femte och sjätte periodiska rapport till FN:s kommitté mot tortyr (CAT) (309/5/10)

- om en tematisk undersökning av den diskriminering av kvinnor som förekommer i lagstiftningen och i praktiken, för utarbetandet av ett utlåtande till FN:s högkommissariat för mänskliga rättigheter (OHCHR) (1261/5/10)

- om utarbetandet av Finlands sjätte periodiska rapport angående FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK), utgående FN:s nya anvisningar för rapporteringen (1579/5/10*

- ett kompletterande utlåtande om utarbetandet av Finlands femte och sjätte periodiska rapport till FN:s kommitté mot tortyr (CAT) (1864/5/10)

- om utkastet till Finlands femte och sjätte periodiska rapport till FN:s kommitté mot tortyr (CAT) (2246/5/10)

- om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (2763/5/10)

- om betänkandet av den arbetsgrupp som bereder ikraftsättandet av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (3215/5/10)

Till barnaombudsmannen

- ett svar på en förfrågning om barnvänligheten i fråga om verksamheten hos de aktörer som har till uppgift att främja de mänskliga rättigheterna och utöva laglighetskontroll (1180/5/10)

SAKKUNNIGUPPDRAG I RIKSDAGENS UTSKOTT

Grundlagsutskottet

- BJO *Sakslin* hördes 16.6.2010 om regeringens proposition RP 60/2010 rd med förslag till lag om ändring av Finlands grundlag (2037/5/10)

- JO *Jääskeläinen* och BJO *Pajuoja* hördes 28.9.2010 om JO:s berättelse för år 2009 (2935/5/10)

- JO *Jääskeläinen* hördes 3.12.2010 om regeringens proposition RP 205/2010 rd med förslag till lagar om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman och lagen om justitiekanslern i statsrådet samt om lagmotionen LM 28/2008 rd med förslag till lag om en nationell institution för mänskliga rättigheter (3939/5/10)

- Äldre JO-sekreterare *Juha Haapamäki* hördes 8.12.2010 om regeringens proposition RP 222/2010 rd med förslag till översyn av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen (4073/5/10)

- JO-sekreterare *Mikko Eteläpää* hördes 9.12.2010 om regeringens proposition RP 224/2010 rd med förslag till polislag och vissa lagar i samband med den (4191/5/10)

Lagsutskottet

- JO-sekreterare *Pasi Pölönen* hördes 15.6.2010 om regeringens proposition RP 54/2010 rd med förslag till lag om ändring av 2 c kap. i strafflagen (2112/5/10)

- Referendarierådet *Raino Marttunen* hördes 3.12.2010 om regeringens proposition RP 225/2010 rd med förslag till lag om militär disciplin och vissa lagar som har samband med den (4082/5/10)

– Äldre JO-sekreterare *Juha Haapamäki* hördes 9.12.2010 om regeringens propositioner RP 222/2010 rd med förslag till översyn av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen; RP 224/2010 rd med förslag till polislag och vissa lagar i samband med den samt RP 226/2010 rd med förslag till lag om brottsbekämpning inom försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (4095/5/10)

Förvaltningsutskottet

– Äldre JO-sekreterare *Juha Haapamäki* hördes 9.12.2010 om regeringens propositioner RP 222/2010 rd med förslag till översyn av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen; RP 224/2010 rd med förslag till polislag och vissa lagar i samband med den samt RP 226/2010 rd med förslag till lag om brottsbekämpning inom försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (4119/5/10)

Försvarsutskottet

– Referendarierådet *Raino Marttunen* hördes 2.12.2010 om regeringens proposition RP 225/2010 rd med förslag till lag om militär disciplin och vissa lagar som har samband med den

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

– BJO *Sakslin* hördes 18.5.2010 om statsrådets skrivelse U 44/2008 rd om ett förslag till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (likabehandlingsdirektiv) (1744/5/10)

ÖVRIGA SAKKUNNIGUPPDRAG

Justitieministeriet

– JO-sekreterare *Mikko Eteläpää* hördes 26.5.2010 av häktningsarbetsgruppen

– JO-sekreterare *Juha Niemelä* hördes 4.10.2010 om en ändring av lagen om försäkringsdomstolen

Social- och hälsovårdsministeriet

– Äldre JO-sekreterare *Håkan Stoor* hördes 9.12.2010 om en ändring av mentalvårdslagen (4158/5/10)

BILAGA 4

STATISTISKA UPPGIFTER OM JUSTITIEOMBUDSMANNENS VERKSAMHET

BEHANDLADE ÄRENDEN

Behandlade laglighetsövervakningsärenden			6 511
Ärenden som anhängiggjorts år 2010		4 492	
– klagomål till justitieombudsmannen	4 034		
– ärenden som överförts från justitiekanslern	45		
– egna initiativ	63		
– begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	60		
– övriga skrivelser	290		
Ärenden som överförts från år 2009		1 633	
Ärenden som överförts från år 2008		391	
Avgjorda ärenden			4 360
Klagomål		3 960	
Egna initiativ		52	
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag		58	
Övriga skrivelser		290	
Ärenden som överförts till följande år			2 151
Från år 2010		1 694	
Från år 2009		457	
Övriga behandlade ärenden			155
Inspektioner [1]		68	
Kansliets förvaltningsärenden		67	
Internationella ärenden		20	

[1] Inspektionsdagar 58

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Klagomål			3 960
Socialtrygg		765	
– socialvård	486		
– socialförsäkring	279		
Polismyndigheter		694	
Hälsovårdsmyndigheter		441	
Fångvårdsmyndigheter		315	
Arbetskraftsmyndigheter		243	
Domstolar		220	
– allmänna domstolar	200		
– specialdomstolar	–		
– förvaltningsdomstolar	20		
Kommunala myndigheter		194	
Miljömyndigheter		143	
Utbildningsmyndigheter		133	
Utsökningsmyndigheter		96	
Åklagarmyndigheter		89	
Kommunikationsmyndigheter		72	
Jord- och skogsbruksmyndigheter		69	
Skattemyndigheter		63	
Utlänningsmyndigheter		60	
Intressebevakningsmyndigheter		57	
Tullmyndigheter		40	
De högsta statsorganen		37	
Militära myndigheter		37	
Offentliga rättsbiträden		23	
Kyrkliga myndigheter		14	
Enskilda som inte övervakas		10	
Övriga övervakande		145	

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Egna initiativ			52
Fångvårdsmyndigheter		14	
Socialtrygg		8	
– socialvård	7		
– socialförsäkring	1		
Polismyndigheter		7	
Hälsovårdsmyndigheter		7	
Domstolar		3	
– allmänna domstolar	3		
Militära myndigheter		3	
Arbetskraftsmyndigheter		2	
Kommunala myndigheter		1	
Utbildningsmyndigheter		1	
Intressebevakningsmyndigheter		1	
Tullmyndigheter		1	
Övriga övervakande		4	
Avgjorda ärenden sammanlagt			4 012

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Klagomål		3 960
Avgöranden som föranlett åtgärder (sammanlagt 746)		
– åtal	–	
– anmärkning	47	
– uppfattning	646	
– framställning	11	
– rättelse under behandlingstiden	42	
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom (sammanlagt 2 223)		
– inget felaktigt förfarande konstaterades	369	
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	1 854	
Klagomålet prövades inte, eftersom (sammanlagt 991)		
– det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet	111	
– det var anhängigt hos en behörig myndighet eller eftersom möjligheten att söka ändring	532	
– det inte hade individualiserats	164	
– det överfördes till justitiekanslern	30	
– det överfördes till riksåklagaren	13	
– det överfördes till någon annan myndighet	10	
– över 5 år hade förflutit från händelsen	56	
– det föreföll på någon annan grund	75	
Egna initiativ		52
– åtal	–	
– anmärkning	2	
– uppfattning	21	
– framställning	19	
– rättelse under behandlingstiden	4	
– inget lagstridigt eller felaktigt förfarande konstaterades	2	
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	14	
– det föreföll på någon annan grund	–	
– det var anhängigt hos en behörig myndighet eller eftersom möjligheten att söka ändring	–	

DE INKOMNA KLAGOMÅLEN MYNDIGHETSVIS

Tio största ärendegrupper

Socialtrygg		800
– socialvård	522	
– socialförsäkring	278	
Polismyndigheter		666
Hälsovårdsmyndigheter		464
Fångvårdsmyndigheter		359
Domstolar		209
– allmänna domstolar	176	
– förvaltningsdomstolar	33	
Arbetskraftsmyndigheter		203
Kommunala myndigheter		177
Miljömyndigheter		155
Utbildningsmyndigheter		146
Utsökningsmyndigheter		99

BILAGA 5

INSPEKTIONER

Domstolar

- Helsingfors hovrätt
- Helsingfors tingsrätt
- Vasa hovrätt
- Österbottens tingsrätt

Åklagarväsendet

- Riksåklagarämbetet
- Riksåklagarämbetet (arrangemangen vid undersökningen av polisbrott)
- Åklagarämbetet i Birkaland

Polisförvaltningen

- Centralkriminalpolisen (3 gånger)
- Polisinrättningen i Helsingfors (arrangemangen vid undersökningen av arbetsbrott)
- Polisstyrelsen
- Polisstyrelsen (ansvarsområdet för laglighetskontroll)
- Rörliga polisen
- Östra polisdistriktet vid polisinrättningen i Helsingfors

Fångvården

- Brottspåföljdsmyndighetens centrala förvaltningsenhet
- Brottspåföljdssektorns utbildningscentral
- Juga fängelse (oanmäld inspektion)
- Kervo fängelse (oanmäld inspektion)
- Polisens förvaringslokal i Tölö som hör till polisinrättningen i Helsingfors (oanmäld inspektion)
- Polishäktet i Böle som hör till polisinrättningen i Helsingfors (2 gånger)
- Polishäktet i Böle som hör till polisinrättningen i Helsingfors (hälso- och sjukvården)
- Polishäktet vid Borgå polisstation som hör till polisinrättningen i Östra Nyland (oanmäld inspektion)
- Polishäktet vid huvudpolisstationen i Joensuu (oanmäld inspektion)
- Polishäktet vid Kotka huvudpolisstation som hör till polisinrättningen i Kymmenedalen (oanmäld inspektion)
- Polishäktet vid polisstationen i Lieksa (oanmäld inspektion)
- Polishäktet vid polisstationen i Nurmes (oanmäld inspektion)
- Pyhäselkä fängelse (oanmäld inspektion)
- Sveaborgs fängelse
- Vasa fängelse (oanmäld inspektion)

Utsökningsväsendet

- Riksfogdeämbetet
- Utsökningsverket i Mellersta Österbotten och Österbotten
- Utsökningsberket i Norra Karelen

Försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet

- Försvarshögskolan
- Försvarsutbildningsföreningen
- Gardesjägarregementet
- Gränsjägarkompaniet vid Lapplands gränsbevakningssektion
- Huvudtabens Juridiska avdelnint
- Jägarbrigaden
- Kajanalands Brigad
- Kajanalands Regionalbyrå

Utlänningsförvaltningen

- Esbo stads grupphemmet Ingas (mottagning av minderåriga asylsökande som anlänt utan vårdnadshavare)
- Mottagningscentralen i Kotka
- Sjundeå grupphem och stödboendeenhet, Harjulinna, som upprätthålls av FRK (mottagning av minderåriga asylsökande som anlänt utan vårdnadshavara)
- Utlänningsärendena vid Kotka huvudpolisstation som hör till polisinrättningen i Kymmenedalen

Socialvården

- Harviala skolhem
- Koisonranta servicecentral som hör till Vanda stad
- Kårkulla samkommun
- Kårkulla vårdhem
- Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira (2 gånger)

Hälso- och sjukvård

- Niuvanniemi sjukhus
- Social- och hälsovårdsärendena vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland, verksamhetsstället i Kuopio
- Ungdomsavdelningen vid Niuvanniemi sjukhus

Socialförsäkringen

- Besvärsnämnden för arbetspensionsärenden
- Besvärsnämnden för olycksfallsärenden
- Pensionsskyddscentralena

Arbetskraften och utkomsskyddet för arbetslösa

- Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland, Ansvarsområdet för arbetarskyddet
- Arbetarskyddsavdelningen vid social- och hälsovårdsministeriet

Undervisningsväsendet

- Linjen för svensk utbildning av Helsingfors stads utbildningsverk
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Österbotten (enheten för kompetens och kultur)
- Regionförvaltningsverket i Norra Finland (frågor gällande rättsskyddet inom undervisningsväsendet)
- Utbildningsstyrelsen

Övriga inspektionsobjekt

- Dataombudsmannens byrå
- Justitieministeriets demokrati- och språkenheten
- Llvsmedelssäkerhetsverket Evira
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- Västra tulldistriktet

BILAGA 6

PERSONALEN VID RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI

Kanslichef

Kuopus, Jorma, JD, VH (1.1–31.3)
Romanov, Päivi, JuK, VH (från 1.4)

Referendarieråd

Kuopus, Jorma, JD, VH
(tjänstledig till 31.3)
Kallio, Eero, JuK, VH
Marttunen, Raino, JuK, VH
Haapkylä, Lea, JuK, VH
Länsisyrjä, Riitta, JuK, VH

Äldre justitieombudsmannasekreterare

Åström, Henrik, JuK, VH
(deltidsanställd till 31.8)
Ojala, Harri, JuK, VH
Hännikäinen, Erkki, JuK
Tamminen, Mirja, JuK, VH
Tanttinen-Laakkonen, Kaija, JuK
Haapamäki, Juha, JuK, VH
Linnakangas, Aila, JuK, PK (till 30.5)
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
(tjänstledig 7.1–31.8)
Rita, Anu, JuK, VH
Niemelä, Juha, JuK, VH
Eteläpää, Mikko, JuK, VH
Suhonen, Iisa, JuK, VH
Sarja, Mikko, JL, VH
Arjola-Sarja, Terhi, JuK, VH
Äijälä-Roudasmaa, Pirkko, JuK, VH
Holman, Kristian, AVM
Geisor-Goman, Astrid, JuK (till 31.8)
Räty, Tapio, JuK (från 9.8)

Rådgivande jurister

Wirta, Pia, JuK, VH
Romakkaniemi, Jaana, JuK, VH

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 6.4–3.12)
Suutarinen, Pirkko, VN
Skottman-Kivelä, Piatta, JuK, VH (6.4–22.12)

Arkivarie

Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Registrator

Kataja, Helena

Biträdande registrator

Karhu, Päivi

Avdelningssekreterare

Ahola, Päivi
Stern, Mervi
(tjänstledig 1.7–30.9)
Forsell, Anu

Byråsekreterare

Helin, Leena (till 30.9)
Raahenmaa, Arja
Salminen, Virpi
Keinänen, Kristiina
Salminen, Sirpa
(tjänstledig från 29.4)
Kaukolinna, Mikko
Hellgren, Johanna
Hokkanen, Pirjo (till 15.2)
Mäkelä, Tiina (från 22.2)
Myllymäki, Helena (från 1.5)
Kataja, Seija (1.7–30.9)

SAKREGISTER

A

adoption 289–290
allmän intressebevakare 299–302
allmänna ansvar 250
ambassad 240
anbudsförfarande 313
anmälningsskyldighet 354
anmärkning 281, 284, 287
anstängning från tjänsteutövning 240, 283
anvisningar 248, 254
arbetarskydd 180
arbets- och näringsbyrå 312–314
arbetskraftsförvaltning 313, 340
arbetslöshetskassa 312
arbetsskydd 311–312, 328
asyl 372
auktion 221
avgift 354
avlägsnande ur landet 241
avvisning 241

B

barn 170, 203, 270, 283, 292–293, 295
barnskydd 253, 287–288, 291, 293–294
beaktande av familjeliv 301
befogenhet 238, 283
befolkningsdatasystem 378
Befolkningsregistercentralen (BRC) 374
begränsningsåtgärd 251
behandlingstid 175, 241, 245–246, 265, 283–285, 292, 302, 306, 311–312, 352
se även dröjsmål
beläggande med fängsel 197
bemyndigande 317
besiktning av fordon 367
beskattning 340, 343, 346
beslag 172
beslutsfattande 236, 240, 249, 253–255, 317–318
besvärsanvisning 363
besvärsrätt 307
betalningsförbindelse 282
bevisprovokation genom köp 132
beväring 228–230, 236, 301, 320
se även försvarsmakten
boende 354
brevhemlighet 280
brevväxling 186, 199–200
Brottspåföljdsmyndigheten 206
Brottspåföljdsverket 220
brådskande sjukvård 260–261
byggande 352
bygglov 351
böter 335–336

D

dagvård 251, 291, 337
databehandling 375
delgivning 156
demonstration 179
disciplinförfarande 194
diskriminering 336–337, 359, 382
DNR-beslut 276
drogtest 173–174, 256
dröjsmål 162, 177–178, 206, 220, 228–229, 240, 245, 256, 288, 290, 306, 321, 356, 358, 363, 367
se även behandlingstid

E

elevvård 291
emfrid 349
e-post 143, 186, 219, 339, 373
EU-rätt 236
EU-val 374

F

faderskap 290
familjeförening 241
familjesamhörighet 299
familjevård 289

fastighetsaffär 318
fastspänning 275
Finansierings- och utvecklingscentralen för boende (ARA) 355
finansministeriet (FM) 345
Folkpensionsanstalten (FPA) 306–307, 311, 340
fordon 221
Forststyrelsen 379
fotografering 218
framkomlighet 321, 369
frihetsberövande 169
frånvaromeddelande 339
fullmakt 301
fångdatasystem 200, 205
fånge 186–190, 192, 194–209, 211–214, 339, 378
fängelselagen 203
fängelsestraff 222
färdtjänst 248–249
förflyttning 230, 354
förköp 318
församling 372, 379
försvarsmakten 230
se även beväring
försäkringsanstalt 306
förtroendeskydd 230, 251–252, 319, 377
förundersökning 162, 170, 177–178
förvaltningsklagan 285
förvaring av avlidna 264

G

god förvaltning 205, 220, 232, 246, 253–256, 281–282, 285, 289, 302, 307, 319–321, 333, 336, 355, 358
god intressebavakningssed 300–301
god revisionssed 340
god sed inom dataadministration 375
god vård 260, 273–274
gott språkbruk 333
gottgörelse 292–293, 319, 330
gripande 179–180, 335, 340
grundläggande utbildning 329–330
Gränsbevakningsväsendet 232
gäldenär 218

H

handikappservice 248–249
handling 149, 206, 232, 358, 363
se även offentlighet
hemfrid 218
hemförlovning 229
hjälpmedel 284
hovrätt 154
husrannsakan 172
huvudförhandling 152, 154
huvudmannens intresse 301–302
hyrläkare 259
häkte 169, 187, 195, 199, 202
hälso- och sjukvård 228–229, 290
hälsoskada 354
hörande 192, 220, 289, 301, 351, 352, 378

I

indrivning 219–220
information 178, 340, 374
informationshämtning 301
inrikesministeriet (IM) 323
isolering 293–294
Itella Oyj 370
IT-system 336

J

jord- och skogsbruksministeriet (JSM) 379
justitieministeriet (JM) 379
jämlikhet 319, 329, 340, 359
jäv 152, 156, 283, 374

K

kameraövervakning 294, 336
klagomål 156, 176, 363
klientavgift 252–253, 266
klientplan 249, 288, 294
klädsel 169, 213
kommunalskatt 343

kommunikation 333
kommunärende 321, 340
konstaterande av död 263
kontakt 201–203, 277, 288, 294
kroppsbesiktning 174
kroppsdonationstestament 264
kroppsvisitation 174
kundservice 231, 340, 345
kungörelse 351
kvalitetsrekommendation 249
kyrka 373
körförbud 173, 176, 340

L

laga kraft 143, 301
lantmäteriförrättning 362–363
ljudupptagning 152
läkarutlåtande 266
läkemedel 208–209, 212
Läkemedelsverket 285
länsstyrelse 363

M

medel 250
medicinsk rehabilitering 271, 284
medling 155
Migrationsverket (Migri) 241
miljökonsekvensbedömning 351
miljötillstånd 350
miljövård 356
minderårig 184, 272, 291
minister 374
missbrukarvård 256
motivering 205, 208, 312, 318, 362
människovärde 300

N

namnet 333
Nationalarkivet 231
naturskydd 349, 352
normalitetsprincip 186
närståendevård 250
nödcentralsverket 122, 181, 382
nödpositionering 122

O

offentlighet 144, 148–149, 232, 254–255, 328, 364, 375
se även handling
olycksfallsersättning 306
ombud 199, 201
omhändertagande 288
omsorgsfullhet 219, 246, 279, 282–283, 355, 362–363, 367
oskuldpresumtion 194
oövervakad besök 202, 206

P

parkeringsövervakning 320, 322–323
part 254
patient 267, 270–271, 273, 275–276, 280
patientjournal 208, 211–212, 274–275, 277–279, 284
patientuppgifter 279
pennalism 230
permission 189
personuppgifter 148, 221, 255, 355
piercingförbud 329
placeringsbeslut 184
polisanmälan 283
polisbrott 178
polisen 290–291, 335, 340
polisfängelse 169–170
postutdelning 370
preskription 162, 177
privatlivsskydd 279–280, 294, 299
proportionalitetsprincip 198, 221
protokoll 362–363
psykiatrisk sjukhusvård 270, 272, 277

R

registrering 200, 205, 287, 312, 363
rehabilitering 295, 306
remiss 284
rådgivning 149, 236, 253, 282, 301, 307, 319, 321, 333, 340, 377
se även serviceprincipen
rätt att få information 300
rätt att få uppgifter 211, 375
rättegång 148
rättelseförfarande 283, 358
rättshjälp 142
rörelsefrihet 188, 292–293
rörliga polisen 173
röstning 212
rösträtt 374

S

samiska 337
samtal 201
samtycke 211, 280, 289, 294
SATO 321
sekretessplikt 178, 219, 255, 275, 279–281, 299–300
serviceplan 249, 295
serviceprincipen 282, 307, 314, 333, 343, 377
se även rådgivning
sjukhus 333
självbestämmanderätt 300
skaderekvisit 299
skadestånd 140, 220, 293
skjutvapen 175–176
skog 352
skola 291, 328
skolhem 292
socialvård 252–255
specialiserad sjukvård 229
specialisttandläkarutbildning 330
språkliga rättigheter 314, 333, 339
Statskontoret 306
statsstöd 318
Studenternas hälsovårdsstiftelse (SHVS) 271
studentexamen 328
studerande 267, 271, 329
stämningsman 156
svininfluensavaccinering 271
särplacering 184

T

tagande i förvar 240–241
tandvård 207, 270
TE-central 313, 364
telefon 240
telefonrådgivning 379
teletvångsmedel 122
terminavgift 330
tidsfrist 172
tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster 260–261, 270, 272
tillsynsmyndighet 186, 199
tingsrätt 143–144, 149, 155–156
tjänsteansökan 282, 318, 355, 372
tjänsteförhållande 259
tjänstemärke 323
tjänsteutnämning 368
tolkning 340
Trafi 367–368, 379
Trafikverket 369
tullen 236, 238, 340
Tullstyrelsen 345

U

undantagslov 356
underhåll 219, 290
underskrift 232, 254
universitet 330
uppträdande 181, 382
utkomststöd 245–248, 254
utlåtande 289
se även bilaga 4
utlänning 169, 240–241
utmätning 220
utredande av dödsorsak 263, 265
utredningsskyldighet 352
utsökning 172, 218–220, 222, 378

uttalande 236
utvärdering av arbetsförmågan 280
utövning av offentlig makt 259
utövning av prövningsrätt 288

V

valet av hyresgäster 319, 321
verkställighet 222, 288
vård av utvecklingsstörda 251, 253, 295
vårdbeslut 275
vårdgaranti 267, 270–271
vårdnad och umgängesrätt 289
vårdnadshavare 289

Å

åklagare 162
Åland 178, 246
åtalsrätt 162, 177
återflyttare 374

Ä

äldreomsorg 249–250
ändringssökande 307, 312, 337

Ö

öppettid 343
överklagbarhet 144, 149
övervakad besök 187
övervakad frihet på prov 188
övervakning 294, 350, 363

RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

FI - 00102 Riksdagen
telefon (09) * 4321
telefax (09) 432 2268
ombudsman@riksdagen.fi
http://www.ombudsman.fi