



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE
ÅR
2014

ISSN 0356-3006

Tryckeri: Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy, Helsingfors 2015

Layout: Anssi Kähärä / Werklig Oy

Brytning: Päivi Ahola

Till riksdagen

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat (grundlagens 109 § 2 mom.). I berättelsen 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* har fungerat som riksdagens justitieombudsman. Min mandatperiod sträcker sig från 1.1.2014 till 31.12.2017. Uppdraget som biträdande justitieombudsmän har handhats av juris doktor *Jussi Pajujoja* (1.10.2013–30.9.2017) och juris licentiat *Maija Sakslin* (1.4.2014–31.3.2018).

Under min mandatperiod är jag tjänstledig från min tjänst som statsåklagare vid Riksåklagarämbetet, Pajujoja från tjänsten som biträdande avdelningschef vid justitieministeriet och Sakslin från tjänsten som ansvarig forskare vid Folkpensionsanstalten.

Till ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen har valts juris doktor, referendarierådet *Pasi Pölönen* för mandatperioden 15.12.2011–14.12.2015. Under verksamhetsåret har Pölönen skött denna uppgift i sammanlagt 59 arbetsdagar.

Verksamhetsberättelsen innehåller anföranden av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmän, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen under år 2014 samt avsnitt som gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och laglighetskontrollen inom olika sektorer.

I enlighet med 109 § 2 mom. i grundlagen överlämnar jag vördsamt till riksdagen berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet år 2014.

Helsingfors den 2 april 2015

Justitieombudsman *Petri Jääskeläinen*

Kanslichef

Päivi Romanov

Innehåll

	Till riksdagen	3
1	Justitieombudsmännen har ordet	20
	Petri Jääskeläinen Riksdagens justitieombudsman 95 år	22
	Jussi Pajuojä Datatekniken utvecklas – offentliga sektorn som utmaning	27
	Maija Saksli EU, Europakonventionen och de grundläggande rättigheterna	31
2	JO-institutionen år 2014	34
	2.1 Översikt av institutionen	36
	2.2 Värderingar och målsättningarna för JO:s kansli	38
	2.3 Verksamhetsformer och tyngdpunktsområden	40
	2.3.1 Högst ett års behandlingstid för klagomål	42
	2.3.2 Klagomål och övriga ärenden gällande laglighetskontroll	42
	2.3.3 Åtgärder	44
	2.3.4 Inspektioner	47
	2.4 Finlands nationella människorättsinstitution	48
	2.4.1 Institutionen fick A-status	48
	2.4.2 Människorättsinstitutionens verksamhetsstrategi	48
	2.5 Nya övervakningsuppgifter	50
	Övervakning av FN:s konvention mot tortyr	50
	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	50

2.6	Nationellt och internationellt samarbete	51
2.6.1	Nationella händelser	51
2.6.2	Internationella kontakter	52
	<i>Internationella gäster</i>	52
	<i>Utländska tillställningar</i>	53
2.6.3	JO-skulpturen	55
2.7	Serviceverksamhet	56
2.7.1	Kundservice	56
2.7.2	Kommunikation	56
2.7.3	Kansli och personal	56
2.7.4	Kansliets ekonomi	57
3	De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	58
3.1	JO:s mandat i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna	60
3.2	Människorättscentret	62
3.2.1	Människorättscentrets uppgifter	62
3.2.2	Människorättsdelegationen	62
3.2.3	Människorättscentrets verksamhet 2014	63
	<i>Information, publikationer och evenemang</i>	63
	<i>Utbildning och fostran</i>	64
	<i>Initiativ, utlåtanden och ställningstaganden</i>	64
	<i>Samarbete med internationella och finländska människorättsaktörer</i>	65
	<i>Övriga uppgifter</i>	66
3.3	Nationell förebyggande mekanism mot tortyr	67
3.3.1	Fakultativt protokoll	67
3.3.2	Justitieombudsmannens uppgift som nationellt tillsynsorgan	67
3.3.3	Inspektionsverksamheten	69
	<i>Polisens förvaringslokaler</i>	69
	<i>Försvarsmaktens förvaringslokaler</i>	69
	<i>Tullens förvaringslokaler</i>	70
	<i>Brottpåföljdsbranschen</i>	70
	<i>Utlänningsärenden</i>	72
	<i>Socialvård</i>	72
	<i>Hälso- och sjukvård</i>	76
3.4	Brister och förbättringar i fråga om respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna	78
3.4.1	Tio centrala problem för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland	78
	<i>Brister i åldringars förhållanden och i hur de bemöts</i>	79
	<i>Brister i barnskyddet och i handläggningen av barnärenden</i>	79

	<i>Brister i tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	79
	<i>Förfaranden inom anstaltsvården som kränker självbestämmanderätten</i>	80
	<i>Problem vid tagande i förvar av utlännningar och s.k. papperslösa personers otrygghet</i>	80
	<i>Dåliga förhållanden och brister i behandlingen av fångar och häktade personer</i>	80
	<i>Brister i tillgången på tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster</i>	81
	<i>Otrygg läromiljö inom den grundläggande utbildningen</i>	81
	<i>Långa behandlingstider i rättsprocesser och brister avseende domstolars strukturellt oberoende ställning</i>	81
	<i>Kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna förebyggs och gottgörs inte i tillräcklig grad</i>	81
3.4.2	<i>Övriga långvariga brister</i>	82
3.4.3	<i>Exempel på positiv utveckling</i>	82
	<i>Polisen</i>	82
	<i>Socialvård</i>	82
	<i>Hälso- och sjukvård</i>	82
	<i>Intressebevakning</i>	83
	<i>Språkärenden</i>	83
	<i>Trafik</i>	84
	<i>Övrigt</i>	84
3.5	JO:s framställningar om gottgörelse och ärenden vilka lett till uppgörelse i godo	85
3.5.1	<i>Framställningar om gottgörelse</i>	85
	<i>Rätten till jämlikt bemötande</i>	85
	<i>Rätten till människovärdig behandling och oundgänglig omsorg</i>	86
	<i>Kränkning av yttrandefriheten</i>	86
	<i>Rätten till social trygghet</i>	86
	<i>Rättsskyddet och förfarande i strid mot god förvaltning</i>	87
3.5.2	<i>Ärenden vilka lett till uppgörelse i godo</i>	88
	<i>Polisen</i>	88
	<i>Tullen</i>	89
	<i>Fångvård</i>	89
	<i>Utsökning</i>	89
	<i>Socialvård</i>	89
	<i>Hälso- och sjukvård</i>	90
	<i>Intressebevakning</i>	90
	<i>Socialförsäkring</i>	90
	<i>Allmänna kommunärenden</i>	90
	<i>Språkärenden</i>	91
	<i>Beskattning</i>	91
	<i>Miljö</i>	91
	<i>Jord- och skogsbruk</i>	91

3.6	Särskilt tema år 2014: förverkligandet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning	92
3.6.1	Inledning	92
3.6.2	Begreppet funktionsnedsättning	93
3.6.3	Tillgänglighet	93
	<i>Hälso- och sjukvård</i>	94
	<i>Socialvård</i>	94
	<i>Domstol, åklagare och polis</i>	95
	<i>Övriga myndigheter</i>	95
3.6.4	Delaktighet och deltagande	96
3.7	Ställningstaganden som gäller de grundläggande rättigheterna	98
3.7.1	De grundläggande fri- och rättigheterna inom laglighetsövervakningen	98
3.7.2	Jämlikhet 6 §	98
	<i>Diskrimineringsförbudet</i>	99
	<i>Barnens rätt till jämlikt bemötande</i>	99
3.7.3	Rätten till liv, personlig frihet och integritet 7 §	99
	<i>Rätten till personlig integritet och trygghet</i>	100
	<i>Förbudet mot behandling som kränker människovärdet</i>	100
	<i>Förhållandena för frihetsberövade personer</i>	101
3.7.4	Den straffrättsliga legalitetsprincipen 8 §	101
3.7.5	Rörelsefriheten 9 §	101
3.7.6	Privatlivsskydd 10 §	102
	<i>Hemfrid</i>	102
	<i>Familjelivsskyddet</i>	102
	<i>Skyddet för förtroliga meddelanden</i>	103
	<i>Privatlivsskyddet och skyddet för personuppgifter</i>	103
3.7.7	Religions- och samvetsfriheten 11 §	104
3.7.8	Yttrandefrihet och offentligheten 12 §	104
	<i>Yttrandefriheten</i>	104
	<i>Offentligheten</i>	105
3.7.9	Mötes- och föreningsfriheten 13 §	105
3.7.10	Rösträtten och rätten till inflytande 14 §	106
3.7.11	Egendomsskyddet 15 §	106
3.7.12	Kulturella rättigheter 16 §	106
3.7.13	Rätten till eget språk och egen kultur 17 §	107
3.7.14	Näringsfriheten och rätten till arbete 18 §	107
3.7.15	Rätten till social trygghet 19 §	108
	<i>Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg</i>	108
	<i>Rätten till grundläggande försörjning</i>	108
	<i>Rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster</i>	108
	<i>Rätt till bostad</i>	109

3.7.16	Ansaret för miljön 20 §	109
3.7.17	Rättsskyddet 21 §	109
	<i>Rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel</i>	110
	<i>Rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål</i>	111
	<i>Behandlingens offentlighet</i>	112
	<i>Hörandet av parterna</i>	112
	<i>Skyldigheten att ge motiverade beslut</i>	112
	<i>Skyldigheten att behandla ärendena korrekt</i>	113
	<i>Övriga förutsättningar för god förvaltning</i>	113
	<i>Straffprocessuella rättsskyddsgarantier</i>	114
	<i>Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet</i>	114
	<i>Tjänstemäns uppträdande</i>	114
3.7.18	Respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna 22 §	115
3.8	Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2014	116
3.8.1	Europarådets ministerkommittés övervakning av att domarna verkställs	117
3.8.2	Domar och beslut under verksamhetsåret	117
	<i>Ändring av en transkönad persons personbeteckning</i>	117
	<i>Avvisning av utlännning</i>	118
	<i>Fyra domar om förbud mot att bli straffad två gånger</i>	118
	<i>Observationsoveraller i fängelset</i>	118
	<i>Fyra domar om yttrandefrihet</i>	118
	<i>Orimligt lång straffprocess</i>	119
	<i>Klagomål som genom kammarbeslut lämnades utan prövning</i>	119
	<i>Ersättningsbeloppen</i>	119
	<i>Yttranden som regeringen ombetts avge</i>	119
4	Laglighetsövervakningen enligt sakområden	120
4.1	Domstolarna och justitieförvaltningen	122
4.1.1	Verksamhetsmiljön	122
4.1.2	Laglighetsövervakning	124
4.1.3	Inspektioner	126
4.1.4	Avgöranden	126
	<i>Fel sammansättning vid brottmål</i>	126
	<i>Fördröjd dom från tingsrätten</i>	127
	<i>Tiden för behandling av ett ärende om besvärstillstånd vid HFD</i>	127
	<i>Tingsrättens behandling av en begäran om dokument</i>	127
	<i>Ett offentligt rättsbiträdes olämpliga språkbruk</i>	128

4.2	Åklagarväsendet	129
4.2.1	Verksamhetsmiljön	129
4.2.2	Laglighetsövervakning	129
4.2.3	Inspektioner	130
4.2.4	Avgöranden	131
4.3	Polisen	132
4.3.1	Verksamhetsmiljön	132
	<i>Stora förändringar</i>	132
	<i>Allmänna utvecklingstrender</i>	132
4.3.2	Laglighetsövervakning	133
4.3.3	Inspektioner	135
4.3.4	Polisfängelser	136
4.3.5	Husrannsakan	139
4.3.6	Förfarande vid förundersökning	140
4.3.7	Information och offentlighetslagen	141
	<i>Polischef klandras för Kiakkovieras-uttalande</i>	141
4.3.8	Tillståndstjänster	142
4.3.9	Övriga avgöranden	143
	<i>Donationen som polisen fick är inte problemfri</i>	143
4.3.10	Nödcentraler	143
4.4	Militära ärenden och försvarsförvaltningen	145
4.4.1	Försvarsmaktsreformen	145
	<i>Allmänt</i>	145
	<i>Observationer kring reformen</i>	146
4.4.2	Övrigt om verksamhetsmiljön	146
4.4.3	Laglighetsövervakning	146
	<i>Inspektioner</i>	147
	<i>Observationer från inspektionerna</i>	149
4.4.4	Avgöranden	149
	<i>Den korta tjänstgöringstiden för professionella idrottare är problematisk med tanke på likabehandling</i>	150
4.4.5	Gränsbevakningsväsendet	152
4.4.6	Avgöranden gällande Gränsbevakningsväsendet	152
	<i>Förfarandet vid gränsövervakning</i>	152
4.5	Tullen	154
4.5.1	Verksamhetsmiljön	154
4.5.2	Laglighetsövervakning	155
	<i>Jämlik behandling vid gränsövergång</i>	156
	<i>Myndighetssamarbete</i>	157
	<i>Förtullningsförfarandet</i>	157

	<i>Bilbeskattningen</i>	158
	<i>Acciser</i>	159
	<i>Svar på begäran om uppgifter</i>	159
	<i>Tjänsteavtalsrättsliga frågor</i>	159
4.5.3	Inspektioner	160
4.6	Hemligt inhämtande av information	161
4.6.1	Särdrag hos hemligt inhämtande av information	161
4.6.2	Övervakningen av hemligt inhämtande av information	161
	<i>Domstolar</i>	161
	<i>Myndigheternas interna övervakning</i>	162
	<i>Justitieombudsmannens laglighetskontroll</i>	163
4.6.3	Händelser under berättelseåret	164
	<i>Betydande reformer av lagstiftningen</i>	164
	<i>Berättelser till justitieombudsmannen</i>	165
	<i>Justitieombudsmannens laglighetskontroll</i>	167
4.6.4	Utvärdering	169
	<i>Eventuella problempunkter i den nya lagstiftningen</i>	169
	<i>Vanliga problem med övervakningen</i>	170
4.7	Brottpåföljdsbranchen	173
4.7.1	Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	173
4.7.2	Laglighetsövervakning	173
4.7.3	Inspektioner	174
	<i>Inspektionsiakttagelser</i>	174
4.7.4	Utlåtanden, egna initiativ och propositioner	176
	<i>Två framställningar gjordes</i>	176
4.7.5	Övriga avgöranden	177
	<i>Anmärkningar</i>	177
	<i>Tillgång till handlingar och personregister</i>	177
	<i>Fångarnas kontakter utanför fängelset</i>	179
	<i>Rättskydd, motivering, registrering och enhetlig behandling</i>	179
	<i>Fångarnas klädsel</i>	180
	<i>Riihimäki fängelse</i>	180
	<i>Särskilt tema år 2014</i>	183
4.7.6	Hälso- och sjukvård	183
4.8	Utsökning och andra förfaranden vid betalningsoförmåga	185
4.8.1	Betydelsefulla observationer ur laglighetsövervakningens synvinkel	185
	<i>Betalningsstörningar och överskuldsättning</i>	186
	<i>Ekonomi- och skuldrådgivning</i>	186
	<i>Indrivning av offentligrättsliga avgifter</i>	187
	<i>Utsökningsförfarande</i>	188
4.8.2	Inspektioner	189

4.9	Utlänningsärenden	190
4.9.1	Verksamhetsmiljön	190
4.9.2	Laglighetsövervakning	191
4.9.3	Inspektioner	192
4.9.4	Avgöranden	192
	<i>Fortsättande av felaktigt hållande i förvar av utlänning</i>	192
4.10	Socialvård	194
4.10.1	Laglighetsövervakning	194
	<i>Utkomststöd</i>	195
	<i>Äldreomsorg och närståendevård</i>	198
	<i>Offentlighet</i>	201
	<i>God förvaltning</i>	204
4.10.2	Inspektioner	205
4.11	Hälso- och sjukvård	207
4.11.1	Laglighetsövervakning	207
4.11.2	Framställningar och egna initiativ	208
	<i>Akut tandvård för gravt utvecklingsstörd patient försumrades</i>	208
	<i>JO föreslår nationella anvisningar om bedömning av vårdens angelägenhetsgrad</i>	209
	<i>Uppföljning av barn med gomspalt inom allmän hälso- och sjukvård</i>	209
	<i>Hjälpmedel för medicinsk rehabilitering överläts enligt varierande grunder</i>	210
	<i>Uppföljning av ögonsjukdom ska ordnas inom den offentliga hälso- och sjukvården</i>	211
	<i>Iakttagande av vårdgaranti vid familjerådgivningen</i>	211
	<i>Patienten bör kunna ge sitt på vetskap baserade samtycke till studerandes närvaro</i>	212
	<i>Isolerade patienter på Niuvanniemi sjukhus</i>	213
	<i>Utredning av användarlogg för patientjournal</i>	213
	<i>Tillsyn av sakkunnigläkare</i>	214
4.11.3	Inspektioner	215
4.11.4	Avgöranden	216
	<i>Tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster</i>	216
	<i>Rätten till god vård</i>	218
	<i>Rätten till information och självbestämmanderätt</i>	219
	<i>Patientjournaler</i>	220
	<i>Kraven på god förvaltning</i>	220
4.12	Barnets rättigheter	223
4.12.1	Verksamhetsmiljön	223
4.12.2	Laglighetsövervakning	224
	<i>Öppenvård inom barnskyddet</i>	224
	<i>Vård utom hemmet</i>	224
	<i>Handlingar och svar på begäran om information</i>	226
	<i>Förfaringssätt vid givande av utredning av barnets omständigheter till domstol</i>	227

4.12.3	Enskilda avgöranden	228
	<i>Bemötande av barn med många problem i vården utom hemmet</i>	
	<i>och möjlighet till särskild omsorg</i>	228
	<i>Tryggande av kvalitet och kontinuitet i tjänsterna</i>	
	<i>för svårskötta barn i vård utom hemmet</i>	229
4.12.4	Inspektioner	231
4.13	Rättigheter för personer med funktionsnedsättning	233
4.13.1	Begreppet funktionsnedsättning	233
4.13.2	Verksamhetsmiljön och författningsändringar	234
4.13.3	Laglighetsövervakning	235
4.13.4	Avgöranden	236
	<i>Skyldighet att ordna service för personer med funktionsnedsättning</i>	236
	<i>Rätt att få ett beslut</i>	237
	<i>Dröjsmål med behandlingen</i>	237
	<i>Ordnanande av tolkningstjänst</i>	238
	<i>Myndigheternas skyldighet att informera</i>	238
	<i>Övriga avgöranden</i>	239
4.13.5	Inspektioner	240
4.14	Intressebevakning	241
4.14.1	Allmänt	241
4.14.2	Lagstiftningsreformer	242
4.14.3	Laglighetsövervakning	242
4.14.4	Avgöranden	243
	<i>Avgöranden gällande utkontraktering av allmän intressebevakning</i>	243
	<i>Avgöranden gällande huvudmans grundläggande fri- och rättigheter</i>	244
	<i>Avgöranden gällande betalning av dispositionsmedel</i>	246
4.15	Socialförsäkring	248
4.15.1	Verksamhetsmiljön	248
4.15.2	Antalet klagomål och åtgärdsprocent	249
4.15.3	Inspektioner	250
4.15.4	Avgöranden	250
	<i>Fpa:s duande av klienten i standardskrivelser stider inte mot lagen</i>	250
	<i>Förfarandet vid direktersättning av läkemedelskostnader effektiviseras</i>	250
	<i>Avgångsvederlag för Kevas verkställande direktör infördes i lagen</i>	251
4.16	Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa	252
4.16.1	Verksamhetsmiljön	252
4.16.2	Antalet klagomål och åtgärdsprocent	253
4.16.3	Inspektioner	254

4.16.4	Avgöranden	254
	<i>Det förekom fortfarande problem i arbetsförvaltningens telefontjänst</i>	254
	<i>Uppfyllande av villkoren för medlemskap i en arbetslöshetskassa bör utredas</i>	255
	<i>Rådgivningen och beloppet för arbetslöshetsdagpenningen var felaktiga</i>	255
	<i>Arbetslöshetskassans reklam var lämplig</i>	255
	<i>Protokollet för arbetarskyddsinspektionen innehöll fel</i>	256
4.17	Allmänna kommunärenden	257
4.17.1	Kommunalförvaltningens grunder	257
4.17.2	Laglighetsövervakning	258
4.17.3	Avgöranden	261
	<i>Beslut i klagomål om långtidsbostadslöshet</i>	261
	<i>Lagstridig behandling av ärenden som gäller reparationsunderstöd för bostäder</i>	262
	<i>ARAs och MM:s förfarande att lätta på behandlingen av klagomålen</i>	264
4.18	Utbildnings- och kultursektorn	265
4.18.1	Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	265
4.18.2	Laglighetsövervakning	265
4.18.3	Inspektioner	266
4.18.4	Utlåtanden	267
4.18.5	Avgöranden	267
	<i>Vårdnadshavare fick varken beslut eller besvärshanvisningar</i>	
	<i>i fråga om ansökan om skolgångsbiträde</i>	267
	<i>Sökande till en tjänst som professor begärde handlingar</i>	
	<i>och fick vänta i fyra månader</i>	268
	<i>Jäv och ändringssökande beträffande yrkesexamen för trafiklärare</i>	268
	<i>Principen om god förvaltning och offentlighetsprincipen</i>	
	<i>beaktades inte i examensarbetet</i>	268
	<i>Sveaborgs förvaltningsnämnds nya sätt att utse boenderepresentanter</i>	
	<i>till direktionen strider mot god förvaltning</i>	269
	<i>Skolan måste ordna ett alternativ till en religiös morgonsamling</i>	269
	<i>Också i daghem bör religionsutövningen ordnas på det sätt</i>	
	<i>som grundlagsutskottet förutsätter</i>	269
	<i>Problem med skol- och daghemstransporter för barn med funktionsnedsättning</i>	270
4.19	Språkärenden	271
4.19.1	Allmänt	271
4.19.2	Lagstiftningsreformer	271
4.19.3	Laglighetskontroll och annan verksamhet	271
4.19.4	Avgöranden	272
	<i>Framställning för utvecklande av språkreglering vid utsökning</i>	272
	<i>Tvåspråkighet för myndighet på Facebook</i>	273
	<i>Nationalspråkens jämlikhet vid ordnandet av vård</i>	273
	<i>Språket på jubileumsfrimärken</i>	274
	<i>Övriga avgöranden</i>	274

4.20 Beskattning	276
4.20.1 Verksamhetsmiljön	276
4.20.2 Laglighetsövervakning	277
4.20.3 Avgöranden	279
<i>Skatteförvaltningens förfarande vid utredningen</i>	
<i>av privatpersoners placeringar i en liechtensteinsk bank</i>	279
<i>Avrundningen av rundradioskatten ett problem för låginkomsttagare</i>	280
<i>I utlandet bosatta finländares skyldighet att betala rundradioskatt</i>	281
4.21 Miljöärenden	282
4.21.1 Lagstiftningsreformer och ändringar inom verksamhetsmiljön	282
4.21.2 Laglighetsövervakning	282
4.21.3 Avgöranden	284
<i>Byggnadstillsyn och miljöövervakning av häststall</i>	284
<i>Oklara anvisningar om hörande av grannar</i>	285
<i>Kommunens besväransvisning var föråldrad</i>	286
<i>Verkställandet av rivningsåläggande fördröjdes</i>	286
<i>Användning av Facebook för myndighetens informationsspridning</i>	287
<i>Felaktig hantering vid anslag av beslut</i>	288
<i>Svaret på förfrågan uppfyllde inte kraven på god förvaltning</i>	288
<i>Tillvägagångssättet i bygglovsärendet var lagstridigt</i>	289
<i>Vid behov effektiva tillsynsåtgärder även vid lindrigare försummelser</i>	290
4.22 Jord- och skogsbruk	291
4.22.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	291
<i>Jordbruk och landsbygd</i>	291
<i>Skogar</i>	292
<i>Ärenden som gäller fiske och viltvård</i>	292
<i>Lantmäteri och fastighetsinskrivningsärenden</i>	293
4.22.2 Laglighetsövervakning	293
4.22.3 Inspektioner	294
4.22.4 Avgöranden	294
4.23 Kommunikationer	296
4.23.1 Verksamhetsmiljön och författningsändringar	296
4.23.2 Laglighetsövervakning	296
4.23.3 Avgöranden	298
<i>Inget att anmärka om publicering av frimärken</i>	298
<i>God förvaltning uppfylldes inte</i>	298
<i>Övriga avgöranden</i>	298

4.24 Kyrkliga ärenden	300
4.24.1 Laglighetsövervakningen av religionssamfunden	300
4.24.2 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	300
4.24.3 Klagomål	301
4.24.4 Avgöranden	302
<i>Betydelsen av barnets religiösa bakgrund när platsen för vård utom hemmet väljs</i>	302
<i>Dröjsmål vid förhandsgranskning i anslutning till registrering av religiöst samfund</i>	302
4.25 Övriga ärenden	303
4.25.1 JO:s utredning om flygtransporterna av fångar	303
4.25.2 Tillsynen av arbetarskyddet vid JO:s kansli	306
4.25.3 Staden kränkte lärarens yttrandefrihet	314

5	Bilagor	316
	Bilaga 1	
	Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)	318
	Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)	320
	Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224)	328
	Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)	329
	Bilaga 2	
	Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän	330
	Bilaga 3	
	Utlåtanden och sakkunniguppdrag	331
	Utlåtanden	331
	Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	333
	Övriga sakkunniguppdrag	335
	Bilaga 4	
	Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet	336
	Behandlade laglighetsövervakningsärenden	336
	De avgjorda ärendena myndighetsvis	337
	Åtgärder föranledda av avgjorda ärenden	339
	De inkomna klagomålen myndighetsvis	340
	Bilaga 5	
	Inspektioner	341
	Bilaga 6	
	Ackrediteringsrekommendation för en nationell människorättsinstitution	345
	Bilaga 7	
	Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli	348
	Personalen vid Människorättscentret	349
	Sakregister	350

Använda förkortningar

ANM	arbets- och näringsministeriet
ARA	Finansierings- och utvecklingscentralen fr boendet
BJO	biträdande justitieombudsman
CEDAW	FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor
CERD	FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering
CKP	centralkriminalpolisen
CPT	Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
CRPD	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
ENNHRI	europiska nätverk för nationella människorättsinstitutioner
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Evira	Livsmedelssäkerhetsverket
FM	finansministeriet
FN	Förenta Nationerna
Fpa	Folkpensionsanstalten
FRA	EU:s byrå för grundläggande rättigheter
HD	högsta domstolen
HRT	Helsingforsregionens trafik
HFD	högsta förvaltningsdomstolen
HNS	Helsingfors- och Nylands sjukvårdsdistrikt
HUCS	Helsingfors universitets centralsjukhus
ICC	FN:s internationella koordinationskommitté för nationella människorättsinstitutioner
IM	inrikesministeriet
IOI	Internationella ombudsmannainstitutet
JK	justitiekansler
JM	justitieministeriet
JO	justitieombudsman
JSM	jord- och skogsbruksministeriet
KM	kommunikationsministeriet
LVM	Lantmäteriverket
Mavi	Landsbygdsverket
Migri	Migrationsverket
MM	miljöministeriet
NHRI	national human rights institution
NTM-centralen	närings-, trafik- och miljöcentralen
OPCAT	Nationell förebyggande mekanism mot tortyr
PRH	Patent- och registerstyrelsen
Rise	Brottspåföljdsmyndigheten
RÅÄ	Riksåklagarämbetet

SCA	koordinationskommitténs subkommitté för ackrediteringar
SHM	social- och hälsovårdsministeriet
Skypo	skyddspolisen
TE-byrå	arbets- och näringsbyrå
THL	Institutet för hälsa och välfärd
UBS	Utbildningsstyrelsen
UKM	undervisnings- och kulturministeriet
UM	utrikesministeriet
Valvira	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården

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

Bilderna på uppslagen visar delar av konstnären Aimo Katajamäkis verk Skogens folk (2006), som finns i Lilla Parlamentets entré, bilder Anssi Kähärä / Werklig Oy
 Tomas Whitehouse / Tomas Whitehouse Photography Tmi s. 22 och 27
 FNB-Lehtikuva s. 31
 Riksdagens fotoarkiv s. 51 och 137
 JO-kansliets fotoarkiv, Sverige s. 53
 JO-kansliets fotoarkiv s. 75, 77, 148, 160, 231 och 240
 Markus Koljonen s. 126
 Helsingfors stad, Solakallio skola s. 267

The background of the slide features a close-up, vertical view of a tree trunk. The bark is deeply textured with vertical ridges and grooves. A semi-transparent blue overlay covers the entire image, creating a monochromatic effect. The text is positioned on the left side of the slide.

1 Justitieombudsmännen har ordet



Petri Jääskeläinen

Riksdagens justitieombudsman 95 år



Under berättelseåret har det förflutit 95 år sedan justitieombudsmannainstitutionen grundades genom regeringsformen 1919. Inom justitieombudsmannens kansli finns det en lång tradition att fira institutionens årsfest i början av februari följande år. Det beror på att Finlands första justitieombudsman (JO) tog emot det första klagomålet den 11 februari 1920. Denna tradition – det vill säga årsfestens koppling till anläggandet av det första medborgarbrevet – avspeglar väl denna institutions karaktär: Justitieombudsmannen finns för medborgarna, människorna.

Detta första klagomål som lämnades till JO var ett klagomål från en häktad jägarfältväbel i Wiborgs länsfängelse om att domstolsbehandlingen av hans ärende hade fördröjts. Klagomålet var på många sätt kännetecknande även för JO:s nuvarande verksamhet. För det första gällde det en häktad. Ett av JO:s särskilda uppdrag är tillsyn av frihetsberövade personers rättigheter och behandling. För det andra gällde det ett förfarande vid domstol. Det att övervakningen av domstolar ingår i JO:s behörighet är vid en internationell jämförelse snarast en svensk-finländsk sällsynt-

het. För det tredje gällde det en fördröjning av behandlingen av ett ärende. En fördröjning av domstolsbehandling och över huvud taget en fördröjning av behandlingen av ärenden är även i nuläget en av de vanligaste anledningarna till klagomål.

Även om ett enskilt klagomål även idag kan vara likadan som för 95 år sedan har JO:s verksamhet utvecklats under årens lopp på många sätt. Vi kan vara stolta över vad justitieombudsmannainstitutionen är idag. Jag har hört sägas att Finlands justitieombudsmannainstitution är världens bästa. Jag är av samma åsikt. Men på vilka faktorer grundar sig detta? Det finns flera orsaker av vilka en del är strukturella och en del funktionella. Jag presenterar i det följande några synpunkter.

Institutionen är den näst äldsta i världen

Jämfört med andra länder har vi en fördel genom att Finlands justitieombudsmannainstitution är den näst äldsta i världen. Den första institutionen grundades i Sverige 1809, den tredje i Danmark

1955 (i år alltså 60 år), sedan i Norge och Nya Zeeland 1962 och först efter det spreds institutionen runt om i världen. Nuförtiden finns det olika typer av justitieombudsmannainstitutioner i åtminstone 140 länder.

Hos oss är JO nästan lika gammal som det självständiga Finland. Därför har institutionen djupa rötter i det finländska samhället. Människorna vet att de kan vända sig till JO. Detta är en av grundförutsättningarna för JO:s verksamhet. Genom endast egna åtgärder har JO i praktiken ingen möjlighet att observera alla de problem och missförhållanden som man nu får vetskap om via klagomålen. Jag har även sagt att JO har över fem miljoner små ombud runt om i Finland som meddelar honom om missförhållanden de observerat.

Genom att institutionen har en hög ålder och är välinrotad är även myndigheterna medvetna om att de kan bli tvungna att förklara sina handlingar för JO. Detta förebygger lagstridigt förfarande och försummelse av skyldigheter samt främjar noggrannhet i myndigheternas verksamhet. Myndigheterna är även vana vid att JO:s ställningstaganden och rekommendationer måste följas. Så händer även i praktiken. Detta främjas av att JO åtnjuter auktoritet som stödjer sig på riksdagen, alltså det högsta statsorganet. Nuförtiden kan JO dock inte endast stödja sig på sin ställning och sin auktoritet utan institutionen måste intjäna varje dag det förtroende som är nödvändigt i JO:s verksamhet. Detta sker genom att utfärda väl motiverade beslut och ställningstaganden.

JO:s behörighet är omfattande

En framgångsfaktor är att hos oss har JO:s behörighet formulerats så att den är mycket omfattande både med avseende på de aktörer som JO övervakar och JO:s befogenheter.

Inom JO:s övervakningsbehörighet ingår det allmännas alla organ – endast riksdagen och riksdagsledamöterna i egenskap av ledamöter står utanför behörigheten. I många länder står t.ex.

de med högsta verkställande makt – presidenten, ministrarna och ministerierna – utanför JO:s behörighet, likaså försvarsmakten och säkerhetsmyndigheterna även om det skulle vara viktigt att en laglighetsövervakning som stödjer sig på det högsta statsorganet, alltså parlamentet utvidgas till att omfatta alla som använder verkställande makt.

Att lämna övervakningen av domstolarna till JO är internationellt närmast unikt men jag anser att det även idag är en ändamålsenlig lösning i Finland. Detta bl.a. på grund av justitieombudsmannainstitutionens egen oavhängighet, etablerade ställning som bygger på en hög ålder och en auktoritet som stödjer sig på riksdagen. JO måste också respektera domstolarnas oavhängighet och därför riktas domstolsövervakningen närmast till procedurmässiga rättsskyddsgarantier som trygkas av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Å andra sidan anser jag att i Finland lämpar sig övervakningen av dessa särskilt väl för JO.

Nuförtiden har det blivit allt viktigare att alla privata aktörer som sköter en offentligt uppdrag även ingår inom JO:s behörighet. När t.ex. kommunen lägger ut social- och hälsovårdstjänster som omfattas av deras organiseringsansvar på privata aktörer ingår i Finland aktörernas verksamhet inom ramen för JO:s tillsyn. Så är inte fallet i alla länder. Till exempel i andra nordiska länder bestäms JO:s behörighet i regel med avseende på myndighetsorganisationen och inte med avseende på typen av uppdrag. Om uppdraget flyttas utanför en myndighetsorganisation flyttas det även utanför JO:s behörighet. Denna skillnad har både på principiell och på praktisk nivå väldigt stor betydelse för förutsättningarna för JO:s verksamhet.

I Finland är JO:s befogenheter exceptionellt omfattande i en internationell jämförelse. JO:s obegränsade rätt att få uppgifter är nödvändig redan vid utredning av vanliga klagomål men särskilt t.ex. vid utredning av ärenden liknande CIA-flygningar av fångar. I Finland har JO internationellt sett mycket sällsynt fullmakt som åklagare i ärenden som ingår i behörigheten. Även om åtalsrätten används sällan har dess existens en viktig

principiell betydelse och i vissa situationer kan den även i praktiken vara mycket viktig. JO:s rätt att lägga fram förslag om lagstiftning och andra förslag är av stor betydelse för tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. JO har även möjlighet till en omedelbar interaktion med riksdagen både i anslutning till behandlingen av JO:s berättelser och i andra situationer när JO har upptäckt brister i lagstiftningen.

Institutionen har utvecklats kontinuerligt

Man har förstått att utveckla Finlands justitieombudsmannainstitution enligt de aktuella kraven. Vi kan tacka både lagstiftaren och mina företrädare för detta.

Traditionellt har JO varit en laglighetsövervakare med tyngdpunkten på övervakningen av myndigheternas skyldigheter och framförande av klander i efterhand. JO är fortfarande en laglighetsövervakare men JO har även blivit en försvarare av de grundläggande rättigheterna. I det innefattar jag främjandet av individens rättigheter, vägledning av myndighetsverksamhet och utvecklingen av rättsläget så att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förverkligas så bra som möjligt.

Många av mina företrädare har varit pionjärer inom grund- och människorättstänkande. Från lagstiftarens sida drogs de kraftigaste riktlinjerna i samband med grundlagsreformen 1995. I regeringsformen fogades då en bestämmelse enligt vilken ”vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses”.

Det finns även många andra omnämnanden om JO:s mandat gällande de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan JO bl.a. uppmärksamma den övervakade på de krav som god förvaltningssektorn ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och

rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Enligt samma lag ska JO fästa särskild uppmärksamhet i sin berättelse vid tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Denna synpunkt framkommer även i den handledande bestämmelsen som reformerades 2011 gällande behandlingen av klagomål. Med anledning av ett klagomål som anförts hos JO vidtar JO enligt den de åtgärder som han eller hon anser vara befogade (1) med tanke på efterlevnaden av lagen, (2) rättsskyddet eller (3) tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De olika synpunkterna i JO:s nuvarande verksamhet sammanfattas väl i bestämmelsen.

Denna utvidgning av JO:s uppgift och synpunkt syns i all verksamhet. Utredningen av klagomål är t.ex. inte längre endast en bedömning om myndigheten verkat i strid med lagen eller försummat sina skyldigheter. I alla ärenden görs nuförtiden även en bedömning om det hade varit möjligt för myndigheten att handla på ett annat sätt och sålunda bättre främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Enligt min uppskattning innehåller över hälften av JO:s olika åtgärdsbeslut endera endast eller förutom klander även handledande element.

JO:s olika framställningar illustrerar väl att JO:s verksamhet är nuförtiden mycket mer än bara laglighetskontroll som utförs i efterhand. Det finns fyra typer av framställningar. För det första kan en framställning göras för att rätta till ett fel eller avhjälpa ett missförhållande. För det andra kan framställningen göras för att utveckla bestämmelser, föreskrifter eller myndighetshandledning. För det tredje kan framställningen gälla gottgörelse av kränkning av de grundläggande eller mänskliga rättigheterna eller lagstridigt eller annat felaktigt förfarande av myndighet. För det fjärde kan JO göra en framställning om uppgörelse i godo mellan myndigheten och den klagande av ärendet.

I min vetskap finns ingen annan justitieombudsmannainstitution där tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna eller mänsk-

liga rättigheterna skulle vara lika stark som i Finland såväl i lagstiftningen som i praktiken. T.ex. är de övriga nordiska länderna i detta avseende tydligt på efterkälken.

De nyaste utvecklingstrenderna

Under de senaste fem åren har det skett verkligen mycket inom justitieombudsmannainstitutionen. Det är anmärkningsvärt att alla reformer och utvecklingsåtgärder är närmast i anknytning till JO:s roll som försvarare av de grundläggande fri- och rättigheterna och inte som den traditionella rollen som laglighetsövervakare.

Den mest betydelsefulla och med avseende på mandatet gällande de grundläggande och mänskliga rättigheterna naturligaste reformen har varit grundandet av Människorättscentret och dess människorättsdelegation i anknytning till JO:s kansli under 2012. Denna reform genomfördes för att JO inte ensam uppfyllde alla de krav som ställs på en nationell människorättsinstitution enligt de så kallade Parisprinciperna, som antogs av FN 1993.

Finlands nationella människorättsinstitution som alltså utgörs av riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation beviljades i december 2014 högsta möjliga A-status. Det betyder att vår institution uppfyller fullständigt Parisprinciperna. A-status anses i FN och även internationellt mer allmänt som mycket viktigt. Den har även en rättslig betydelse eftersom en institution som fått A-status har bl.a. yttranderätt i FN:s råd för mänskliga rättigheter.

I detta sammanhang reformerades även bestämmelserna i lagen om justitieombudsmannen gällande behandlingen av klagomål bl.a. genom att JO har större prövningsrätt vid utredningen av klagomål. Nu kan resurserna koncentreras till sådana ärenden där JO kan hjälpa till, då det finns behov av JO:s klander eller behov av JO:s handledning eller framställning. Genom denna reform uppnåddes i JO:s kansli ett långsiktigt mål i slutet

av 2013: det fanns inga anhängiga klagomål som var äldre än ett år. Senast nåddes detta mål för tjuugo år sedan. Genom reformen har det även varit möjligt att öka antalet inspektioner. Under 2012 genomfördes ett rekordantal på 147 inspektioner.

Ratificering av det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT) som redan länge varit under beredning slutfördes 2014. Justitieombudsmannen har verkat sedan 7.11.2014 som ett s.k. nationellt tillsynsorgan som genomför inspektioner på verksamhetsställen där frihetsberövade personer hålls i förvar. Det kan handla om fångar men också t.ex. om barn, äldre personer, psykiatriska patienter, utlännningar eller personer med funktionsnedsättning som tagits in på olika typer av vårdplatser eller boendeenheter.

Uppdraget som nationellt tillsynsorgan innebär ett nytt steg framåt i utvecklingen av JO:s uppgiftsprofil och befogenheter, som blir allt mer mångfacetterade. De medföljande nya verksamhetsformerna, i synnerhet användningen av utomstående sakkunniga, är ett mervärde i övervakningen av hur frihetsberövade personer behandlas, ett uppdrag som traditionellt har hört till JO. Infallsvinkeln för det nationella tillsynsorganets uppdrag skiljer sig från den vid traditionella inspektioner. Tanken är att förebygga dålig behandling genom andra åtgärder än rättsliga som grundar sig på regelbundna besök som görs på institutioner.

Nästa steg i denna utveckling är redan inom synhåll: Riksdagen har godkänt lagar som siktar på ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Finlands nationella människorättsinstitution kommer att verka som struktur i enlighet med konventionen och vars uppgift är att främja, skydda och följa genomförandet av konventionen. Denna uppgift passar utmärkt för Finlands nationella människorättsinstitution. Effektivt genomförande av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning förutsätter en möjlighet att utreda enskilda fall och göra inspektioner som ingår i JO:s uppgifter.

För det andra förutsätter uppdraget även människorättsfostran, -utbildning, -undersökning och -information som ingår i uppdragen för Människorättscentret. Genom den kan man påverka människornas inställning till och medvetenhet om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. För det tredje behövs ett samarbete mellan aktörer som arbetar med de grundläggande och mänskliga rättigheterna och att personer med funktionsnedsättning deltar. För detta utgör människorättsdelegationen ett utmärkt forum.

Framtida utvecklingsbehov

I Finland finns två högsta laglighetsövervakare, riksdagens justitieombudsman och statsrådets justitiekansler (JK), som båda har enligt grundlagen samma behörighet. Fördelningen av åligganden mellan dem kan dock föreskrivas genom en vanlig lag utan att behörigheterna gällande laglighetsövervakning inskränks för någondera. Enligt gällande lag om fördelningen av åligganden är justitiekanslern befriad från sin skyldighet att övervaka att lagen följs i ärenden som gäller bl.a. frihetsberövade personer. Justitiekanslern ska överföra sådana ärenden till justitieombudsmannen, om han inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra ärendet.

Uppdraget som nationellt tillsynsorgan enligt OPCAT som tilldelats justitieombudsmannen har inte orsakat ett behov att ändra fördelningen av uppdrag mellan JO och JK eftersom ärenden gällande frihetsberövade personer redan ingått i JO:s uppgifter enligt lagen om delning. Däremot lyfter det särskilda uppdraget i anknytning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning fram behovet att utveckla arbetsfördelningen mellan JO och JK.

När främjandet och tillsynen av rättigheter för personer med funktionsnedsättning blir för JO en särskild uppgift som grundar sig på en internationell överenskommelse skulle det vara mycket ändamålsenligt att även JK skulle behandla ärenden inom ramen för denna uppgift.

Frågan är även om det att genom uppgiften samlas det i JO:s kansli sådan särskild sakkunskap om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning som inte nödvändigtvis finns inom justitiekanslersämbetet.

Enligt min åsikt förespråkar många tyngande skäl utvecklingen av en ännu mer omfattande fördelning av åligganden mellan JO och JK så att uppgifterna skulle överlappa så lite som möjligt. En central anledning är att det skett en differentiering och specialisering av JO:s och JK:s uppdrag. I min ovan beskrivna utvecklingen av JO:s verksamhet gäller inte till alla delar JK vars uppdrag har sin tyngdpunkt på övervakningen av statsrådet.

När JO och JK behandlar likadana ärenden med samma behörighet bör även slutresultatet och åtgärderna för ärendena vara likadana oberoende av vem som behandlat ärendet. Ju mer differentiering och specialisering som sker desto större är faran att detta inte alltid sker i praktiken. I den traditionella laglighetsövervakningen är faran för olika avgöranden inte stor. Däremot uppkommer det lättare skillnader i samband med åtgärder som siktar till främjandet av individens rättigheter eller handledning av myndighetsverksamheten och utvecklandet av rättsläget inom ett visst förvaltningsområde.

Problem och faror som är en följd av att uppdragen överlappar varandra kan man försöka undvika genom vissa förfaranden samt genom kontakt sinsemellan och samarbete. Tiden som används för dem är dock bort från den egentliga hanteringen av uppdragen. Ett överlappande system för de två högsta laglighetsövervakarna är inte det effektivaste eller mest ändamålsenliga med avseende på medborgarna eller samhället.

Jussi Pajuoja

Datatekniken utvecklas – offentliga sektorn som utmaning



I den nyligen publicerade jämförelsen Digibarometern 2015 hade Finland en mycket bra placering. Enligt den totala jämförelsen placerade sig Finland som nummer två bland 22 länder efter Danmark. Bland de fem främsta kom som följande Norge, Sverige och Nederländerna.

Mätningen i Digibarometern avser omfattningen av utnyttjandet av datateknik och länderna klassificeras enligt 36 variabler. Mätningarna genomförs separat inom tre huvudsektorer: företag, medborgare och den offentliga sektorn.

Den mest betydande förbättringen har skett inom företagssektorn i Finland. Däremot kan inte motsvarande framsteg ses i digijämförelsen inom den offentliga sektorn. Den största utmaningen är utnyttjandet av datateknik inom den offentliga sektorn och medborgarfärdigheterna inom datateknik då Finland stannar kvar på jämförelseländernas mellannivå. I rapporten uppställs som mål total digitalisering av den offentliga sektorn. En brist anses dock vara att för närvarande verkar ingen ha en tydlig bild av hur digitaliseringen ska främjas inom de offentliga förvaltningen i Finland.

Skolorna har en nyckelposition

Grunden för medborgarfärdigheterna inom datateknik skapas i skolorna. För tillfället tas ett stort steg när de elektroniska studentskrivningarna börjar nästa år på hösten. Pilotämnena är tyska, geografi och filosofi. Målet är att alla prov genomförs elektroniskt före 2019. Under det sista året genomförs ett elektroniskt matematikprov.

Jag har följt genomförandet av studentexamen under mina inspektioner vid Studentexamensnämnden, undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen. Jag har dessutom diskuterat ärendet med representanter för Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ. Undervisningen för datateknik har även varit ett permanent ämne vid inspektionerna i skolor.

Redan nu kan det ses att den elektroniska studentexamen kommer att vara en mycket stor utmaning. I motsats till reformer i allmänhet sker inte utvecklingen här i steg nerifrån upp, alltså genom att framskrida stegvis från den första klassen mot gymnasiet. Reformen sker däremot uppifrån ner genom genomförandet av de elektronis-

ka studentskrivningarna i samband med vilka framgången kräver att undervisningen ska ändras förutom i gymnasiet redan i grundskolan.

Under inspektionerna vid skolorna har det varit möjligt att observera att kunnandet inom datateknik och resurser varierar stort på alla nivåer: mellan olika kommuner, inom en kommun mellan olika skolor och i en enskild skola mellan olika lärare. T.ex. betyder det inte att en skola som säger sig lägga särskild vikt vid datateknik att alla lärare inom skolan gör det och att de har färdigheter att undervisa med hjälp av elektroniska metoder och apparater.

När bästa praxis kartläggs är det bra om lärarna och eleverna har som stöd en pedagogisk stödperson. Hans eller hennes uppgift är att se till att lärarna och eleverna kan använda apparaterna och ge råd om de bästa undervisningssätten med hjälp av datateknik.

Ofta vittnar de datatekniska undervisningsarrangemangen inom skolorna om ett föråldrat tankesätt. Undervisningen ordnades tidigare i en s.k. adb-klass. Anledningen var delvis att de digitala apparaterna var dyra och behovet att skydda dessa. Nackdelen var att datateknik blev en separat kolumn inom undervisningen som inte kunde integreras i allt lärande eftersom det inte fanns apparater i andra klassrum. Den nuvarande mass-tillverkningen av datateknik, att den blivit mer alldaglig och de billigare priserna möjliggör ett nytänkande.

Vid inspektionerna har det varit möjligt att konstatera att uppfattningen om barns och ungdomars datatekniska kunnande är mycket vilseledande. Användningen som underhållning är känd men annat kunnande inom datateknik är inte en självklarhet. När vi frågade i en skola med särskild vikt på datateknik om hur många av eleverna som använder tiofingersystemet när de skriver, behärskades detta inte till närmelsevis av alla. På fortsättningsfrågan om hur de lärt sig det var svaret via nätet. Åtminstone i denna skola hade ingen undervisning i tiofingersystemet givits.

Även i grundinställningen förekommer stora skillnader. I vissa skolor ges undervisning i kodning och eleverna har tillgång till de allra modernaste apparaterna, i andra skolor upplevs smarttelefonerna som ett hot och störande och hantearas genom att fastställa petiga regler och upprätthålla ordning.

Ett annat problem är om man kan be eleverna ta med sina egna smarttelefoner eller övriga elektroniska apparater till undervisningen. De högsta laglighetsövervakarnas ståndpunkt är att det är möjligt att handla på detta sätt. Detta förutsätter dock att om eleverna inte har egna apparater måste den som ordnar undervisningen erbjuda gratis för var och en de apparater som är nödvändiga i den avgiftsfria undervisningen.

Totalt sett är utnyttjandet av digital teknik förutom en ordningsfråga även en rättsfråga. En central faktor är ett jämlikt tillhandahållande av digital undervisning som åter beror på resurser. Kommunerna ska investera i skolornas datateknik och dess undervisning men gällande detta är vi långt ifrån en jämlik praxis eftersom kommunernas resurser och deras prioriteringar skiljer sig i stor omfattning.

Vid skolinspektionerna framträder även behovet av rättsligt stöd. När digital teknik utnyttjas finns det t.ex. behov av tydliga anvisningar gällande upphovsrätt. Lärarna har ofta upplevt sig utlämnade när de kämpar med den digitala världens invecklade rättsfrågor samt när de använder befintligt material på nätet och publicerar elevarbeten på nätet.

De elektroniska studentskrivningarna är alltså en stor utmaning men digitaliseringen av hela utbildningen är en enorm uppgift. Detta kommer oundvikligen att orsaka investeringar, omforma strukturer och även kräva en personlig insats av alla som verkar inom undervisningssektorn. Å andra sidan kan resultatet vara en skola som är mångsidigare och som utnyttjar nya inlärningsmetoder än i nuläget och som inte är fast förankrad till tid, plats eller byggnader.

Hur kan datateknik utnyttjas på bästa sätt inom den offentliga sektorn?

Enligt digibarometern är Finlands största utmaning att utnyttja datateknik inom den offentliga sektorn. Vid jämförelsen av produktionen av offentliga tjänster har vi t.ex. ingen topplacering. Denna indikator mäter datateknikens inverkan bl.a. med avseende på hur snabbt tjänsterna är tillgängliga, minskat antal fel och förbättring av transparens.

Under den senaste tiden har den offentliga sektorns datateknikprojekt fått rubriker särskilt på grund av misslyckanden. Jag behandlade även själv i årsberättelsen 2010 beredningen av VALDA-datasystemet. Syftet var att ha det färdigt när regionförvaltningsverken och NTM-centralerna startade sin verksamhet. Datasystemet blev inte klart för användning då eller senare utan projektet avvecklades till slut.

Å andra sidan har det även förekommit framgångar. I berättelsen 2013 var mitt tema verksamheten vid Folkpensionsanstalten (Fpa). Det är uppenbart att Fpa har både lyckats utvidga användningen av de elektroniska webbtjänsterna och utveckla sina egna datasystem utan att det skett allvarliga avbrott i tjänster eller förseningar i samband med ibruktageand.

Inom sektorerna som ingår i min egen tillsyn förekommer för tillfället datasystemproblem särskilt i arbetsförvaltningen och utvecklingen av polisens datasystem, alltså VITJA. Problemen i tjänsterna inom arbetsförvaltningen och TE-byrån behandlas i avsnittet gällande dem, polisens VITJA-projekt behandlar jag kort i det följande.

Varför försenades polisens datasystemprojekt?

Riksdagens revisionsutskott konstaterade i sitt betänkande 2011 att rättegångarna i Finland tar för lång tid. För att den totala tiden för rättegången i vilken även förundersökning och åtalsprövning ingår ska kunna förkortas måste datateknik-

problemen avskaffas. Det är frågan om datasystem som är föråldrade och nått slutet av sin livslängd och att olika myndigheters system inte är kompatibla.

Revisionsutskottet gav ett tydligt uppdrag. Det fastställda målet är att det finns för hela straffprocessen ett gemensamt datasystem vari informationen registreras endast en gång. På så sätt kan hastigheten för informationsöverföring ökas, tiden för rättegången förkortas, processens transparens främjas och rättsskyddet förbättras. För att nå målet förutsatte revisionsutskottet att de ansvariga ministerierna, det vill säga inrikesministeriet och justitieministeriet har ett friktionsfritt samarbete.

Målet för polisens VITJA-projekt var att vara färdigt före början av 2014 samtidigt som reformen av lagstiftningen om polisen, förundersökning och tvångsmedel. Syftet var att det nya systemet skulle ersätta polisens viktigaste datasystem, polisdatasystemet (PATJA) vars användning kräver upp till 20–30 % av polismannens arbetstid.

Tidtabellen för VITJA-projektet höll dock inte även om det fanns exceptionellt stora resurser tillgängliga för projektet. T.ex. arbetade över 250 personer som mest med datatekniskt definitionsarbete. När projektavtalet med datasystemets leverantör sades upp i juni 2014 hade endast systemets första fas det vill säga signalementsregistret tagits i bruk i början av 2014.

De ekonomiska och tidsmässiga förlusterna som orsakades av projektets försening har varit betydande. Vid en bedömning av situationen konstaterade revisionsutskottet att trots överenskomsten om upphävning gick flera år och miljontals euro till spillo utan att den eftersträlvade nyttan uppnåddes.

En av anledningarna till misslyckandet var att VITJA-projektet blev för omfattande och vidsträckt för att kunna genomföras på en gång. Syftet var att systemet skulle förena polisens alla informationssystem av vilka finns dussintals. När projektavtalet sades upp delades projektet samtidigt i mindre och mer lätthanterliga delar.

Ett annat problem var att de ansvariga ministeriernas samarbete inte var friktionsfritt i motsats till vad revisionsutskottet förutsatte. Motparten till VITJA-projektet var justitieministeriets AIPA-projekt. I det var syftet att skapa ett gemensamt system där åklagarämbetena och de allmänna domstolarna hanterar elektroniskt all sin verksamhet gällande rättskippningsärenden från inledandet av ärendet till avgörandet och ända till registrering.

Ändå har även AIPA-projektet försenats. Dessutom har det uppkommit svårigheter genom att vartdera ministeriet har i samband med konkurrensutsättningen av projekten gått sina egna vägar. Istället för att genom gemensam konkurrensutsättning nå synerginytta är man nu tvungen att kämpa med problem gällande kompatibilitet och dataöverföring på grund av att datasystemen byggs på olika plattformar. Med avseende på laglighetsövervakning är det särskilt bekymmersamt att problemen kring

rättsskydd och datasäkerhet inte beaktades i tillräcklig omfattning vid beredningen av VITJA-projektet. Av allt att döma ingick t.ex. inte loggsystemet, som kräver stora kostnader och genom vilket användningen av uppgifterna kan kontrolleras, på det sätt som det ursprungliga projektsystemet krävde. Liknande problem förekommer gällande uppgifternas användarrättigheter och hanteringen av uppgifternas livslängd. Det förblev bl.a. oklart om hur arkiveringen av uppgifter och avlägsnandet av föråldrade uppgifter i systemet skulle ha skett.

Av dessa anledningar har jag bett inrikesministeriet att rapportera separat om hur VITJA-projektet framskrider under året och hur de uppkomna rättsliga problemen och datasäkerhetsproblemen ämnas lösas. Behovet av uppföljning ökas även av att genomförandet av datasystemen, den ökade standardiseringen av datateknik och polisens splittrade personregisterlagstiftning verkar stå långt ifrån varandra.

Maija Sakslin

EU, Europakonventionen och de grundläggande rättigheterna



EU:s anslutning till Europakonventionen

Europeiska unionens domstol gav ett viktigt yttrande i december 2014. Enligt domstolen är utkastet till avtal om Europeiska unionens anslutning till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) inte förenligt med unionsrätten. EU-domstolen fann det inte godtagbart att EU i anslutningsavtalet skulle likställas med en stat och ges en roll som är identisk med varje annan stats roll som är part i Europakonventionen. En anslutning skulle äventyra unionsrättens autonomi och påverka EU-domstolens jurisdiktion på ett sätt som inte ansågs godtagbart.

Europeiska unionen har kritiserats för otillräckligt skydd av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Anslutningen till Europakonventionen har setts som ett viktigt steg för att korrigera den här bristen. Det har ansetts särskilt problematiskt att en individ inte har rätt att föra ett ärende som gäller EU:s verksamhet till Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) för utredning, trots att man kan lämna in klagomål

över en enskild EU-stats förfarande till Europadomstolen. En anslutning till Europakonventionen skulle förbättra skyddet av rättigheterna, eftersom individer och grupper då kunde föra EU-institutionernas förfarande till prövning vid en utomstående instans, dvs. Europadomstolen. Den här möjligheten har ansetts desto viktigare ju fler av medlemsstaternas befogenheter som har överförts till EU.

En anslutning till Europakonventionen skulle ha ett symboliskt värde men också rättslig betydelse i fråga om ett heltäckande och enhetligt skydd av de mänskliga rättigheterna. Det kunde effektivisera beaktandet av rättigheterna i alla EU:s åtgärder. En anslutning tros kunna säkerställa ett enhetligt skydd av rättigheterna, stärka unionens legitimitet och ge unionen större trovärdighet även i sina yttre förbindelser.

Enligt EU-domstolen skulle en anslutning innebära att Europakonventionen blir bindande för unionens organ och medlemsstater och därmed utgör en väsentlig del av den unionsrätt som tillämpas i EU-domstolen.

Tanken om Europakonventionen som en del av EU:s unionsrätt är gammal. Redan i samband

med att Europeiska gemenskapen grundades diskuterades införlivning av de rättigheter som trygkas genom Europakonventionen i grundfördraget. En anslutning till Europakonventionen föreslogs även i samband med att Europeiska unionen grundades. Unionens samtliga 28 medlemsstater är medlemmar i Europarådet och därmed också parter i Europakonventionen. Dessutom är de 19 övriga medlemsstaterna i Europarådet parter i Europakonventionen.

Förhandlingarna om anslutningsavtalet varade i nästan tre år. Kommissionen och så gott som alla medlemsstater som framförde sin ståndpunkt i EU-domstolen ansåg att anslutningsavtalet var förenligt med unionsrätten. Det nekande yttrandet från EU-domstolen innebär att en anslutning till Europakonventionen är möjlig endast om anslutningsavtalet ändras eller unionens grundfördrag justeras. Med tanke på främjandet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna är det här ytterst beklagligt.

Extern kontroll av unionen

En anslutning till Europakonventionen skulle innebära att unionen och dess institutioner omfattas av de övervakningsmekanismer som föreskrivs i konventionen. Unionen skulle bli föremål för extern kontroll av Europadomstolen. Dess tolkning av Europakonventionen skulle vara bindande för unionen och alla dess institutioner, men EU-domstolens tolkning av rättigheter som skyddas enligt konventionen skulle inte vara bindande för Europadomstolen. Enligt EU-domstolen är det här inte godtagbart när det gäller tolkning av unionsrätten eller stadgan. Domstolen påpekade också att trots att Europakonventionen ger möjlighet att upprätthålla en högre nivå på skyddet för de grundläggande rättigheterna, utesluter anslutningsavtalet inte risken att den skyddsnivå som föreskrivs i EU:s stadga liksom unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan undergrävs.

Europakonventionen kräver att de stater som är parter i konventionen ska se till att även de andra staterna respekterar de mänskliga rättigheter-

na. Enligt EU-domstolen är den här förpliktelsen problematisk eftersom unionsrätten bygger på medlemsstaternas gemensamma värderingar och ömsesidiga förtroende. Kravet på att kontrollera att de andra medlemsstaterna har iakttagit de grundläggande rättigheterna kunde sålunda även tyra både den inre jämvikt som unionen bygger på och unionsrättens autonomi.

EU-domstolen ansåg också att det är problematiskt med ett förfarande där de högsta domstolarna i medlemsstaterna kan begära att Europadomstolen ska avge rådgivande yttranden rörande tolkningen av Europakonventionen. Detta kunde begränsa autonomin hos och effektiviteten i EU:s förfarande för förhandsavgörande.

Lissabonfördraget stärkte de grundläggande rättigheterna inom EU. Förutom att unionen genom Lissabonfördraget förpliktas att ansluta sig till Europakonventionen blev även EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna rättsligt bindande. Enligt stadgan är rättigheternas innebörd och omfattning desamma som i konventionen till den del som de rättigheter som stadgan säkerställer motsvarar de rättigheter som skyddas enligt konventionen. Unionen får dock trygga en högre nivå på skyddet för rättigheterna. Europakonventionen har därmed särskild betydelse i unionsrätten.

Den centrala frågan är vem som ansvarar för en eventuell kränkning av de mänskliga rättigheterna. Ska en medlemsstat hållas ansvarig för en nationell lagstiftares, förvaltnings och domstols åtgärder, eller är unionen ansvarig för kränkningen eftersom medlemsstaten agerar å unionens vägnar och med stöd av denna?

I *Bosphorus*-domen konstaterade Europadomstolen att eftersom Europeiska unionen inte har anslutit sig till Europakonventionen är medlemsstaten inte ansvarig för en påstådd överträdelse av konventionen så länge unionens skydd för de mänskliga rättigheterna motsvarar det skydd som konventionen föreskriver. I Europadomstolen kan man alltså inte åberopa Europakonventionen om en medlemsstat tillämpar unionsrätten inom unionsrättens gränser och inte har prövningsrätt gällande tillämpningen.

I Finland ansåg både statsrådet och riksdagen att det är viktigt att EU ansluter sig till Europakonventionen så att individens rättigheter kan tryggas och betydelsen av de mänskliga och de grundläggande fri- och rättigheterna stärkas.

Grundläggande rättigheter inom EU

I EU-domstolens yttrande riktades uppmärksamheten främst mot relationerna och samarbetet mellan de europeiska domstolarna och EU:s medverkan i övervakningen av Europakonventionen. Man har ägnat mindre intresse åt huruvida unionens anslutning till konventionen skulle förbättra skyddet för rättigheterna inom unionen.

Inom EU är nivån på skyddet för de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna relativt hög. Respekten för de grundläggande rättigheter som säkerställs i stadgan utgör grunden för åtgärdernas lagenlighet. Till vissa delar ger stadgan och EU-domstolen ett mer långtgående skydd för rättigheterna än Europakonventionen och Europadomstolen, vilket också Europadomstolen har konstaterat. Stadgans betydelse vid beredning av lagstiftning och i EU-domstolens rättspraxis har ökat under de senaste åren.

EU-domstolen har en betydande roll när det gäller skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande rättigheterna. Under 2014 gav domstolen 190 avgöranden gällande stadgan, där domstolar i medlemsstaterna gavs vägledning om bl.a. när stadgan ska tillämpas, förpliktelsen att tolka sekundärrätten i ljuset av stadgan samt om rättigheternas innebörd, t.ex. när det gäller god förvaltning. Av denna anledning ansåg riksdagen att det är viktigt att de ärenden som gäller de grundläggande rättigheterna och som är anhängiga vid EU-domstolen följs upp och att Finland deltar i behandlingen av dem. Riksdagen har också önskat att unionen skulle ha effektivare instrument för att ingripa i kränkning av de mänskliga rättigheterna som sker i medlemsstaterna.

När Europeiska unionens anslutning till Europakonventionen försenas kan skillnaderna och differentieringen i nivån på skyddet av rättighe-

terna öka, liksom farhågan att unionen och dess medlemsstater kan försöka undkomma sina skyldigheter då Europadomstolens kontroll saknas.

Riksdagen har gett sitt stöd till att stärka ställningen för EU:s byrå för grundläggande rättigheter och dess åtgärdsalternativ som ett led i processen att stärka de grundläggande rättigheterna och den rättsstatliga utvecklingen, såsom byrån för grundläggande rättigheter har föreslagit. Byråns arbete borde omfatta alla unionens åtgärder och alla grundläggande rättigheter i stadgan. Byrån borde också fästa större uppmärksamhet vid att på förhand bedöma hur de grundläggande rättigheterna tillgodoses i EU:s lagstiftningsförslag och ha möjlighet att ge utlåtanden även på eget initiativ.

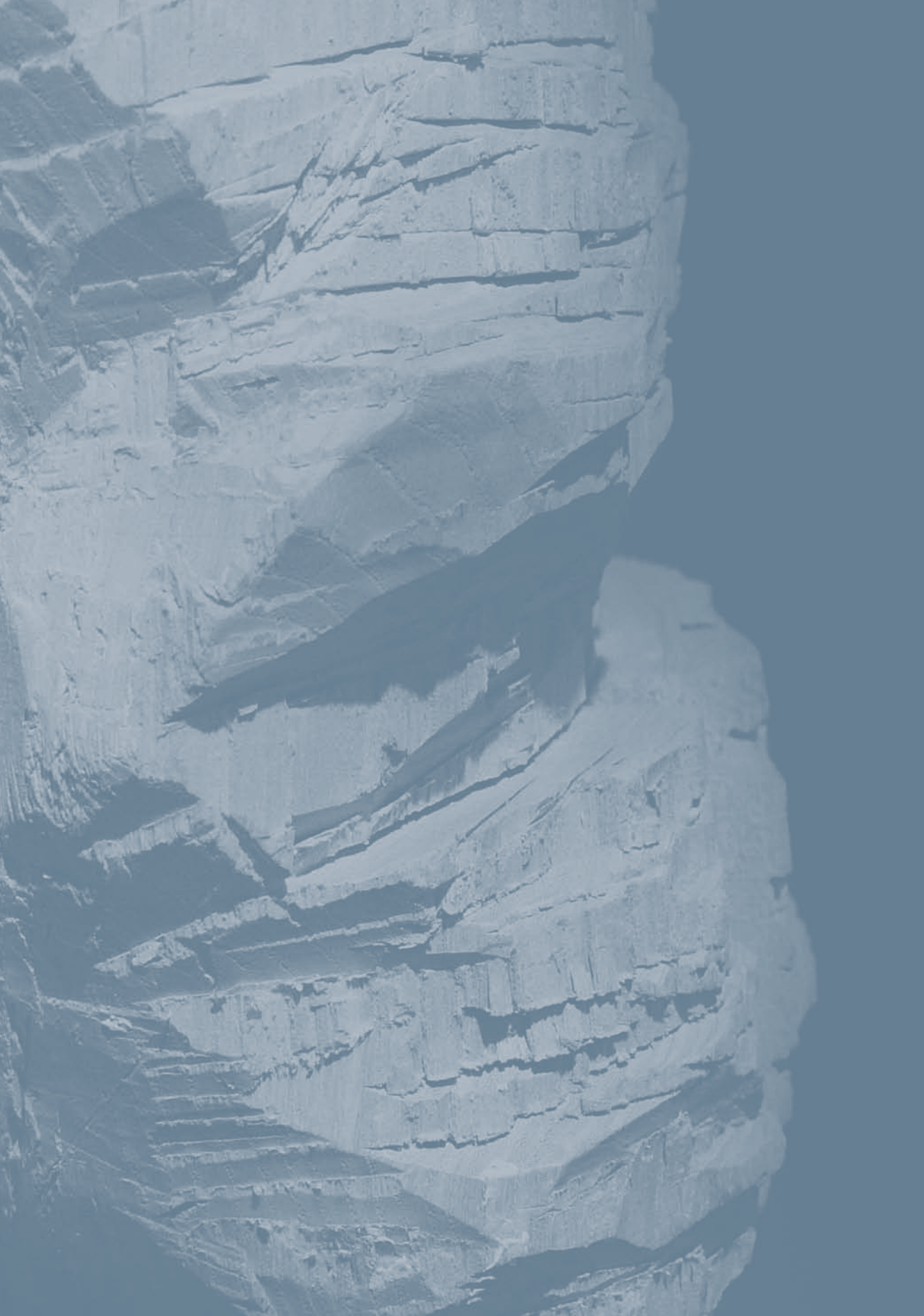
EU:s betydelse som aktör gällande de mänskliga rättigheterna och de grundläggande rättigheterna har ökat, och unionens lagstiftning har betydande inverkan på hur rättigheterna tillgodoses på nationell nivå. Av denna anledning har riksdagen krävt att också EU:s normer rörande de grundläggande rättigheterna ska införlivas starkare hos myndigheter och domstolar på nationell nivå. Man vill även öka kunskapen om innebörden i de rättigheter och principer som skyddas i stadgan och om hur dessa ska tillämpas. Laglighetsövervakningen, övriga tillsynsmyndigheter, domstolar och andra instanser för de mänskliga rättigheterna innehar en central roll i den här processen.

Justitieombudsmannen (JO) har en viktig roll när det gäller att främja och övervaka verkställandet av de rättigheter som skyddas i stadgan. JO kan i sitt arbete på olika sätt öka kunskapen om de grundläggande rättigheterna inom EU.

Betydelsen av EU-domstolens rättspraxis som riktgivare för den europeiska uppfattningen om de grundläggande rättigheterna kommer att öka också i framtiden. Därför är det viktigt att Finland aktivt försöker påverka EU-domstolens tolkningar. Jag anser det värt att överväga om det kunde vara motiverat att JO deltar i bedömningen av betydelsen av de frågor som gäller grundläggande rättigheter som är anhängiga vid EU-domstolen, i ljuset av praxisen kring laglighetsövervakningen och den finländska rättstraditionen.



2 JO-institutionen år 2014



2.1 Översikt av institutionen

År 2014 var den finländska JO-institutionens nitiofemte verksamhetsår. JO inledde sin verksamhet vid Finlands riksdag år 1920. Institutionen är den nästäldsta i sitt slag i hela världen. JO-institutionen härstammar från Sverige, där tjänsten som riksdagens justitieombudsman inrättades år 1809. Efter Finland spred JO-institutionen sig till de övriga nordiska länderna i mitten av 1900-talet. Danmark fick en JO år 1955 och Norge år 1962.

Internationella ombudsmannainstitutet (International Ombudsman Institute, IOI) har för närvarande cirka 170 medlemmar. En del av dem är dock verksamma på regional eller lokal nivå. T.ex. i Tyskland och Italien finns inga parlamentariska ombudsmän. År 1995 inrättade Europeiska unionen en europeisk ombudsmannainstitution.

JO är landets högsta laglighetsövervakare och utses av riksdagen. JO övervakar att de som sköter offentliga uppdrag följer lagen, fullgör sina skyldigheter och respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. JO:s övervakningsbehörighet omfattar domstolar, myndigheter och tjänstemän samt övriga personer och sammanslutningar som sköter offentliga uppgifter. JO:s laglighetskontroll omfattar där-
emot inte sådana privata aktörer eller personer som inte har offentliga uppdrag. JO är inte heller behörig att granska riksdagens lagstiftningsarbete, riksdagsmännens verksamhet eller de tjänste-
åtgärder 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 ärenden som gäller fängelser och andra slutna anstalter där perso-

ner tas in mot sin vilja samt ärenden som gäller frihetsberövande enligt tvångsmedelslagen. JO behandlar också ärenden som gäller försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal och Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar.

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

JO ger årligen en berättelse till riksdagen där han eller hon 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. Dessa bestämmelser finns i bilaga 1 till berättelsen.

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

JO Jäskeläinen behandlade enligt beslutet för ärendefördelning som var i kraft fram till 31.3.2014 ärenden av principiell betydelse samt ärenden som gällde statsrådet och de övriga högs-
ta statsorganen. Därutöver behandlade han bl.a. ärenden som gällde domstolarna och justitieförvaltningen, fångvården, hälso- och sjukvården samt språkliga rättigheter. BJO Pajuoja behandla-

de bl.a. ärenden som gällde polisen, åklagarväsendet och försvarsmakten, utbildning, vetenskap och kultur samt arbetskrafts- och arbetslöshetsskyddet. BJO Sakslin behandlade t.ex. ärenden som gällde socialvården, barnets rättigheter, region- och lokalförvaltningen, utsökning samt utlänningars ställning.

Enligt 14 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman tog JO Jääskeläinen ett nytt beslut om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen fr.o.m. 1.4.2014. Enligt beslutet ingick i JO Jääskeläinens uppgifter bl.a. ärenden gällande personer med funktionsnedsättning, utläningar och hemligt inhämtande av information samt koordinering och rapportering av ärenden som ingår i uppgifterna för det nationella förebyggande mekanismen mot tortyr. Ärenden gällande fångvård och verkställighet av straff samt kriminalvård övergick till BJO Pajuojas ansvarsområde. Ärenden gällande militära ärenden, försvarsförvaltningen, Gränsbevakningsväsendet, Tullen, kyrkan samt kommunikationer övergick för avgörande av BJO Sakslin. En redogörelse för den detaljerade arbetsfördelningen finns i bilaga 2.

Då en biträdande justitieombudsman är förhindrad att sköta sina uppgifter kan justitieombudsmannen utse en ställföreträdare att sköta uppgifterna. Under 2014 verkade referendarierådet Pasi Pölönen som ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen under sammanlagt 59 arbetsdagar.

2.2

Värderingar och målsättningarna för 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 ställer krav på förvaltningsförfarande och ger myndigheterna handledning till god förvaltning.

Numera har JO också i uppgift att övervaka och aktivt främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Detta har förändrat perspektivet från myndigheternas skyldigheter till tillgodoseende av individens rättigheter. De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tas upp i nästan alla ärenden som JO behandlar. Bedömningen av huruvida dessa rättigheter har respekterats innebär att JO gör avvägningar mellan principer som uttrycker motstridiga intressen samt uppmärksammar synpunkter som främjar tillgodoseendet av rättigheterna. JO har betonat betydelsen av sådana lagtolkningar som främjar respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Grundandet av Finlands nationella människorättsinstitution stödjer och betonar justitieombudsmannens mål med avseende på övervakning och främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I den här berättelsen ingår ett särskilt avsnitt 3 om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

De uppgifter som föreskrivs för JO skapar grunden för de värderingar och målsättningar som gäller såväl laglighetskontrollen som det övriga arbetet vid kansliet. JO:s kanslis centrala värderingar har formulerats ur kundernas, myndigheternas, riksdagens, personalens och ledningens perspektiv.

Nedan följer en kortfattad redogörelse för värderingarna och målsättningarna för verksamheten vid JO:s kansli.

Värderingar och målsättningarna för JO:s laglighetskontroll

Värderingar

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

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 biträddande justitieombudsmännens visioner. Detsamma gäller 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 förordnas emellertid brådsakande behandling och dessa behandlas inom en kortare tid som fastställs särskilt för varje klagomål.

Betydelsen av att målen nås

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

2.3

Verksamhetsformer och tyngdpunktsområden

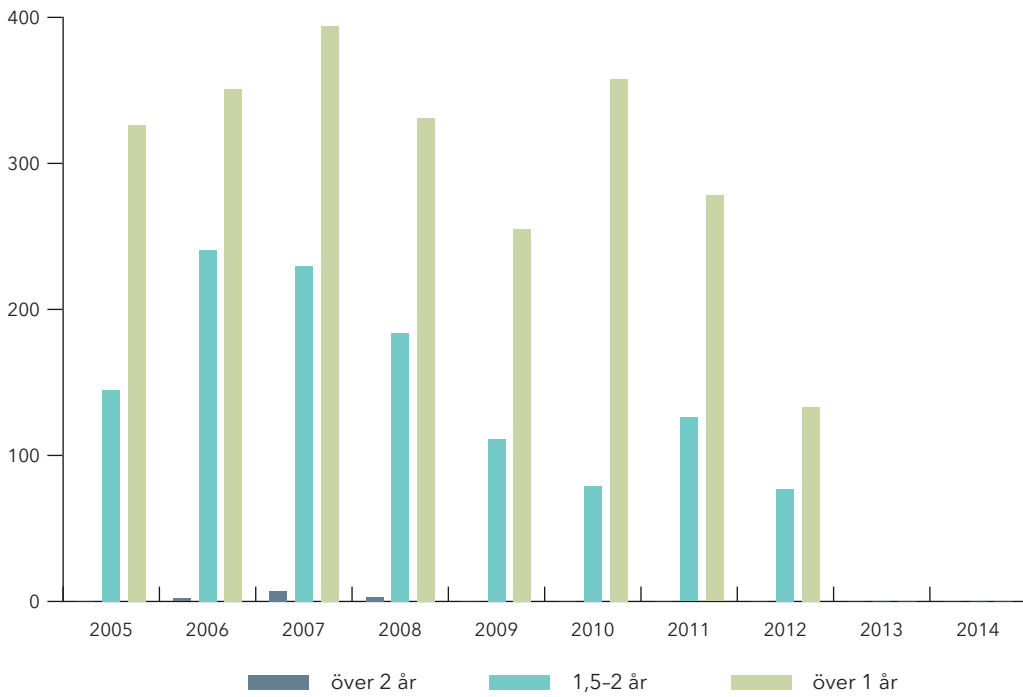
Bland JO:s uppgifter och verksamhetsformer står undersökningen av klagomål i centrum. JO undersöker sådana klagomål som omfattas av JO:s laglighetskontroll då det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet eller då JO på någon annan grund anser det motiverat. Med anledning av klagomålen vidtar JO de åtgärder som han anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Vid sidan av de ärenden som inleds med anledning av klagomål kan JO också fatta beslut om att på eget initiativ undersöka observerade missförhållanden.

Enligt lagen ska JO också inspektera olika 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. Övervakningen av att barnets rättigheter tillgodoses hör till tyngdpunktsområdena inom JO:s verksamhet.

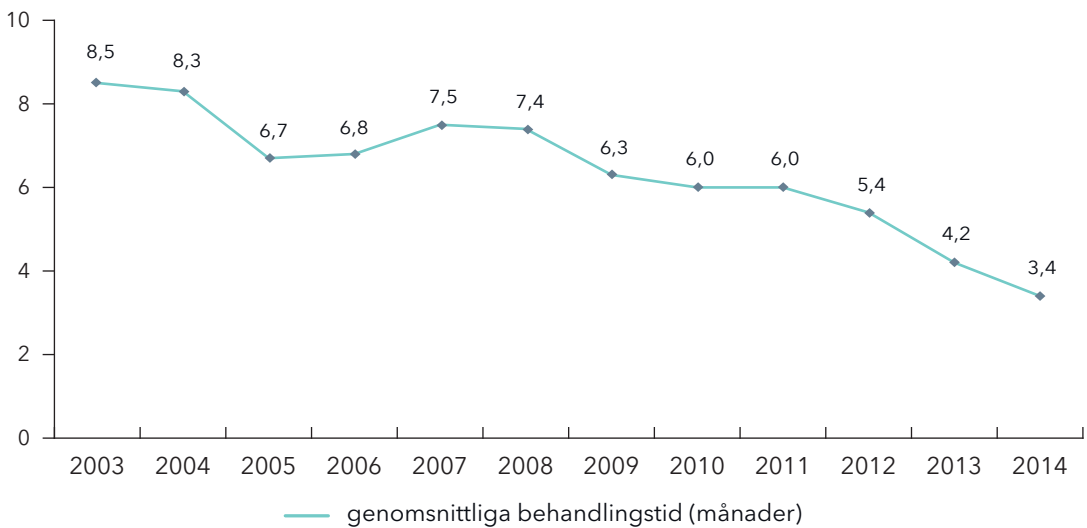
Det särskilda övervakningsområdet som JO riktar till hemligt inhämtande av information utvidgades fr.o.m. början av 2014. Medan JO:s särskilda övervakningsuppgift tidigare gällde endast en del av metoderna för myndigheternas hemliga inhämtande av information, om vilka myndigheterna måste rapportera till JO, täcker rapporteringsskyldigheten nu alla metoder för inhämtande av hemlig information. I och med lagändringen och ökningen av dessa metoder utvidgas även övervakningsområdet. Polisen, Tullen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten använder metoder för hemligt inhämtande av information.

Hemligt inhämtande av information medför ingrepp i flera av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggats i grundlagen, såsom skyddet för privatlivet, förtroliga meddelanden och hemfriden. Ofta kräver användningen av inhämtande av hemlig information ett tillstånd från domstolen vilket i sin tur tryggar lagenlig användning av metoderna men JO:s övervakning har även en viktig roll vid övervakningen av utredningsmetoderna som ska hemlighållas för objektet vid användningstillfället. Övervakningen av hemligt inhämtande av information behandlas i avsnitt 4.6.

I laglighetsövervakningen aktualiseras de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förutom vid avgöranden av enskilda klagomål också vid inriktningen av inspektioner och egna initiativ. Betoningen och främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna är framträdande också i JO:s arbete i övrigt. I detta syfte för JO bl.a. diskussioner med centrala medborgarorganisationer. JO tar också i samband med inspektionerna på eget initiativ upp frågor som tangerar de grundläggande fri- och rättigheterna och som har en betydelse utöver de enskilda fallen. Under 2014 var rättigheterna för personer med funktionsnedsättning ett särskilt tema för övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. En redogörelse för temat presenteras i avsnitt 3.6 om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.



Över ett år anhängiga klagomål under åren 2005–2014



Klagomålen's genomsnittliga behandlingstid under åren 2003–2014

2.3.1

**HÖGST ETT ÅRS BEHANDLINGSTID
FÖR KLAGOMÅL**

Reformen av lagen om riksdagens justitieombudsman som trädde i kraft 2011 effektiviserade laglighetskontrollen genom att öka JO:s prövningsrätt och handlingsalternativ samt genom att betona medborgarperspektivet. Klagomålen preskriptionstid förkortades från fem år till två år. JO fick möjlighet att överföra behandlingen av ett klagomål till en annan behörig myndighet. Dessutom fick JO rätt att inkalla en ställföreträdare för BJO för att sköta BJO:s uppgifter när ett behov uppstår.

Lagreformen gjorde det möjligt att mer ändamålsenligt styra resurserna till ärenden där JO kan hjälpa den klagande eller annars vidta åtgärder. JO strävar även efter att i mån av möjlighet hjälpa klagandena, t.ex. genom att göra framställningar om korrigering av fel eller om gottgörande när klagandens rättigheter har kränkts.

Att förkorta den maximala behandlingstiden för klagomål till ett år har varit ett långsiktigt mål för JO. Tack vare effektivare verksamhet nåddes det här målet under 2013 trots att antalet klagomål ökade kraftigt. Detta mål nåddes även under 2014 och vid årsskiftet fanns inte ett enda anhängigt klagomål som var över ett år gammalt.

Vid utgången av året var den genomsnittliga behandlingstiden för klagomål 3,4 månader, när den vid utgången av 2013 var 4,2 månader.

2.3.2

**KLAGOMÅL OCH ÖVRIGA ÄRENDEN
GÄLLANDE LAGLIGHETSKONTROLL**

Under år 2014 inkom 4 606 klagomål till JO:s kansli, dvs. cirka 400 (9 %) färre än år 2013 (5 043). Under året avgjordes 4 757 klagomål, vilket är cirka 150 mer än antalet anhängiggjorda klagomål.

Under de senaste åren har antalet klagomål som sänts per brev eller per telefax eller lämnats in personligen minskat, medan antalet klagomål

■ inkomna ■ avgjorda	2013	2014
Klagomål	4 975 5 281	4 558 4 757
Ärenden som överförts från justitiekanslern	68	48
Egna initiativ	67 74	60 58
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	80 71	84 87
Övriga skrivelser	316 336	292 294
Sammanlagt	5 506 5 762	5 042 5 196

Inkomna och avgjorda laglighetsövervakningsärenden under åren 2013–2014

som sänts in per e-post har ökat avsevärt. År 2014 inkom merparten, 64 % av klagomålen i elektronisk form.

De klagomål som inkommer till JO registreras i diariet vid JO:s kansli inom en specifik ärendekategori (kategori 4). Klaganden får inom cirka en vecka ett brev med ett meddelande om att klagomålet har mottagits. Om klagomålet inkommer via e-post skickas dessutom omedelbart ett elektroniskt ankomstmeddelande.

En del av klagomålen behandlas i ett s.k. påskyndat förfarande. År 2014 behandlades 864 klagomål på detta sätt, vilket motsvarar 18 % av alla klagomål. Syftet med det påskyndade förfarandet är att redan då ärendena kommer in till JO preliminärt gallra ut sådana ärenden som registrerats som klagomål men som det inte finns skäl att undersöka närmare. Detta gallringsförfarande lämpar sig i synnerhet för sådana ärenden där det tydligt framgår att det inte finns anledning att misstänka något fel, där ärendet har preskriberats eller inte omfattas av JO:s behörighet, där det är



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2003–2014

fråga om en ospecificerad skrivelse eller ett ärende som är under behandling hos någon annan myndighet eller där klaganden upprepar sig och det inte finns någon anledning att ompröva det tidigare avgörandet.

Ifall klagomålet behandlas i det påskyndade förfarandet skickas inte något meddelande till klaganden om att klagomålet mottagits. Om det dock visar sig att klagomålet inte lämpar sig för det påskyndade förfarandet, återbördas ärendet till de vanliga klagomålen. I detta fall sänds ett meddelande till klaganden om att klagomålet mottagits. I de ärenden som behandlas i påskyndat förfarande bör den som avgör ärendet få ett svarsutkast inom en vecka. Till klaganden sänds ett svar som undertecknats av föredraganden.

Brev från allmänheten med karaktären av förfrågningar, skrivelser som är uppenbart ogrundade eller som JO inte har befogenheter att avgöra

och skrivelser med oklart innehåll behandlas inte som klagomål, utan de registreras inom en särskild kategori av ärenden (kategori 6, övriga skrivelser). Dessa skrivelser räknas dock till de ärenden som hänförs till laglighetskontrollen. Skrivelserna sänds från registratorskontoret till ställföreträdaren för BJO eller till kanslichefen, som distribuerar dem vidare till notarierna och inspektörerna för beredning. Skrivelserna besvaras och svarskoncepten granskas av ställföreträdaren för BJO eller av kanslichefen. År 2014 inkom 292 skrivelser som hänförde sig till denna kategori av ärenden.

Anonyma skrivelser behandlas inte som klagomål, men också då bedöms behovet av att ta ärendet upp till prövning på eget initiativ.

Skrivelser som endast sänts för kännedom diarieförs också, men besvaras inte. Ställföreträdaren för BJO eller kanslichefen granskar dock

även dessa skrivelser. Meddelanden som inkommer via den responsblankett som finns på kansliets webbplats behandlas också på detta sätt. År 2014 inkom nästan 1 200 skrivelser för kännedom.

Till laglighetskontrollärenden hänförs också JO:s utlåtanden och sakkunniguppdrag t.ex. i riksdagsutskotten (bilaga 3).

År 2014 hänförde sig av 79 % alla inkomna klagomål till de tio största ärendekategorierna. I bilaga 4 finns uppgifter om antalet klagomål inom de tio största ärendekategorierna.

År 2014 avgjordes sammanlagt 58 ärenden som tagits till prövning på eget initiativ. Av dessa föranledde 38 (66 %) åtgärder från JO:s sida.

2.3.3 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. Ett ärende kan också leda till att JO vidtar någon annan åtgärd, såsom förordnar att förundersökning ska inledas i ärendet eller delger en myndighet ett av sina tidigare ställningstaganden. Det är också möjligt att det görs en rättelse i ärendet under den tid ärendet är under utredning hos JO.

Den allvarligaste åtgärden innebär att JO förordnar att tjänsteåtal ska väckas. JO behöver emellertid inte förordna att åtal ska väckas trots att den övervakade har agerat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter, om JO anser att en anmärkning är en tillräcklig åtgärd. JO kan också meddela sin uppfattning om det lagenliga förfarandet eller uppmärksamma den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De uppfattningar som JO meddelar kan aningen vara kritiska eller vägledande.

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 en begäran om en utredning av myndigheten.

Av samtliga avgjorda klagomål och ärenden som tagits till prövning på eget initiativ under år 2014 var 774, dvs. 16 %, sådana som föranledde åtgärder från JO:s sida. Av klagomålen och de ärenden som tagits till prövning på eget initiativ blev 1 202, dvs. 25 %, föremål för s.k. fullskalig undersökning, vilket innebär att det inhämtades minst en utredning och/eller ett utlåtande i ärendet. JO vidtog åtgärder med anledning av cirka 53 % av dessa ärenden.

I cirka 47 % av ärendena, dvs. i 2 281 ärenden, fanns det inte skäl att misstänka något fel eller lagstridigt förfarande eller någon anledning för JO att vidta åtgärder. I 317 ärenden, vilket motsvarar knappt 7 % av ärendena, konstaterades inget felaktigt förfarande. I nästan 31 % av fallen (1 486) togs klagomålet inte till prövning.

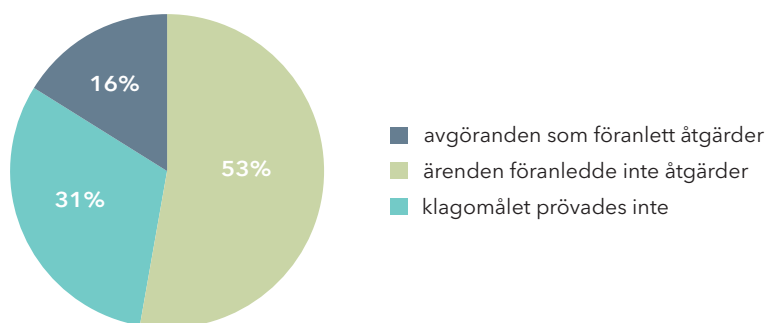
Den vanligaste orsaken till att klagomålet inte togs till prövning var att ärendet redan behandlades av en behörig myndighet. Laglighetsövervakaren befattar sig nämligen vanligtvis inte med ärenden som är under behandling hos en besväransinstans eller hos någon annan myndighet. Av alla inkomna klagomål var 12 % (587) sådana hos andra myndigheter anhängiga ärenden som inte togs upp till prövning. Till de ärenden som inte tas upp till prövning hör också sådana ärenden som inte omfattas av JO:s behörighet samt i regel också sådana ärenden som är över två år gamla.

Då de klagomål som inte tagits upp till prövning utelämnas ur granskningen, andelen åtgärdsavgörandena var nästan 22 %.

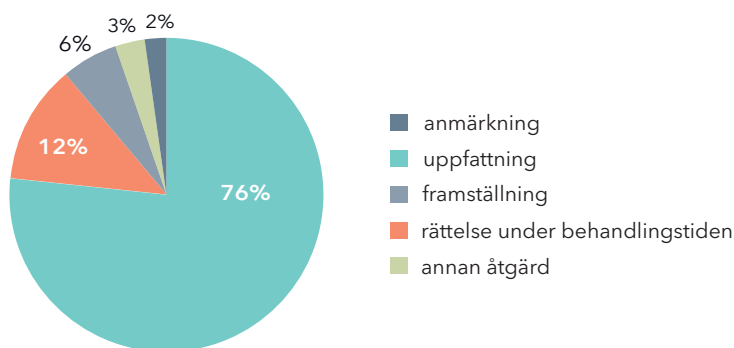
Under verksamhetsåret utfärdades inga förordnanden om att tjänsteåtal skulle väckas. JO gav 18 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 579 fall. I 50 fall gjordes en rättelse i ärendet me-

ÅTGÄRDER FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER		Åtgärd						Det totala antalet avgjorda ärenden	% -andel	
		Åtal	Anmärkning	Meddelande	Framställning	Rättelse	Annan åtgärd			Sammanlagt
Myndighet	Socialtrygg		5	158	3	11	28	205	1 100	18,6
	- socialvård		5	128	2	9	28	172	744	
	- socialförsäkring			30	1	2		33	356	
	Brottspåföljdsbranschen		4	73	2	1	24	104	362	28,7
	Hälsovårdsmyndigheter			74	5	2	18	99	560	17,7
	Polismyndigheter			84		4	4	92	708	13,0
	Arbetsförvaltningsmyndigheter		2	35				37	186	19,9
	Utbildningsmyndigheter		2	19	1	14		36	213	16,9
	Kommunala myndigheter		2	13	2	1	6	24	171	14,0
	Kommunikationsmyndigheter			10		6	5	21	131	16,0
	Miljömyndigheter			19				19	151	12,6
	Intressebevakningsmyndigheter			9	1	3	6	19	112	17,0
	Tullmyndigheter			16	1	2		19	63	30,2
	Utsökningsmyndigheter		1	11	5		1	18	118	15,3
	Övriga övervakade myndigheter			15	1		2	18	148	12,2
	Militära myndigheter		1	11	1	3	1	17	45	37,8
	Skattemyndigheter			10	3	2	2	17	116	14,7
	Domstolar		1	7		1	3	12	242	5,0
	- allmänna domstolar		1	6		1	3	11	203	
	- specialdomstolar								1	
	- förvaltningsdomstolar			1				1	38	
	Jord- och skogsbruksmyndigheter			6			1	7	92	7,6
	Utlänningsmyndigheter			6				6	54	11,1
	De högsta statsorganen			1	1			2	81	2,5
	Åklagarmyndigheter			1				1	86	1,2
	Kyrkliga myndigheter			1				1	22	4,5
	Offentliga rättsbiträden								31	
	Enskilda som inte övervakas								23	
	Sammanlagt		18	579	26	50	101	774	4 815	16,1

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



Alla avgjorda klagomål år 2014



Avgöranden som lett till åtgärd år 2014



Klagomål som inte prövats år 2014

dan behandlingen pågick. I 26 fall klassificerades avgörandena som framställningar, även om också andra avgöranden innefattade sådana ställningstaganden angående utveckling av förvaltningen som till sin karaktär påminde om framställningar. Övriga åtgärder statistikfördes i fråga om 101 ärenden. I själva verket vidtogs en aning fler åtgärder än vad som framgår av statistiken, eftersom endast en åtgärd statistikförs i fråga om ett och samma ärende, trots att flera åtgärder har vidtagits i ärendet.

I bilaga 4 finns statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet.

2.3.4 INSPEKTIONER

Under 2014 genomfördes inspektioner vid 111 mål. Det är något 25 % fler än föregående år (89). 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 hälften under ledning av justitieombudsmannen eller någon av de biträdande justitieombudsmännen, medan knappt hälften genomfördes av föredragandena. Av inspektionerna av slutna anstalter skedde 20 utan förhandsanmälan, det vill säga som s.k. överraskningsinspektioner.

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

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

2.4

Finlands nationella människorättsinstitution

Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter utgörs av riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation.

2.4.1

INSTITUTIONEN FICK A-STATUS

Människorättscentret och dess människorättsdelegation grundades vid justitieombudsmannens kansli särskilt för att de och justitieombudsmannen skulle uppfylla så bra som möjligt kraven som ställs på en nationell människorättsinstitution enligt de s.k. Parisprinciperna som antogs av FN 1993. Denna process som började redan i början av 2000-talet uppnådde under berättelseåret sitt mål då Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter fick A-status.

De nationella människorättsinstitutionerna ska lämna in en ansökan om s.k. ackreditering till FN:s internationella koordinationskommitté för nationella människorättsinstitutioner (ICC). Ackrediteringsstatusen visar hur bra den aktuella institutionen uppfyller kraven enligt Parisprinciperna. A-status, som är den bästa, visar att institutionen fullständigt uppfyller kraven, B-status visar vissa brister och C-status så betydande brister att institutionen inte kan alls anses uppfylla kraven. Ackrediteringsstatusen bedöms på nytt vart femte år.

Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter lämnade i juni 2014 en ansökan om ackreditering till den internationella koordinationskommittén. Ansökan innehöll 70 sidor text och samma mängd bilagor samt justitieombudsmannens och Människorättscentrets årsberättelser. Ansökan behandlades vid koordinationskommitténs subkommitté för ackreditering (SCA)

som rekommenderade i oktober 2014 beviljandet av den bästa A-statusen för Finlands nationella människorättsinstitution. Rekommendationen bekräftades som koordinationskommitténs slutliga beslut den 29 december. A-status beviljades för åren 2014–2019.

I anknytning till beviljandet av A-status kan det ingå iakttagelser och förslag gällande utvecklingen av den nationella människorättsinstitutionen. I rekommendationen betonades bl.a. behovet att trygga tillräckliga resurser för effektiv skötsel av uppdragen vid Finlands nationella människorättsinstitution. Rekommendationen bifogas i sin helhet i denna berättelse som bilaga 6.

A-statusen har förutom ett principiellt och symboliskt värde även en rättslig betydelse: En nationell institution som fått A-status har bl.a. yttranderätt i FN:s råd för mänskliga rättigheter. A-status anses i FN och även internationellt mer allmänt som mycket viktigt. Finlands människorättsinstitution är även ansluten till det europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner (ENNHRI).

2.4.2

MÄNNISKORÄTT SINSTITUTIONENS VERKSAMHETSSTRATEGI

De olika delarna inom Finlands nationella människorättsinstitution har sina egna uppgifter och verksamhetsformer. Under berättelseåret färdigställdes institutionens första gemensamma långsiktiga verksamhetsstrategi. I den fastställs de gemensamma målen och metoderna genom vilka å ena sidan justitieombudsmannen och å andra sidan Människorättscentret strävar att uppnå målen.

Strategin behandlades i kansliets ledningsgrupp och i samarbetsförfarandet samt i människorättsdelegationen. Justitieombudsmannen och MRC:s direktör bekräftade strategin i juni 2014 och den bifogades i ansökan om ackreditering. Strategin ger en bra bild av hur de olika uppgifterna inom institutionens delar som är funktionellt självständiga men sammankopplade stödjer varandra för att uppnå gemensamma mål.

I strategin fastställdes följande huvudmål för den nationella människorättsinstitutionen:

1. Den allmänna medvetenheten om, förståelsen av och kunnandet om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ökar och respekten för dem blir starkare.
2. Bristerna i tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna identifieras och rättas till.
3. Den nationella lagstiftningen och de övriga normverken samt deras tillämpningspraxis säkerställer effektivt att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.
4. Internationella människorättskonventioner sätts i kraft och andra människorättsinstrument införs utan dröjsmål och verkställs effektivt.
5. Principen om rättsstaten förverkligas.

2.5

Nya övervakningsuppgifter

Övervakning av FN:s konvention mot tortyr

Det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och lagarna om sättande i kraft av de bestämmelser som ingår inom området för lagstiftningen godkändes under våren 2013. Samtidigt utsågs enligt reformen av lagen om riksdagens justitieombudsman (nytt 1 a kap. 11 a – 11 h §) riksdagens justitieombudsman till den nationella förebyggande mekanismen för den nämnda konventionen. Lagändringen trädde i kraft 7.11.2014 (statsrådets förordning 848/2014). Tillsynsorganets uppgifter behandlas i avsnitt 3.3 i denna berättelse.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Riksdagen godkände 3.3.2015 en ändring av lagen om justitieombudsmannen, enligt vilken justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess delegation ska utgöra den mekanism som avses i artikel 33.2 FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som ingåtts i december 2006. Denna mekanism, som ska vara oavhängig, ska främja, skydda och följa upp konventionens genomförande.

Riksdagen förutsatte dock i sitt utlåtande att innan konventionens ratificering slutförs ska det säkerställas att förutsättningarna för ratificeringen i artikel 14 uppfylls i den nationella lagstiftningen. I utlåtandet hänvisades till förslag till lag som lämnats till riksdagen om stärkt självbestämmanderätt för socialvårdens klienter och för patienter och om villkor för begränsningsåtgärder (RP 108/2014 rd). Eftersom behandlingen av propositionen förföll kommer ändringarna i lagen om justitieombudsmannen att träda i kraft först senare vid en tidpunkt som föreskrivs genom statsrådets förordning.

2.6

Nationellt och internationellt samarbete

2.6.1

NATIONELLA HÄNDELSER

JO Jääskeläinen deltog i plenum 11.2.2014 då JO:s berättelse för år 2012 behandlades.

JO:s berättelse för år 2013 överlämnades till riksdagens talman 10.6.2014. Justitieombudsmannen deltog i remissdebatten om berättelsen vid riksdagens plenum 18.6.2014.

Riksdagens grundlagsutskott besökte kansliet 11.2.2014.

JO:s kansli besöktes av många finländska myndigheter och andra gäster och besökargrupper, med vilka JO diskuterade aktuella frågor och JO:s arbete. Under verksamhetsåret har justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och kanslipersonalen också besökt andra

myndigheter och bekantat sig med deras verksamhet, hållit föredrag och deltagit i flera diskussionsmöten och andra evenemang inom landet.

JO Jääskeläinen höll 6.2 ett inledande anförande vid Valviras 5-årsjubileum på Ständerhuset om tillsynen av social- och hälsovården. Han höll 21.5 ett tal vid Människorättscentrets seminarium om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och presenterade 11.9 JO:s verksamhet för de statliga ämbetsverkens generaldirektörer.

JO Jääskeläinen intervjuades 1.10 i språkprogrammet Aristoteleen kantapää i Yle Radio 1. Programmets rubrik var Justitieombudsmannen och det finska språket. JO Jääskeläinen höll det inledande anförandet vid en tillställning inom riksdagens journalistprogram 7.10.



JO Petri Jääskeläinen och de biträdande justitieombudsmännen Maija Sakslin och Jussi Pajujoja överlämnade 10.6 JO:s berättelser för år 2013 till riksdagens talman Eero Heinäluoma.

I Lilla Parlamentet anordnades 8.10 jubileumsseminariet CPT 25 år då JO Jääskeläinen höll tal om tillsynen av frihetsberövade personers behandling. Han besökte 9.12 Åland på inbjudan av språknämnden i landskapsregeringen och höll föredrag om tillsynen av tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i belysning av justitieombudsmannens avgöranden.

BJO Pajuoja deltog 25.3 på undervisningsministeriet i ett diskussionsmöte om laglighetsövervakning av utbildningssektorn.

BJO Sakslin höll flera föredrag och inledande anföranden under året. Hon höll det inledande anförandet 28.8 vid seminariet på Tammerfors universitet om tillsynen av tillgodoseendet av den grundläggande rättigheten till miljön. Dessutom talade hon 2.9 på invigningen Välkommen till fakulteten vid den statsvetenskapliga fakulteten vid Helsingfors universitet, 17.9 på försvarsmaktens befälskonferens samt 22.9 i Åbo under utbildningsdagarna för upprätthållande av Militär rättsvård.

Kansliets föredragande höll dessutom föreläsningar vid flera evenemang, seminarier och temadagar.

2.6.2 INTERNATIONELLA KONTAKTER

Den internationella verksamheten vid JO:s kansli har ökat under de senaste åren. Under året besöktes kansliet av flera utländska gäster och delegationer som bekantade sig med justitieombudsmannens verksamhet. En del av besöken var arbetsbesök där gästerna tog del av kansliets arbete, arbetsmetoder och förvaltning och träffade tjänstemän. Finlands JO-institution och dess arbete väcker internationellt intresse bl.a. därför att den är den nästäldsta i världen.

Internationella gäster

I det efterföljande uppräknas en del av personerna och delegationerna som besökt kansliet under berättelseåret.

- 26.3 Representanter för justitieombudsmän och människorättsexperter från Centralasien
- 31.3 En delegation regionala myndigheter från Sydkorea
- 18.8 Kinas biträdande justitieminister Mr. Hao Chiyong med följe
- 2.9 Anti-Corruption & Civil Rights Commission från Sydkorea, vice ordförande Hong, Seong Chill med följe
- 4.9 Sofie From-Emmesberger, Kenyas ambasadör i Finland
- 16.9 Sloveniens justitieombudsman Ms Vlasta Nussdorfer och biträdande justitieombudsman Mr Jernej Rovsek
- 18.9 Experter på hög nivå inom det rättsliga området i staterna i Centralasien (Europeiska unionens seminarium om grundlagen "Rule of Law Platform")
- 23.9 Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT, en 11 dagars inspektionsresa i Finland)
- 30.9 Representanter för Namibias parlaments permanenta grundlags- och lagkommitté med ordförande Evelyn Nawases-Taeyele
- 7.10 Socialistiska republiken Vietnams vice ordförande för stora utskottet Mr Ha Cong Long med följe
- 9.10 Medborgarorganisationen Penal Reform International (PRI)
- 10.10 Kanslichef Agneta Lundberg, JO:s kansli, Sverige

- 22.10 Thailands justitieombudsman, prof. Sri-racha Charoenpanij och ambassadör Thananant med följe
- 28–30.10 Lettlands justitieombudsman Juris Jansons med tjänstemän samt tjänstemän från JO:s kansli i Litauen (Nordic-Baltic Mobility Programme)

Utländska tillställningar

JO hör också till Europeiska ombudsmannanätverket. Nätverkets medlemmar utbyter information om EU-lagstiftningen och om goda verksamhetsmetoder vid seminarier och möten samt genom regelbundna nyhetscirkulär, ett elektroniskt diskussionsforum och dagliga elektroniska nyhetsbulletiner.

Vartannat år ordnas ett seminarium för ombudsmännen. För arrangemangen svarar Europeiska ombudsmannen, i samarbete med en nationell eller regional kollega. Kontaktpersoner som fungerar som första kontaktpunkt på nationell nivå för nätverket träffas vartannat år i Strasbourg. Referendarieråd Riitta Länsisyrjä deltog i mötet för kontaktpersonernas nätverk 28–29.4.

BJO Sakslin höll tal 25–27.3 vid sammanträdet för Europarådets regionala kongress i Strasbourg om god praxis för tillgodoseendet av mänskliga rättigheter på lokal nivå; 10–11.4 vid mötet Fundamental Rights plattform i Wien; 28–29.4 vid konferensen om hatbrott i Thessaloniki under det grekiska EU-ordförandeskapet; 13–14.5 vid Europeiska IDAHO-forumet på Malta (The International Day Against Homophobia and Transphobia); 11–12.11 vid EU:s konferens för grundläggande rättigheter i Rom samt 27–29.11 vid Europa-



De nordiska justitieombudsmännen har vartannat år ett gemensamt möte. I början av juni 2014 ordnades ett sammanträde i Ystad, Sverige. I mitten på bilden ses Norges före JO Arne Fliflet.

rådets konferens gällande samernas kultur och språk i Enare. Dessutom deltog BJO Sakslin 31.1 vid Europadomstolens (Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna) seminarium i Strasbourg.

BJO Sakslin har hört till styrelsen för EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) sedan 2010. År 2012 valdes hon till ordförande för styrelsen. Hon deltog i möten för EU:s byrå för grundläggande rättigheter och styrelsens möten 21–22.2, 22–23.5, 26–27.9 och 11–12.12.

JO Jääskeläinen och tf. chefen för Människorättscentret Kouros deltog 12–14.3 i de nationella människorättsinstitutionernas koordinationskommittés (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, ICC) möte i Geneve.

JO Jääskeläinen deltog 1.4 i en fest som anordnades för att fira pensioneringen av Arne Fliflet som verkat under en lång tid som justitieombudsman i Norge. Jääskeläinen tilldelade JO-skulpturen till Fliflet.

De nordiska justitieombudsmännens möte ordnades 3–4.6 i Ystad, Sverige. På mötet deltog JO Jääskeläinen, BJO Sakslin, kanslichef Romanov och referendarieråd, ställföreträdaren för BJO Pasi Pölönen.

JO Jääskeläinen och JO-mannasekreterare Iisa Suhonen deltog 11–13.6 i seminariet gällande uppgifterna för besöksorganen mot tortyr som ordnades av Litauens justitieombudsman i Vilnius "Perspectives and Best Practices in implementation of the Optional Protocol to the Convention Against Torture".

Det Internationella ombudsmannainstitutets (IOI) europeiska konferens "Ombudsman's Role in a Democracy" som Estlands justitieombudsman stod värd för hölls i Tallinn 17–19.9 I konferensen deltog förutom JO Jääskeläinen och BJO

Sakslin flera ämbetsmän inom kansliet. Jääskeläinen höll vid konferensen ett tal om övervakning av hemligt inhämtande av information.

JO Sakslin och referendarieråd Raino Marttunen deltog i den sjätte internationella konferensen för försvarsmaktens justitieombudsmannainstitut i Geneve 26–28.10 JO Jääskeläinen och BJO Sakslin deltog 9–12.11 i konferensen om grundläggande rättigheter i Rom vars tema var invandring inom EU.

Äldre JO-sekreterare Jari Pirjola har varit Finlands representant i Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) sedan december 2011. Representanterna väljs för en mandattid på fyra år. Pirjola deltog i kommitténs möten och tillsynsbesök sju gånger under året. Pirjola deltog även 24.9 i mötet med EU:s byrå för grundläggande rättigheter, europeiska jämställdhetsmyndigheter och nätverket för nationella människorättsinstitutioner (ENNHRI) som behandlade asyl- och invandringsfrågor.

Kansliets experter i informationsförvaltning bekantade sig 5.2 under ledning av JO Jääskeläinen med Estlands justiekanslersämbetes ärendehanteringssystem.

Kansliets tjänstemän deltog också i ett stort antal seminarier och konferenser som ordnades utomlands.

2.6.3 JO-SKULPTUREN

För att fira justitieombudsmannainstitutets 90-årsjubileum beställde JO år 2009 JO-skulpturen av skulptören Hannu Sirén. Det är ett serieformat verk, som används som en medalj.

JO kan tilldela skulpturen till en finländsk eller utländsk person, en myndighet eller ett samfund som förtjänstfullt har främjat laglighet och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Skulpturen i silver är ett erkännande för särskilt värdefullt arbete.

JO Jääskeläinen överlämnade 1.4.2014 JO-skulpturen i silver till Arne Fliflet som verkat som Norges justitieombudsman under 24 år som erkännande för hans framgångsrika verksamhet både i hemlandet och i internationellt justitieombudsmannasamarbete.

2.7

Serviceverksamhet

2.7.1

KUNDSERVICE

Man har strävat efter att göra det så lätt som möjligt för medborgarna att vända sig till JO. På såväl på webben som i broschyren Kлага hos JO? som innehåller en klagomålsblankett finns anvisningar om JO:s uppgifter och om att anföra klagomål. Klagomålen kan sändas till JO per post, e-post eller telefax eller genom att fylla i den elektroniska blanketten på webben. Kansliet betjänar klagandena per telefon, i kanslilokalerna och per e-post.

Vid kansliet finns två rådgivande jurister som har till uppgift att ge kunderna råd om hur man anför klagomål. Under verksamhetsåret fick de jourhavande juristerna ta emot cirka 1 800 kund-samtal och cirka 140 kundbesök.

Kansliets registratur tar emot och diarieför klagomålen, svarar på förfrågningar om dem och tar emot dokumentbeställningar. Vid registraturen fick man ta emot cirka 2 500 samtal under året. Kundbesöken uppgick till cirka 290 (samma som senaste år) och dokumentbeställningarna/begäran om information till 660. Forskare betjäna-s i första hand av kansliets arkiv.

2.7.2

KOMMUNIKATION

År 2014 sammanställdes meddelanden om 15 av-göranden och korta webbtips om 5 avgöranden. Kansliet informerar om JO:s avgöranden som har särskilt rättsligt eller allmänt intresse. Meddelan-dena skrivs på finska och svenska och på webben publiceras de dessutom på engelska.

Kansliet lät göra en analys av sin mediesynlighet. Enligt den syntes JO i 1 738 nyheter och artiklar i digitala medier under 2014. Största delen (95 %) av nyheterna var neutrala eller positiva.

På webben publicerades 168 anonyma avgö-randen. På webben publiceras avgöranden som har rättsligt eller allmänt intresse.

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 re-gistratorskontorets personal och föredragandena.

2.7.3

KANSLI OCH PERSONAL

För beredning av de ärenden som ska avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av justitieombudsmannens övriga uppgifter samt för skötseln av Människorättscentrets uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen. Kansliet är belä-get i Lilla parlamentet, Arkadiagatan 3.

Vid kansliet finns det fyra sektioner och jus-titieombudsmannen och de biträdande justitie-ombudsmännen leder sina egna sektioner. För skötseln av kansliets förvaltningsärenden finns det en förvaltningssektion som leds av kansliche-fen. Människorättscentret som verkar i anslut-ning till JO:s kansli leds av Människorättscen-trets direktör.

Vid utgången av år 2014 fanns det 59 ordinarie tjänster vid kansliet. Vid kansliet fanns i slutet av 2014 tre vakanser av vilka en besattes i februari och en i mars 2015. Till kansliets ordinarie tjänste-män hörde utöver justitieombudsmannen och de

två biträdande justitieombudsmännen även kanslichefen, tio referendarieråd, åtta äldre justitieombudsmannasekreterare, elva justitieombudsmannasekreterare och två jourhavande jurister samt vid Människorättscentret en direktör och två sakkunniga. Vid kansliet fanns också en informatör, två inspektörer, fyra notarier, en förvaltningssekreterare, en registrator, en biträdande registrator, tre avdelningssekreterare och sju byråsekreterare. Dessutom arbetade vid kansliet sammanlagt tolv personer i tidsbestämda tjänsteförhållanden under en del av eller hela året. En förteckning över personalen finns i bilaga 7.

Vid JO:s kansli ska det enligt arbetsordningen finnas en ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hör justitieombudsmannen, de två biträdande justitieombudsmännen, kanslichefen, chefen för Människorättscentret och tre representanter för personalen. Vid ledningsgruppens sammanträden behandlades ärenden som gäller personalpolitik och utvecklandet av verksamheten vid kansliet. Ledningsgruppen sammanträdde 9 gånger. Dessutom ordnades under 2014 fyra samarbetsmöten för hela kansliets personal.

Permanent arbetsgrupper var utbildnings-, arbetshälso- samt likabehandlings- och jämlikhetsarbetsgruppen. Vid kansliet verkar en grupp för utvärdering av uppgifternas kravnivå i enlighet med riksdagens tjänstekollektivavtal. Tillfälliga arbetsgrupper var bland annat arbetsgrupper och ledningsgrupper som tillsattes för ärendehanteringsprojektet och reformen av webbtjänsten samt arbetsgruppen för kundservice.

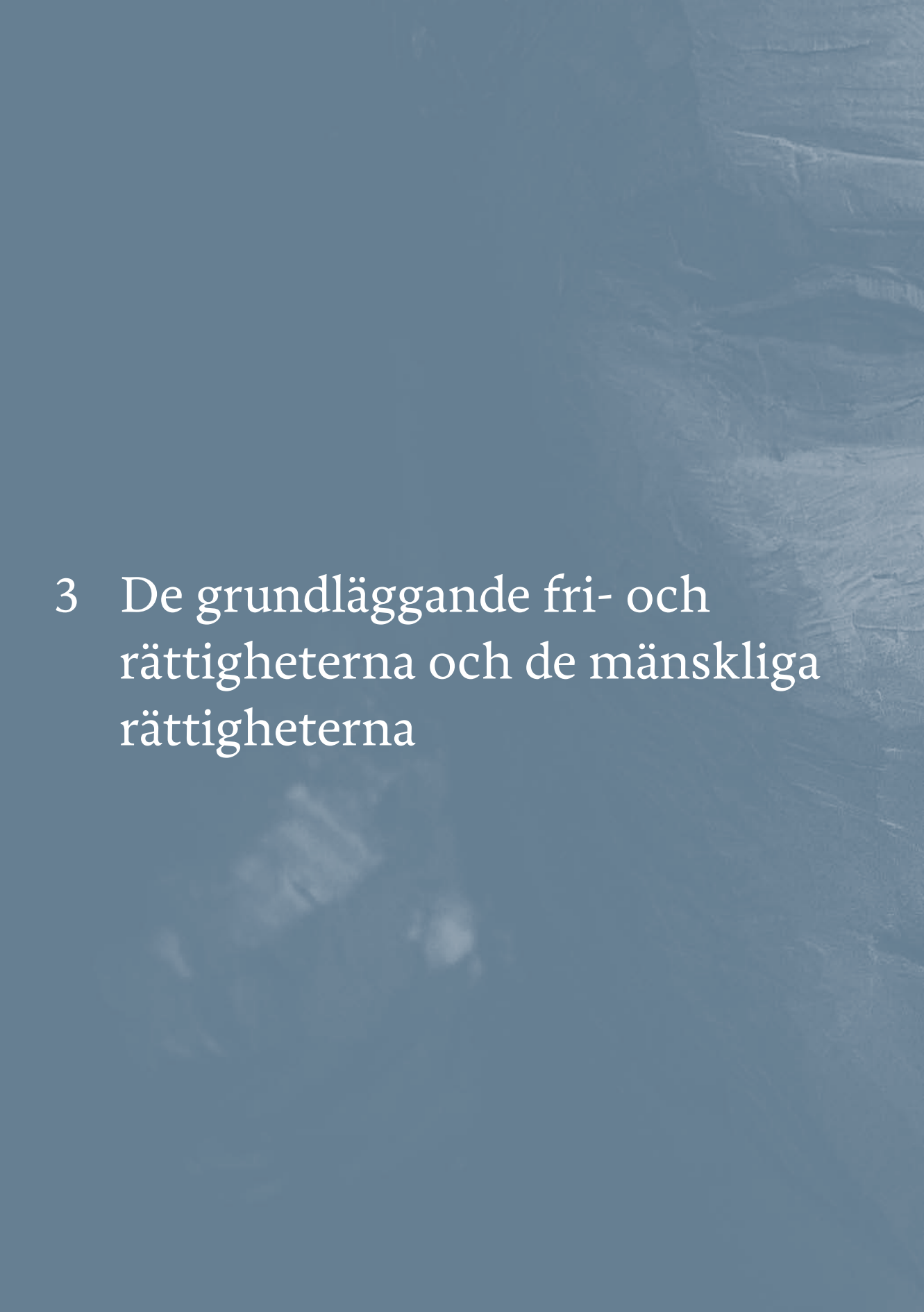
Beslutet om anskaffning av elektronisk ärendehantering som påbörjades 2013 togs efter konkurrensutsättning i december. Målet med projektet för ärendehantering är ett elektroniskt system för ärende- och dokumenthantering som stöder JO:s laglighetskontroll och andra uppgifter samt kansliets administration för att på så sätt övergå till en elektronisk arbetsmiljö och småningom till elektroniska arkiv. Under våren inleddes dessutom reformprojektet för kansliets intranät. Intranätet är en väsentlig del av den elektroniska arbetsmiljön.

2.7.4 KANSLIETS EKONOMI

JO:s kansli beviljas årligen ett förslagsanslag för verksamheten. Hyrorna, säkerhetstjänsterna och en del av IT-kostnaderna betalas av riksdagen, vilket innebär att dessa utgiftsposter sålunda inte ingår i justitieombudsmannens årliga budget.

Kansliet beviljades för 2014 ett anslag på 5 633 000 euro. Av detta anslag användes 2014 sammanlagt 5 512 000 euro, det vill säga cirka 121 000 euro mindre än beräknat. Underskridningen berodde delvis på lönebesparingar, då tre tjänster på kansliet var obesatta i några månader medan nya medarbetare söktes och under sommarperioden. Anslag sparades delvis genom att anskaffningskostnaderna för systemet för ärendehantering var lägre än beräknat.

Människorättscentret utarbetade en egen verksamhets- och ekonomiplan och ett eget budgetförslag.



3 De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna



3.1

JO:s mandat i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Med grundläggande rättigheter avses i Finlands grundlag sådana för alla tryggade rättigheter som är förpliktande gentemot alla organ inom det allmänna. De grundläggande rättigheter som tryggs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är förpliktande för Europeiska unionen samt för dess medlemsstater och deras myndigheter då de verkar inom tillämpningsområdet för grundfördragen. Med mänskliga rättigheter avses sådana till alla människor hörande rättigheter av grundläggande natur som tryggs i internationella konventioner som är folkrättsligt förpliktande för Finland och har satts i kraft inomstatligt. De nationella grundläggande rättigheterna, Europeiska unionens grundläggande rättigheter och de internationella mänskliga rättigheterna kompletterar varandra och utgör i Finland ett rättsligt skyddssystem.

JO har i Finland ett exceptionellt starkt mandat när det gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt grundlagens 109 § 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. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses”.

Detta framgår t.ex. av stadganden gällande behandling av klagomål enligt lagen om riksdagens justitieombudsman. Enligt lagens 3 § vidtar justitieombudsmannen med anledning av ett klagomål som anförts hos denne de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodo-

seendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Jämförelsevis kan JO enligt 10 § i lagen om riksdagens justitieombudsman bl.a. 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.

JO Jämskeläinen har mera omfattande behandlat JO:s uppgifter gällande främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i sitt inlägg i årsberättelsen 2012 (s. 22–27).

Tillsynen över efterlevnaden av unionens stadga om de grundläggande rättigheterna hör till JO då en myndighet, en tjänsteman eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag tillämpar unionsrätt.

Enligt grundlagen och lagen om riksdagens justitieombudsman ska JO årligen till riksdagen ge en berättelse om sin verksamhet samt om tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt om de brister i lagstiftningen som JO har observerat. JO ska härvid fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I samband med grundrättighetsreformen ansåg grundlagsutskottet att det var förenligt med reformens anda att i JO:s berättelse ta in ett särskilt avsnitt om tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna och om JO:s iakttagelser i samband därmed. Ett sådant avsnitt har ingått i berättelsen allt sedan grundrättighetsreformen trädde i kraft 1995.

Berättelsens avsnitt om de grundläggande och mänskliga rättigheterna har med tiden blivit allt längre, på grund av att tyngdpunkten i JO:s verksamhet har förskjutits från tillsyn över myndigheternas förpliktelser till främjande av mänskliga rättigheter. År 1995 gav JO endast några avgöranden som uttryckligen gällde aspekter på de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Berättelsens avsnitt om saken var då endast några sidor långt (se JO:s berättelse 1995, s. 23–26). Avsnittet är numera berättelsens längsta och frågan om de grundläggande och mänskliga rättigheterna har tillgodosetts dryftas uttryckligen i hundratals avgöranden och i princip i varje ärende.

I JO:s berättelse ingår inte längre uppgifter om människorättsevenemang och ratificering av människorättskonventioner, eftersom de behandlas i Människorättscentrets egen årsberättelse.

3.2

Människorättscentret

Människorättscentret, som grundades 2012, är funktionellt självständigt och oberoende, men hör administrativt till riksdagens justitieombudsmans kansli. Centrets uppgifter fastställs i lagen om riksdagens justitieombudsman. JO utser centrets direktör efter att ha inhämtat yttrande av grundlagsutskottet. Mandatperioden är fyra år. Centret har en delegation, bestående av 20–40 medlemmar som JO tillsätter för fyra år åt gången efter att ha hört centrets direktör. Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör.

Människorättscentret och dess delegation bildar tillsammans med riksdagens justitieombudsman Finlands nationella människorättsinstitution. Institutionen uppfyller kraven för en nationell människorättsinstitution (national human rights institution, NHRI) enligt de s.k. Parisprinciperna, som antogs av FN:s generalförsamling 1993. Till kraven hör bl.a. formell, ekonomisk och administrativ självständighet och oavhängighet, pluralism samt möjligast vida befogenheter att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.

3.2.1

MÄNNISKORÄTTSCENTRETS UPPGIFTER

Människorättscentret har vida befogenheter att främja iakttagandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Enligt lagen har Människorättscentret till uppgift

- att främja information, utbildning, fostran och forskning om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna
- att utarbeta rapporter om hur dessa rättigheter tillgodoses
- att ta initiativ och ge utlåtanden för att främja och tillgodose rättigheterna

- att delta i det europeiska och internationella samarbetet för att främja och trygga rättigheterna
- att sköta andra motsvarande uppgifter som anknyter till att främja och tillgodose rättigheterna.

Centret behandlar inte klagomål och inte heller andra enskilda fall. Under 2014 fick Människorättscentret ändå nästan hundra skriftliga förfrågningar av privatpersoner, och dessa besvarades.

3.2.2

MÄNNISKORÄTTSDLEGATIONEN

Människorättsdelegationen garanterar pluralismen inom den nationella människorättsinstitutionen. Den första delegationen tillsattes 2012 och består av 40 personer. Dess mandatperiod är 1.4–31.3.2016. Delegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Dessutom är de särskilda ombudsmännen och Sametinget enligt lagen permanent företrädare i delegationen. Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör.

- Enligt lagen ska människorättsdelegationen
- vara ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna
 - behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och

- årligen besluta om godkännande av Människorättscentrets verksamhetsplan och verksamhetsberättelse.

För att organisera sitt arbete har människorättsdelegationen inom sig utsett ett arbetsutskott och ett antal sektioner, i vilka ingår också utomstående experter. År 2014 hade delegationen en sektion för människorättsfostran och människorättsutbildning, en sektion för uppföljning av verkställandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och en arbetsgrupp för funktionsnedsättningsfrågor.

År 2014 godkände delegationen ett ställningstagande inför utarbetandet av det nya regeringsprogrammet. I människorättsdelegationens ställningstagande föreslås att statsrådet ska

- göra upp ett handlingsprogram för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna
- göra upp ett separat handlingsprogram för människorättsfostran
- utvärdera och utveckla de nationella strukturerna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna på ett övergripande plan

3.2.3 MÄNNISKORÄTTSCENTRETS VERKSAMHET 2014

I verksamhetsplanen för 2014 prioriterades fostran och utbildning om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och utveckling av den allmänna uppföljningen. Efterlevnaden av de internationella människorättsförpliktelseerna uppföljdes särskilt utifrån de rekommendationer som Finland fått av konventionernas övervakningsorgan.

År 2014 beredde statsrådet och behandlade riksdagen flera ärenden som gällde ratificering av internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Människorättscentret följde med och informerade aktivt om dessa ärenden. I Människorättscentrets och dess delegations arbete fästes

särskild uppmärksamhet också vid reformerna av diskrimineringslagen (tidigare lagen om likabehandling) och jämställdhetslagen.

Information, publikationer och evenemang

Människorättscentret fullgör sitt informationsuppdrag genom att ha en webbplats (www.manniskorattscentret.fi) och informera flitigt på Facebook. Utöver basinformation om Människorättscentret och dess delegation innehåller webbplatsen bl.a. aktuella utredningar och ställningstaganden. Där finns också länkar till andra aktörer inom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt material och dokument som dessa tagit fram. I början av 2014 lades Människorättscentrets tre minuter långa kortfilm "Vad är de mänskliga rättigheterna?" ut på webbplatsen.

År 2014 utgav Människorättscentret flera tryckta och elektroniska publikationer. De viktigaste egna publikationerna var utredningen om människorättsfostran och -utbildning i Finland samt artiklarna "Vad är mänskliga rättigheter?" och "Vad är människorättsfostran och -utbildning?", som publicerades på finska och svenska. Dessutom utgavs finska och svenska översättningar av FN:s handbok om uppföljning av rekommendationerna för de mänskliga rättigheterna och en finsk översättning av FN:s handbok om tolkningen av företagens ansvar för de mänskliga rättigheterna.

Evenemang är ett viktigt sätt att informera och utbilda om aktuella teman inom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människorättscentrets evenemang har varit populära och fått god respons. Människorättscentret planerar och genomför ofta evenemangen i samarbete med andra människorättsaktörer. År 2014 ordnades evenemang bl.a. om våld mot kvinnor, om kvinnors rättigheter, om artikel 33 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, om människohandel som hänför sig till sexuellt utnyttjande och om företagens samhällsansvar.

Dessutom firades 25-årsdagen för konventionen om barnets rättigheter. På FN:s dag för de mänskliga rättigheterna 10.12.2014 bjöd Människorättscentret tillsammans med riksdagens människorättsgrupp in riksdagsledamöter och tjänstemän vid riksdagen till ett evenemang i riksdagen. Samtidigt invigdes en utställning om Människorättscentrets arbete i riksdagens bibliotek. Den kunde besökas fram till jul. Under året presenterade Människorättscentret därtill sin verksamhet för besökande grupper.

Utbildning och fostran

I enlighet med sin uppgift att främja fostran och utbildning om grundläggande och mänskliga rättigheter utgav Människorättscentret en utredning om människorättsfostran och -utbildning i Finland i februari 2014. Det var den första nationella grundutredningen om detta ämne, och i arbetet deltog ett antal experter på olika utbildningssektorer och på människorättsfostran.

Enligt utredningen skapar värdegrunden och målsättningen i det finländska utbildningssystemet i sig en rätt god grund för människorättsfostran och människorättsutbildning. Det finns emellertid inte tillräckliga garantier, vare sig i lagstiftningen eller i den politiska och administrativa styrningen, för ett systematiskt genomförande av människorättsfostran och människorättsutbildning så att den når alla och uppfyller de internationella standarderna. I praktiken är människorättsfostran och människorättsutbildningen alltför mycket beroende av den enskilda lärarens, fostrarens eller utbildningsarrangörens intresse och initiativ. De mänskliga rättigheterna undersöks inte alltid som folkrättsliga normer, varvid deras bindande karaktär kan förbli oförstådd. Avsevärda brister påträffades särskilt inom lärarutbildningen och fortbildningen för tjänstemän och tjänsteinnehavare.

I december 2013 antog människorättsdelegationen sju allmänna rekommendationer för främjande av människorättsfostran och människo-

rättsutbildningen i Finland, med utgångspunkt i rapporten. Under 2014 uppföljdes och främjades genomförandet av rekommendationerna på olika sätt. Människorättscentret och dess delegation rekommenderar att fostran om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inkluderas i all fostran och utbildning. De uppmanar också statsrådet att utarbeta ett nationellt handlingsprogram om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Handlingsprogrammet bör innehålla mål, åtgärder och ansvariga instanser som är dels allmänna, dels specifika för varje utbildningsområde. I handlingsprogrammet bör man också definiera innehållsmålen, uppföljningen och indikatorerna för människorättsfostran och människorättsutbildning.

Dessutom gav Människorättscentret utbildning om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, främst i form av föreläsningar, bl.a. för tjänstemän vid ministerierna och vid olika organisationers evenemang. Under året hölls föreläsningar exempelvis vid Polisyrkeshögskolan och Helsingfors universitet. Dessutom ordnade Människorättscentret våren 2014 en lunchinfo för riksdagsledamöter och tjänstemän vid riksdagen om FN:s ledande principer för företagsverksamhet och mänskliga rättigheter.

Initiativ, utlåtanden och ställningstaganden

Människorättscentrets uppgift är att ta initiativ och ge utlåtanden för att främja och tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Enligt regeringspropositionen om inrättande av Människorättscentret kan det bl.a. fästa uppmärksamheten hos riksdagen och regeringen samt kommunerna och andra som sköter ett offentligt uppdrag eller privata parter på ett allmänt problem eller en enskild fråga som berör t.ex. en viss befolkningsgrupp och som anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människo-

rättscentret kan också presentera sin ståndpunkt i fråga om lagförslag som är viktiga med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

År 2014 föreslog Människorättscentret för utrikesministern och det europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner (ENNHRI) att dessa ska börja arbeta för att människorättsfostran och -utbildning ska inkluderas i den periodiska granskning av människorättsituationen i olika stater som utförs i FN:s råd för mänskliga rättigheter (Universal Periodic Review, UPR). Människorättscentret föreslog detsamma också i sitt utlåtande till FN:s människorättsombudsmans kansli.

Människorättscentret uppmärksammade där till utrikesministern på FN:s rekommendation om att medlemsstaterna borde överväga att skapa nationella mekanismer för utnämmande av medlemmar till FN:s organ för övervakning av konventionerna om mänskliga rättigheter. Genom att utveckla praxisen för utnämmande av medlemmar till FN:s organ för övervakning av konventionerna om mänskliga rättigheter och i mån av möjlighet även till andra människorättsorgan skulle utrikesministeriet enligt Människorättscentret inte bara uppfylla öppenhetsmålet i sin egen strategi för mänskliga rättigheter utan också föregå med gott exempel för de övriga medlemsstaterna i FN.

År 2014 gav Människorättscentret ett stort antal utlåtanden till ministerierna och riksdagsutskotten. I utlåtandena behandlades bl.a. den nya diskrimineringslagen, ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och statsrådets redogörelse om mänskliga rättigheter. I slutet av året skickade Människorättscentret en skrivelse till statsrådet för att be det påskynda överlämnandet av regeringens proposition om ändring av lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet till riksdagen.

Dessutom gav Människorättscentret ett flertal utlåtanden till internationella organisationer, såsom FN-organ för mänskliga rättigheter och övervakning av konventionerna. Utlåtanden gavs

exempelvis om övervakningen av verkställigheten av FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) och FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD).

En mer detaljerad lista över utlåtandena finns i Människorättscentrets egen årsberättelse.

Samarbete med internationella och finländska människorättsaktörer

Enligt lagen ska Människorättscentret delta i det europeiska och det internationella samarbetet för främjande och tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Under sina första verksamhetsår har Människorättscentret fokuserat på att skapa goda samarbetsrelationer till internationella nätverk och aktörer. De viktigaste samarbetsorganen är nätverken för nationella människorättsinstitutioner, särskilt det europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner (ENNHRI), samt FN:s råd för mänskliga rättigheter och organ för övervakning av konventionerna, Europarådets organ och EU:s byrå för grundläggande rättigheter. I det internationella samarbetet representerar Människorättscentret i huvudsak Finlands nationella människorättsinstitution.

I maj 2014 ordnade Människorättscentret ett möte för ENNHRI:s arbetsgrupp för personer med funktionsnedsättningar i Helsingfors. En representant för Människorättscentret deltog också i en kurs arrangerad av ENNHRI och OSSE, ett samarbetsmöte för de nationella människorättsinstitutionerna och FN:s kommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt i ett seminarium och möte om äldres rättigheter.

I hemlandet samarbetar Människorättscentret också med andra aktörer inom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna än de som är representerade i människorättsdelegationen. Centrala myndigheter är statsrådets nätverk för kontaktpersoner för

grundläggande och mänskliga rättigheter, som består av kontaktpersoner vid ministerierna, justitieministeriets demokrati- och språkenhet, utrikesministeriets enheter för mänskliga rättigheter och den delegation för internationella människorättsärenden som tillsatts av statsrådet. Centret samarbetar också med olika organisationer, forskare och experter på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Fr.o.m. februari 2014 har Människorättscentret sammankallat de myndigheter som övervakar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheter-a i syfte att utveckla samarbetet och utbyta kunskap och erfarenheter. Dessa är riksdagens justitieombudsman och statsrådets justitiekansler, barnombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, dataombudsmannen och minoritetsombudsmannen.

För att främja verkställandet av fostran och utbildning om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna diskuterade Människorättscentret under 2014 med bl.a. undervisnings- och kulturministeriet, utrikesministeriet, justitieministeriet, Utbildningsstyrelsen, Kommunförbundet, forskare och representanter för läroanstalter.

Övriga uppgifter

Människorättscentret ska också sköta andra motsvarande uppgifter som anknyter till främjandet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, även om dessa inte direkt framgår av lagen. Enligt regeringspropositionen är den viktigaste av dessa uppgifter oberoende uppföljning av efterlevnaden av internationella människorättskonventioner, verkställigheten av de rekommendationer och slutsatser som internationella övervakningsorgan har gett Finland samt verkställigheten av domar av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

År 2014 fästes uppmärksamhet bl.a. vid de slutsatser som Finland fått av FN:s kommitté för övervakning av konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och FN:s kommitté för övervakning av konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Den panel av människorättsaktörer som medverkade i beredningen och uppföljningen av statsrådets första handlingsprogram för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för åren 2012–2013 publicerade i januari 2014 sitt utlåtande och tio rekommendationer om verkställigheten av handlingsprogrammet. Människorättscentret deltog i panelens arbete och dess utlåtande om verkställigheten av programmet.

Människorättscentret har strävat efter att främja ratificeringen och verkställandet av konventioner om de mänskliga rättigheterna genom att medverka som experter i arbetsgrupper, ge utlåtanden om textutkast om ratificering och ordna evenemang om konventionernas teman. Under 2014 erbjöd Människorättscentret också expertstöd vid beredningen av ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD). Människorättscentret och den arbetsgrupp för funktionsnedsättningar som tillsatts av människorättsdelegationen förberedde sig för sin del för att ta emot den uppföljningsuppgift enligt artikel 33.2 i konventionen som ingick i regeringspropositionen. Det är frågan om den första uppgift som Finlands nationella människorättsinstitution gemensamt anvisas i lagstiftningen.

3.3

Nationell förebyggande mekanism mot tortyr

3.3.1

FAKULTATIVT PROTOKOLL

Riksdagens justitieombudsman utsågs 7.11.2014 till det nationella kontrollorganet (NPM, National Preventive Mechanism) enligt det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture). Människorättscentret, som har inrättats i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli (MRC) och dess människorättsdelegation uppfyller å sin sida de krav som ställs på det nationella tillsynsorganet i de fakultativa protokollen med hänvisning till de s.k. Parisprinciperna.

Tillsynsorganets uppgift är att genomföra kontroller på ställen där personer är eller kan hållas frihetsberövade. Avsikten har varit att ge det fakultativa protokollet ett mycket brett tillämpningsområde. Tillämpningsområdet omfattar förutom fängelser, polisinrättningar och häkten, även exempelvis förläggningar för utlännings-, psykiatriska sjukhus, skolhem, barnskyddsanstalter samt under vissa förutsättningar vårdinrättningar och boendeenheter för äldre personer och utvecklingsstörda. Totalt omfattas tusentals verksamhetsställen av protokollet. I praktiken kan det t.ex. handla om besök på vårdinrättningar för äldre personer med minnessjukdom, i syfte att förebygga att dessa personer behandlas illa eller att deras självbestämmanderätt kränks.

3.3.2

JUSTITIEOMBUDSMANNENS UPPGIFT SOM NATIONELLT TILLSYNSORGAN

I det fakultativa protokollet betonas det nationella tillsynsorganets uppgift att förebygga tortyr och annan förbjuden behandling genom regelbundna besök. Det nationella tillsynsorganet har befogenheter att ge myndigheterna rekommendationer i syfte att förbättra behandlingen av och förhållandena för frihetsberövade personer samt förebygga verksamhet som förbjuds enligt konventionen mot tortyr. Tillsynsorganet ska även kunna ge förslag och utlåtanden om existerande eller planerad lagstiftning.

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman har justitieombudsmannen redan tidigare haft som särskild uppgift att inspektera slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas. Det fakultativa protokollet medför dock flera nya aspekter och ställer nya krav på inspektionerna.

I egenskap av nationellt tillsynsorgan är justitieombudsmannens befogenheter något mer omfattande än i samband med annan laglighetsövervakning. Enligt grundlagen har justitieombudsmannen behörighet över en privat aktör bara i det fallet att denna sköter ett offentligt uppdrag. Behörigheten som nationellt besöksorgan omfattar däremot också andra privata aktörer som driver verksamhetsställen där personer är eller kan hållas frihetsberövade, antingen med stöd av ett beslut av en myndighet eller på dess uppmaning eller med dess samtycke eller medgivande. I denna definition ingår t.ex. förvarsplatser för frihetsberövade personer ombord på fartyg eller i anslutning till vissa publikevenemang och flygplan eller

andra fortskaffningsmedel i privata personers besittning eller ägo som används för att transportera frihetsberövade personer.

Helt nytt är också att JO för att sköta sitt uppdrag som nationellt besöksorgan kan anlita sakkunniga. Möjligheten att använda experter är måhända det viktigaste mervärdet av det fakultativa protokollet i justitieombudsmannens inspektionsarbete. Även om JO inte tidigare haft denna möjlighet, har det varit möjligt att genomföra inspektioner tillsammans med regionalförvaltningsverket. Sådana gemensamma inspektioner gjordes under tillsynsäret hos polisen, socialvården och hälso- och sjukvården. Polisinrättningens förvaringsutrymmen har redan tidigare inspekterats tillsammans med arbetarskyddsmyndigheten när temat för inspektionen var hur renoveringen av utrymmena påverkade både de frihetsberövade och arbetstagarna.

I detta sammandrag sammanställs information om alla iakttagelser som gjorts vid inspektionerna av det nationella tillsynsorganets uppgiftsområde under 2014 trots att JO:s verksamhetsområde som nationellt tillsynsorgan officiellt började först i november 2014. Det har varit möjligt att förutse uppgiften eftersom förberedelsen av reformen pågått under flera år. JO har bl.a. ökat antalet inspektioner och genomfört ännu fler inspektioner utan förvarning. JO genomförde totalt 111 inspektioner 2014 av vilka cirka hälften var inspektioner som ingick i det nationella tillsynsorganets verksamhetsområde. Av dessa var cirka en tredje del utan förvarning. Syftet var att även i fortsättningen genomföra inspektioner vid s.k. obekväma tidpunkter. Under inspektionsåret besöktes barn- och ungdomshem på sön-dagskvällen.

JO:s verksamhet har även utvecklats i samband med andra uppgifter än som nationellt tillsynsorgan mot att verka vägledande, utvecklande och främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Vid inspektionsbesöken var syftet allt oftare att vägleda tillsynsobjektet mot lagenliga och goda

förfaranden. Tillsynsobjekten kunde redan i samband med inspektionen få respons om iakttagelserna samt erhålla vägledning och rekommendationer. Samtidigt var det möjligt att föra diskussioner i samförstånd om hur t.ex. observerade felaktiga förfarande kan korrigeras i inspektionsobjekten.

I promemorian eller protokollet sammanställt efter mötet framförs vanligtvis iakttagelser som gjorts vid inspektionen. Om dessa inte behandlats redan under inspektionen kan inspektionsobjektet ombes att meddela inom utsatt tid vilka eventuella åtgärder som vidtas med anledning av iakttagelserna. Om det under inspektionen förekommit sådant som förutsätter en undersökning kan JO ta upp det till prövning på eget initiativ och ärendet behandlas inte desto mer i protokollet.

Rekommendationen från de internationella organen är att det nationella besöksorganet organiseras som en egen fristående enhet. På JO:s kansli har det emellertid verkat lämpligare att integrera besöksorganets uppgifter med hela kansliets arbete. Verksamhetsställen som ingår i tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet finns inom många förvaltningsområden. Stäl-lena och den tillämpade lagstiftningen samt grupperna av personer som är frihetsberövade varierar. Detta gör att också den sakkunskap som krävs för olika inspektionsbesök är olika från fall till fall. En eventuell fristående enhet skulle i varje fall bli mycket liten och i praktiken skulle det inte vara möjligt att få ihop all den sakkunskap som krävs.

Inspektionsverksamheten och JO:s övriga uppgifter, i synnerhet behandlingen av klagomål, stöder varandra. Den information och erfarenhet som inspektionerna ger kan tas till vara och utnyttjas när man behandlar klagomål och *vice versa*. Även på grund av detta är det viktigt att så många som möjligt av kanslipersonalen deltar i det nationella besöksorganets uppgifter och åtminstone de vars uppgiftsområde omfattar verksamhetsställen som ingår i tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet, alltså i praktiken majoriteten av kansliets föredraganden.

3.3.3 INSPEKTIONSVERKSAMHETEN

Polisens förvaringslokaler

Polisen håller frihetsberövade personer i förvar på flera olika grunder. Den största gruppen frihetsberövade utgörs av berusade och den näst största gruppen av personer som misstänks för brott. I polisfängelserna förvaras också i viss mån personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen. Frihetsberövandets längd varierar beroende på grunden, från några timmar till flera månader. Ett problem är i synnerhet de långa förvaringstiderna när det gäller häktade, eftersom polisfängelserna på grund av sin utrustning inte lämpar sig för långvarigt boende.

Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har också fäst uppmärksamhet vid förvaringen av häktade och utlänningar som tagits i förvar i polisens förvaringslokaler under sina besök i Finland. Frågor gällande häktning utreds för närvarande inom justitieministeriets arbetsgrupp. Alternativen för häktning, förvaring av häktade och transport av fångar utreds. Förvaringen av utlänningar som tagits i förvar i polisens utrymmen kommer sannolikt att minska betydligt i fortsättning eftersom verksamheten på en ny förvarsenhet i Joutseno inleds i oktober 2014.

Häktade hålls i polisfängelser åtminstone när det gäller gripande som är längre än några timmar. För närvarande finns sextio polisfängelser. År 2014 inspekterades 11 polisfängelser i olika delar av Finland. Vid inspektionerna gjordes följande iakttagelser gällande de frihetsberövades förhållanden eller behandling.

En del av polisfängelsernas utrymmen för utomhusvistelse var så slutna och skyddade att det inte är möjligt att se ut. T.ex. dröjer sig tobaksröken länge kvar i utrymmet. Man kan ställa frågan om vistelsen i dem faktiskt sker utomhus.

Under tidigare år uppmärksammades att användningen av toaletten i cellen kunde ses med övervakningskameran, varvid integritetsskydd saknades. Polisstyrelsen har därefter instruerat polis-inrättningarna, att saken bör ordnas genom tekniska lösningar i samband med ändrings- och renoveringsarbeten. Om sådana inte genast är förestående, bör kamerabilden eller bildvinkeln justeras så, att integritetsskyddet förverkligas. I vissa polisfängelser genomfördes ärendet först efter att JO:s kansli genomfört inspektionen.

I polisfängelserna påtalades också att personalen ska på eget initiativ ge de frihetsberövade tillräcklig information om deras rättigheter. I nuläget ska över huvud taget större satsningar göras på utbildningen av personalen.

Ordnandet av hälso- och sjukvården är otillfredsställande och läkemedelsdispenseringen har varit särskilt problematisk. Detta har framkommit vid inspektionerna och även i de inlämnade klagomålen.

BJO framförde vid polisstyrelsen att han ansåg skillnaderna i personalens utbildning i polisfängelserna problematisk. BJO konstaterade även att det fanns anledning att fästa uppmärksamhet i samband med polisens laglighetsövervakning vid iakttagelserna som CPT lagt fram vid besöket under inspektionsåret till Finland.

Försvarmaktens förvaringslokaler

Under 2014 genomfördes inspektioner till tre garnisoner förutom inspektionen av det finländska krishanteringstruppet i Libanon. Enligt statistik om militära brott och påföljd inlämnad av Huvudstaben 2014 fanns det 259 gripna och 15 anhållna. I försvarmaktens lokaler fanns inga fängslade personer eller personer som undergick arreststraff under de två senaste åren. Under inspektionsåret uppkom inget behov att ingripa i behandlingen eller förhållandena för de frihetsberövade.

Tullens förvaringslokaler

I samband med inspektionen av tullen i Vaalimaa inspekterades Tullens och Sydöstra Finlands gränsbevakningssektions gemensamma låsta förvaringsutrymmen. Till följd av inspektionen inledde BJO en särskild utredning om på vilka grunder och enligt vilket förfarande Tullen och gränsbevakningssektionen förvarar personer i dessa utrymmen.

Brottpåföljdsbranschen

År 2014 fanns i Finland 26 fängelser av vilka 13 var slutna och 10 öppna anstalter. Förutom dessa fanns tre slutna fängelser där det fanns ett öppet fängelse. I Brottpåföljdsmyndighetens hälso- och sjukvårdsenhet ingår dessutom Fängelsesjukhuset och Psykiatriska fängelsesjukhuset. Fängelsesjukhuset i Tavastehus är det enda allmänläkarledda somatiska sjukhuset avsett för fångar. Det Psykiatriska fängelsesjukhuset svarar för sin del för fångarnas akuta psykiatriska sjukhusvård inom hela landet. Sjukhuset har enheter i Åbo och Vanda. Under inspektionsåret besöktes två fängelse samt Fängelsesjukhuset och en fängelsepoliklinik. Antalet inspektioner påverkades av ändringarna i arbetsfördelningen inom JO:s kansli och CPT:s inspektionsbesök i Finland då CPT besökte fyra olika fängelser.

BJO fäste särskild uppmärksamhet under sitt inspektionsår vid de kvinnliga fångarnas förhållanden och ställning.

I Kuopio fängelse där majoriteten av fångarna är män konstaterades att på den kvinnliga fängelseavdelningen med 10 platser var fångarnas möjlighet till verksamhet och fritidssysselsättning knappa. JO granskar på eget initiativ gällande alla fängelser, hur lång tid fångarna tillbringar i cellerna. Dessutom fästes uppmärksamhet vid hur trista utomhusutrymmena som påminde om polis-fängelsernas motsvarande utrymmen var. Kvinnoavdelningen vistades utomhus under dessa för-

hållanden. Under rundturen på inrättningen observerades dock gårdsområden som kunde ha utnyttjats för utomhusvistelse. BJO föreslog att fängelset skulle överväga åtgärder för att förbättra i synnerhet de kvinnliga fångarnas utomhusförhållanden och -utrymmen.

Innan inspektionen vid Tavastehus fängelse informerades de kvinnliga fångarna i förväg (94 platser för kvinnor) om möjligheten att diskutera med laglighetstillsynen. Samtidigt ombads de att i förväg skriva om missförhållanden som de upplevt och om behandlingen eller hälso- och sjukvården. 10 kvinnliga fångar lämnade svar. I samband med inspektionen samtalade två kvinnliga JO-sekreterare med de kvinnliga fångarna. Bland de kvinnliga fångarna ansågs bl.a. tillgången till hälso- och sjukvård samt dess kvalitet vara ett problem. På de kvinnliga avdelningarna, även på avdelningarna för mor-barn fanns fortfarande celler utan toalett. Avskaffandet av sådana s.k. baljceller har förutsatts i flera ställningstaganden av såväl CPT som av JO.

Ärenden som framkommit vid hörandet av de kvinnliga fångarna behandlades under inspektionen tillsammans med fängelseledningen på endera allmän nivå eller med fångens samtycke på individuell nivå. I detta sammanhang fästes fängelsets uppmärksamhet åter en gång vid att celler utan toalett användes fortfarande och det betonades att fångar som bor i sådana celler ska ha en möjlighet att gå på toaletten och att detta måste ske utan fördröjning. Uppmärksamhet fästes för övrigt vid det dåliga skicket i fängelsernas utrymmen. Ledningen lovade att utreda de framkomna ärendena – såsom hur arbetstagarna vid fängelset uppträder och de påstådda kollektivbestraffningarna.

I slutresponserna konstaterades även att flera fångar berättat att de upplevt att fången mistänktes för något sådant som påverkar förtroendet för fången t.ex. genom tips eller personalens observationer. Detta påverkar å sin sida faktorer som gäller fångens behandling och rättigheter såsom placering, permissioner och oövervakade besök. Fångarna får dock inte veta om en sådan

misstanke och kan inte försvara sig. Fången har sålunda inte tillgång rättskyddsmedel på samma sätt som i ärenden som går till behandling av disciplinära frågor.

Efter inspektionen delgavs fången JO:s avgöranden där man tagit ställning till situationer av denna typ och framfört en åsikt att fången ska höras och ärendet ska avgöras i informationssystemet över fångar genom t.ex. kommentaren ”ingen påföljd”. Fängelsedirektören meddelade BJO om åtgärderna som vidtagits utgående från iakttagelserna vid inspektionerna.

I samband med diskussionerna och klagomålen från fångarna framkom att anrop från cellerna inte besvaras utan dröjsmål. BJO startade på eget initiativ en utredning av hur anropssystemet från celler vid Tavastehus fängelse fungerar och arrangemangen i anknytning till fångarnas toalettbesök.

Under diskussionerna med de kvinnliga fångarna framkom även att s.k. egenvårdsläkemedel mot smärta inte längre fanns tillgängliga för fångarna på fängelsernas avdelningar. Detta kunde betyda att fången var tvungen att vänta på att få hjälp för sitt besvär från polikliniken vid fängelset även över ett veckoslut. BJO ansåg det som dålig behandling och i strid med normalitetsprincipen att fången inte har möjlighet att på enkelt sätt få snabb lindring i situationen. Det var även problematiskt att övervakningspersonalen bedömde smärtans storlek.

BJO undersökte på eget initiativ distributionspraxis för egenvårdsläkemedel. BJO ansåg även fångarnas meddelanden om avvikelser vid medicinering som oroväckande. I samband med felfri läkemedelsbehandling gäller det framför allt patientsäkerhet. BJO ansåg det nödvändigt att fortsätta utredningen av ärendet på eget initiativ.

Vid inspektionen av fängelsesjukhuset ansåg sjukhusets ledning det som problematiskt att det inte fanns en avdelning för somatiska kvinnliga patienter. Därför kunde endast kvinnliga patienter i akut behov av vård få vård på sjukhuset. Ur personalens sida framfördes även kylan i cellerna. Angående temperaturfrågor anvisade BJO att ta

kontakt med den instans som hyr ut utrymmena och berättade att JO hade flera sådana anhängiga klagomål gällande cellernas temperatur.

Uppmärksamhet fästes vid att sjukhuset ska sträva efter att avlägsna problemen för en rullstolsbunden fånge i anknytning till hinderfri rörlighet och utomhusvistelse. I samband med inspektionen framkom att det inte fanns underkläder för kvinnor i urvalet av institutionskläder och att det inte kommit några mammakläder till sjukhuset även om det fanns behov. BJO bad Brottsförhållningsmyndighetens centralförvaltningsenhet om en utredning om de kvinnliga fångarnas tillgång till mammakläder. Därifrån meddelades att Brottsförhållningsmyndigheten utökade sitt sortiment av fångkläder med mammabyxor i början av 2015. Bland fångkläderna ansågs att tröjan för fritidsbruk kan vid behov tas i en större storlek och användas som mammatröja.

Vid BJO:s besök på Brottsförhållningsmyndighetens centralförvaltningsenhet behandlades bl.a. CPT:s besök i Finland och Brottsförhållningsmyndighetens planerade åtgärder med anledning av CPT:s preliminära observationer. De centrala problemen var de rädda fångarna, baljcellerna, förvaringen av de häktade i polisfängelser och ordnandet av fångarnas hälso- och sjukvård.

Dessutom diskuterades de slutna fängelsernas nya telefonsystem. Systemet hade underlättat ordnandet av samtal men det hade kommit respons från fångarna till JO:s kansli om att fångarnas samtal inte kopplades via en växel på grund av spärren för samtalsöverföring. Detta försvårade bl.a. fångarnas möjlighet att uträtta ärenden hos myndigheter och vid samtal till bi-träden bröts samtalen direkt efter att växeln överfört samtalet. Brottsförhållningsmyndigheten håller på att ta i bruk s.k. hands free-hörlurar med hjälp av vilka fångarna kan ringa t.ex. samtalen till bi-träden via personalens telefon oberoende av spär-rad samtalsöverföring. Anvisningar om detta ges till alla fängelser i början av 2015.

Utlänningsärenden

I samband med inspektionen vid förvarsenheten i Krämertsskog framkom det att frihetsberövandet fortsatte för de utlänningar som placerats vid förvarsenheten men som frigivits och väntar på utvisning, eftersom de praktiska arrangemangen för avlägsnandet ur landet inte har inletts i tid. BJO tog upp ärendet på eget initiativ och konstaterade i sitt beslut att frihetsberövandet av en utlänning som ska avlägsnas ur landet inte får fortsätta efter att straffet avtjänats av en sådan anledning som skulle kunna avgöras genom myndighetsåtgärder redan medan straffet avtjänas.

JO gjorde även en på förhand anmäld inspektion vid förvarsenheten i Krämertsskog under inspektionsåret. Han konstaterade följande iakttagelser.

Efter en misslyckad avvisning ordnas inga hälsokontroller för dem som skickas tillbaka till förvarsenheten. Under diskussionen konstaterades att genomförandet av en sådan undersökning skulle förbättra både den avvisades och personals rättskydd. JO rekommenderade att förvarsenheten i Krämertsskog genomför en hälsoundersökning på en utlänning som återförs till enheten.

Det förekom oklarhet gällande möjligheten för rättskydd för utlänningar som tagits till förvar och som förvaras separat eftersom enligt informationen som erhöles under inspektionen verkade det som om Helsingfors tingsrätt inte hanterar anmälningar i enlighet med lagen gällande beslut om att hålla en person i avskildhet. JO tog upp ärendet på eget initiativ.

I samband med inspektionen av utrymmen konstaterades att i enhetens slutna utrymme för utomhusvistelse inte fanns något skydd vilket gör att personen som tagits till förvaring endera blir våt eller kan inte vistas utomhus vid regn. Enligt JO ska det endera byggas ett tak eller en lätt skyddskonstruktion eller skaffas regnrockar för personerna i förvar som möjliggör utomhusvistelse även vid dåligt väder.

Socialvård

Inom socialvården kan det vara oklart i vilka enheter frihetsberövade som avses i det fakultativa protokollet hålls eller kan hållas. Dessa är t.ex. boendeenheter där dörrarna inte nödvändigtvis behöver vara låsta och de boende anses inte annars heller som frihetsberövade – även om deras aktiviteter kontrolleras eller måste begränsas till exempel på grund av ringa personalresurser. I det fakultativa protokollet konstateras att frihetsberövning även betyder att en person placeras i en övervakningsinrättning från vilken han eller hon inte kan avlägsna sig av egen vilja.

Under 2014 fanns det totalt 21 inspektionsobjekt av vilka cirka hälften riktade sig till enheter där frihetsberövade som avses i det fakultativa protokollet förvaras eller kan förvaras. Objekten fanns på olika platser i Finland och inspektionerna gjordes oftare än tidigare utan förvarning.

Boende- och vårdinrättningar för äldre personer

Inspektionerna utfördes både på myndighetens egna enheter och med anledning av köptjänster på enheter som drivs av privata tjänsteleverantörer. Vid inspektionerna eftersträvades särskilt en bedömning av hur principerna för en värdig ålderdom tillgodoses och kunden bemöts. Terminalvården och anknytande smärtlindring är en väsentlig del av detta. Vid inspektionerna gjordes följande iakttagelser.

Vid inspektionen vid demensenheten vid Servicehuset Rudolf som ägs av Helsingfors stad (15 institutionsplatser) fästes uppmärksamhet vid flera faktorer:

- På grund av att alarmsystemen inte fungerade framkom betydande problem. Dessa försvårade på många sätt vården av de äldre och möjligheten att få effektiv hjälp särskilt med avseende på servicehusets stora storlek och invånarantal.

- Att tvinga de boende att använda blöjor kontinuerligt och bristen på hjälp vid toalettbesök ansågs vara omänskliga och kränka människovärdet. Inspektionsobjektet ombads utreda om detta delvis beror på att dörrarna till toaletterna är för smala i lägenheterna och hur situationen kan åtgärdas. De äldres möjlighet till utomhusvistelse ansågs otillräckliga.
- Terminalvård ordnades inte korrekt i det hänseende att det sker i ett två personers rum. Mängden personal ansågs inte vara tillräcklig med avseende på situationerna. Den äldre personens rätt att dö värdigt måste beaktas och omständigheterna korrigeras.

Staden ombads lämna en utredning om alla observerade missförhållanden och om hur dessa kommer att korrigeras. Efter inspektionen fick man kännedom om att en äldre person som bott i en bostad i samma servicehus (inte demensenheten) och inte använt sig av service varit död i sin lägenhet under cirka fyra veckor. En utredning om detta krävdes också. BJO bad att staden alltid lämnar en skriftlig utredning till henne om det sker liknande dödsfall i något av stadens servicehem. Samtidigt ska staden göra en utvärdering om vad som varit anledningen och hur situationen kan undvikas.

Inom demensenheten vid boendeenhet Kotivaa inom Järvi-Pohjanmaas samarbetsområde (nio institutionsplatser) användes som begränsningsåtgärder sängkarmar, s.k. hygienoveraller och en geriatrisk stol. Inspektionsobjektets uppmärksamhet fästes vid att begränsningsåtgärderna för självbestämmanderätten ska grundas på en medicinsk bedömning och att begränsningsåtgärderna ska registreras noggrant. Behovet av och antalet begränsningsåtgärder ska även bedömas regelbundet.

En inspektion vid servicecentralen Kotoplassi, som ägs av samkommunen JIK (två demensenheter, totalt 37 institutionsplatser), konstaterades stor problem på grund av att larmsystemet inte fungerade. Detta försvårade de äldres vård och effektivt erhållande av vård särskilt med avseende på servicecentrets stora storlek och invånarantal.

Med avseende på detta måste även nattillsynen hållas ringa (endast två nattsköterskor). Samkommunen ombads ge en utredning av iakttagelserna.

Enheter för barn och unga

BJO framförde i samband med en inspektion sin åsikt om när och hur begränsningsåtgärder får användas inom socialvårdens enheter där frihetsberövade barn och ungdomar hålls (i fortsättningen används den gemensamma benämningen barn).

- Förutsättningarna för och användningen av begränsningsåtgärder ska alltid bedömas individuellt så att begränsningsåtgärder riktas till barnet endast i den omfattning att avsikten med omhändertagandet genomförs eller som barnets eller den andra personens hälsa eller säkerhet nödvändigtvis kräver. Av de tillgängliga åtgärderna måste den åtgärd som begränsar minst barnets självbestämmanderätt eller annan grundläggande rättighet väljas och om lindrigare åtgärder räcker får inga begränsningar tillgripas.
- Begränsningsåtgärderna ska vara i en vettig och skälig proportion till målet som ställs för deras användning. Begränsningsåtgärderna ska alltid genomföras på ett så finkänsligt sätt som möjligt som respekterar barnets människovärde och grundläggande rättigheter.
- Om en begränsning som begränsar rörelsefriheten *de facto* även begränsar barnets kontakter måste ett överklagbart beslut gällande kontakt tas.
- Om begränsningsåtgärder riktas till barnet ska det finnas individuella lagstadgade grunder för deras användning. Begränsningsåtgärderna ska alltid grundas i ett beslut gällande ärendet eller i anteckningar i journalhandlingar.
- Begränsningsåtgärderna måste genomföras finkänsligt och på ett sätt som respekterar barnets integritet och människovärde. En personkontroll som riktas till barn berättigar inte till att barnet kläs av så att hans eller hennes kropp kan inspekteras.

- Begränsningsåtgärderna kan inte användas schemamässigt som ett sätt att uppfostra alla placerade barn. Begränsningsåtgärderna får aldrig användas som en påföljd eller ett straff.

Vid Lagmansgårdens skolhem som upprätthålls av staten användes som åtgärd för att lugna ner barnet ett s.k. närvårdsrum dit barnet togs och där han eller hon fick tillbringa 2 – över 24 h i en vuxen persons sällskap. Under inspektionen diskuterades förfarandets lagenlighet i gott samförstånd. Enligt laglighetsövervakarens praxis betraktades detta som isolering vilket förutsätter ett särskilt beslut. Tillsammans med personalen dryftades även frågan om det är möjligt att hålla fast en elev som rymt för att hindra att han eller hon rymmer igen och eventuellt orsakar en risk för sin egen säkerhet och utveckling. Enligt BJO lämpar sig begränsningsåtgärder enligt barnskyddslagen i regel inte i en sådan situation.

BJO uppmanade barnskyddsanstalterna att fästa uppmärksamhet i sin verksamhet vid åtgärder för att förebygga barnens rymningar och att de inte återvänder från sin ledighet genom att t.ex. de vuxna vid anstalten visar omsorg, miljön vid anstalten är positiv, barnet hörs och genom ett aktivt familjearbete.

Vid inspektionen av samma skolhem konstaterades brister i behandlingen av svenskspråkiga barn. Dessa barns jämlikhet ska säkerställas genom att se till att besluten som gäller fattas på basis av en svenskspråkig blankettmall. Detta har inte skett eftersom det inte finns några tillgängliga svenskspråkiga blankettmallar. Eftersom ärendet även gällde de statliga skolhemmens ledning skickades protokollet från inspektionen för kännedom till verksamhetschefen inom de statliga skolhemmen inom Institutet för hälsa och välfärd.

Vid inspektionen på det privata Ungdomspsykiatriska boendehemmet Puro diskuterades om begränsningarna i enlighet med barnskyddslagen kunde riktas till ett barn på rymning. JO konstaterade att socialvården har rätt att besluta om det omhändertagna barnets vistelseort. Myndighe-

ten har dock inte rätt att ingripa i barnets rörelsefrihet på annat sätt än det som föreskrivs i barnskyddslagen. För att hämta barnet tillbaka till anstalten måste socialvårdsmyndigheten be om handräckning av polisen. I barnets fysiska integritet kan endast ingripas genom fasthållande i enlighet med barnskyddslagen för att lugna barnet.

Utgående från de vid inspektionen på det privata ungdomshemmet Tiirakallio framkomna iakttagelserna utredde BJO på eget initiativ hur barnen som placeras på anstalten har tryggats en tillräcklig möjlighet att personligen träffa en socialarbetare eller annan arbetstagare inom barnskydd som ansvarar för hans eller hennes ärenden. BJO utredde dessutom på eget initiativ vissa ärenden i anknytning till barnens behandling och användningen av begränsningsåtgärder.

På allmän nivå fäste BJO uppmärksamhet vid att begränsningen av kontakt också var en sådan åtgärd genom vilken barnets rätt att hålla kontakt med sina närstående begränsas. Anstaltens praxis att ta bort telefonerna samt andra begränsningar av användningen av telefonen kan alltså förutsätta ett begränsningsbeslut som kan överklagas till förvaltningsdomstolen. Direkt avlyssning av samtal kräver däremot alltid att ett överklagbart beslut fattas.

Utgående från iakttagelserna vid inspektionen vid den privata barnskyddsanstalten Palvelukeskus Hiekkarinne inledde BJO på eget initiativ en noggrannare utredning av följande omständigheter:

- Hur säkerställs för barnen som placerats på anstalten en tillräcklig möjlighet att personligen träffa den socialarbetare eller annan arbetstagare inom socialvården som sköter hans eller hennes ärenden.
- Hur säkerställs en korrekt delgivning av begränsningsbesluten och hur övervakas inom placeringskommunerna att de vidtagna begränsningsåtgärderna är lagenliga.
- Hur tas besluten om särskild omsorg i placeringskommunerna och vad innebär förverkligandet av särskild omsorg.

Personer med funktionsnedsättning

Vid inspektioner på anstalter för personer med funktionsnedsättning och i andra boendeenheter inspekteras särskilt kundernas förhållanden och behandling samt tillgodoseendet av deras grundläggande fri- och rättigheter. Användningen av ett säkerhetsrum är det sista alternativet och innan det tillgrips måste klientens tillstånd utredas på ett sätt som begränsar hans eller hennes rättigheter i en mindre omfattning.

Detta framkom särskilt året innan vid inspektionen av boendetjänsterna för handikappservice i Mellersta Finland. Stiftelsen anvisades genom att konstatera att användningen av tvång är endast möjlig och i den omfattning då klientens eller någon annan persons säkerhet kräver nödvändigtvis detta. Det ska finnas tillräckligt med personal och att personalen avviker från platsen får inte vara en anledning till att klienten stängs in eller låses in mot egen vilja i sitt eget rum eller i ett säkerhetsrum.

Vid inspektionen på Rinnekoti-stiftelsens forsknings- och rehabiliteringsenheter fästes uppmärksamhet vid förverkligandet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och särskilt barn

- vid användning av begränsnings- och skyddsåtgärder
- vårdpraxis
- anteckningar i journalhandlingar samt andra registreringar
- vid hälso- och sjukvård inklusive mentalvårdsservice.

Under inspektionen diskuterades även lösningsmodeller vid utmanande situationer. I två enheter användes en s.k. nattoverall som den boende inte kan ta av själv. Overallen hindrar från nedsmörjning med avföring och åtandet av blöjan. I en enhet användes en skyddsskärm för att skydda personalen men även för att hindra en klient som beter sig utmanande från att skadas.

JO betonade allmänt att begränsnings- och skyddsåtgärder ska tillgripas i sista hand och för att stödja samt främja klientens självbestäm-



JO Jämskeläinen anser att det är problematiskt att gränsnings- och skyddsåtgärder baseras på enheternas interna regelverk, eftersom någon detaljerad lagstiftning inte finns att tillgå. Bilden visar trygghetsrummet vid den psykiatriska Vaaka-enheten vid Rinnekoti. I rummet finns en säker, specialtillverkad säng, egen toalett, kameraövervakning och ett fönster för övervakning.

manderätt då institutions- och boendetjänster produceras för funktionshindrade personer.

För stiftelsen poängterades även att en korrekt registrering av enskilda klienter ska göras även vid användningen av begränsningsåtgärder. Vid registrering av skydds- och säkerhetsåtgärder ska uppmärksamhet fästas vid beskrivningen av skeendet, t.ex. vilka omständigheter som ledde till våldssituationen och begränsningsåtgärder. Med avseende på klientens och arbetstagarens rättskydd är detaljerade anteckningar viktiga för

att lagenligheten för begränsningsåtgärderna ska kunna bedömas i efterhand. Anteckningarna stödjer å sin sida arbetet som görs på arbetsplatsen för att minska begränsningsåtgärderna.

Hälso- och sjukvård

Under 2014 inspekterades enheter inom fyra hälso- och sjukvårdsenheter där frihetsberövade personer hålls. Alla var sådana som var avsedda för vuxna i behov av psykiatrisk vård. Regelbundna inspektioner från JO:s kansli har gjorts till någondera av statens mentalsjukhus – Niuvanniemi sjukhus besöktes senast 2010 och Gamla Vasa sjukhus 2012. Under inspektionsåret besöktes inte Niuvanniemi sjukhus eftersom CPT besökte det vid sin inspektion som riktades till Finland. Vid JO:s och CPT:s inspektioner fästes särskild uppmärksamhet vid isoleringspraxis samt vid förverkligandet av patienternas och de anhörigas rätt till information.

Vid den senaste inspektionen till Niuvanniemi sjukhus inledde JO på eget initiativ en utredning om behandlingen av de isolerade patienterna och förhållanden på sjukhuset. Vid avgörandet som delgavs av JO 2014 fästes uppmärksamhet vid följande omständigheter i patientens förhållanden och behandling under isolering:

- Det mycket knapphändigt utrustade isoleringsrummet lämpar sig inte för en långvarig vistelse om det inte finns särskilda grunder i anknytning till säkerhet vid förfarandet.
- Från behovet att använda s.k. baljor och andra bäcken bör avstås om inte säkerhetsaspekterna förutsätter något annat.
- Patienten måste alltid ha möjlighet att få kontakt med vårdpersonalen genom en ringklocka eller på annat sätt.
- Patientens möjlighet att inta sin måltid på annat ställe än i isoleringsutrymmet ska främjas.
- Patienten får inte isoleras naken annat än i mycket exceptionella situationer då patienten inte ens kan lämnas ensam iklädd i isoleringskläder.

- Motivering gällande patientens avvikande klädsel ska presenteras i journalhandlingarna – JO bad sjukhuset av överväga komplettering av anvisningar gällande begränsningsåtgärder.
- I sjukhuset ska finnas sådana kläder för både manliga och kvinnliga patienter som självdestruktiva isolerade patienter kan använda på ett säkert sätt.

JO har ansett behandlingen av en person isolerad vid det psykiatriska sjukhuset som förödmjukande och framfört kompensation då patienten tvingats utföra sitt behov på golvet i isoleringsrummet eller i en hink. JO har även framfört följande iakttagelser:

- Människovärdig behandling och god vård av en patient som genomgår psykiatrisk sjukhusvård förutsätter att en person som är isolerad alltid har möjlighet att gå på toaletten – även av denna anledning ska en isolerad patient ha möjlighet att utan dröjsmål få kontakt med vårdpersonalen och patienten bör även erbjudas aktivt möjlighet att gå på toaletten utan att patienten själv alltid behöver be om det. I isoleringsrummets sedvanliga utrustning ingår inte en hink. I människovärdig behandling ingår även en lämplig klädsel i speciellsituationer (underbyxor och undertröja är inte lämpliga) och ska tillhandahållas utan att patienten måste be separat om det.

Med anledning av inspektionen utan förvarning på den slutna avdelningen för vuxenpsykiatri vid Forssa sjukhus (20 patientplatser) framförde JO följande iakttagelser och rekommendationer:

- Utgående från sjukhusets anvisningar erhöles en uppfattning att patienten kläs av i sina underkläder vid isolering. Detta är inte ett korrekt förfaringsätt. Patienten måste få lämplig klädsel som motsvarar en sedvanlig klädsel om det inte i enskilda fall finns behov av att använda annan klädsel t.ex. på grund av patientens självdestruktivitet.

- Enligt anvisningarna ska den isolerade patientens tillstånd kontrolleras minst en gång i timmen. Enligt laglighetsövervakarens etablerade kontroll- och avgörandepraxis ska uppföljningsintervallet vara 15–20 minuter, högst en halv timme. I anvisningarna framkom inte om en person i specialsituation har möjlighet att få omedelbar kontakt med personalen. I specialsituationer ska finnas endera en ringklocka eller annat arrangemang genom vilket patientens omedelbara kontakttagande till vårdpersonalen säkerställs.
- Sjukhuset rekommenderades att anteckna i sina anvisningar att patienten måste ha möjlighet att använda toaletten vid behov även då han eller hon är isolerad. Patienten måste ha möjlighet till daglig utomhusvistelse även under observation och från specialutrymmen om deras tillstånd tillåter detta. Utomhusvistelse på en balkong ersätter inte en egentlig utomhusvistelse.
- Sjukhuset fick anvisningar att sammanställa broschyrer för nya patienter och deras anhöriga. I dessa ska patientens rättigheter framgå på ett begripligt sätt (inklusive rätt att framföra klagan till utomstående instanser).

Ingången till alla inspekterade avdelningar vid Muurola sjukhus skedde genom porten där det finns en metalldetektor. Om detta finns inga bestämmelser. JO betonade att både patienter och besökande på avdelningen måste informeras om användningen av en metalldetektor.

Vid inspektionen av Keropudas sjukhus fästes uppmärksamhet vid säkerheten på toaletten i isoleringsutrymmet särskilt med avseende på självdestruktiva patienter. Patienten kunde stänga toalettens gliddörr själv så att han eller hon var fullständigt utom räckhåll för övervakning. Sjukhuset ombads göra en utredning om hur patienternas säkerhet omhändertas. Vid inspektionen framkom även att det inte var möjligt till utomhusvistelse från isoleringsutrymmena på grund av personalbrist. En utredning om detta krävdes också.

Vid inspektionen upptäcktes att en injektion mot vilja som patient i bälte erhöll inte antecknats i förteckningen över begränsningar där alla begränsande åtgärder som görs på en patient ska antecknas. Enligt inspektionen framförde regionförvaltningsöverläkaren muntlig information om ärendet och uppmanade personalen att göra tillbörliga anteckningar.

5.6 gjordes en oanmäld inspektion på den psykiatriska kliniken vid Muurola sjukhus i Lapplands sjukvårdsdistrikt. Byggnadens stora balkonger härstammar från tiden som tuberkulossjukhus. JO framhöll att möjligheten att gå ut på balkongen inte får ersätta den egentliga dagliga utomhusvistelsen.



3.4

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

På basis av sina observationer i samband med laglighetskontrollen delger justitieombudsmannen 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 framfört önskemål om att ett sådant avsnitt ska bli en vedertagen del av JO:s berättelse (GrUB 13/2010 rd).

Alla laglighetsproblem eller problem som berör de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna kommer emellertid inte till JO:s kännedom. Laglighetskontrollen grundar sig till stora delar på de klagomål som inkommer från allmänheten. Därutöver 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 dock 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 påtalats i ett av JO:s beslut eller t.ex. i ett beslut av Europadomstolen inte längre upprepas. Myndigheterna 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 allmänhet 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

TIO CENTRALA PROBLEM FÖR DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA I FINLAND

I detta avsnitt i verksamhetsberättelsen 2013 berättades om tio centrala problem för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland som JO Jääskeläinen tog upp vid ett expertseminarium för evalueringen av Finlands nationella

handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter i december 2013. Dessa problem har sammanställts utifrån observationer som gjorts i samband med JO:s verksamhet.

Dessa tio problem är fortfarande aktuella. Den utveckling som har observerats under berättelseåret presenteras i kursiv nedan.

Brister i äldrengars förhållanden och i hur de bemöts

Tiotusentals äldre klienter bor på anstalt eller i serviceboende. JO upptäcker ständigt brister i fråga om näring, hygien, blöjbyten, rehabilitering och möjligheter att röra sig ute, och det kommer även fram att personalbrister kompenseras med övermedicinering.

Också inom öppenvården råder det brister när det gäller hemmaboende äldrengars säkerhet och möjligheter att röra sig ute och sköta ärenden.

När en klient hos äldreomsorgen får sin självbestämmanderätt inskränkt bör detta ha sin grund i lagen. Detta förutsätter en författningsgrund som emellertid saknas helt och hållet.

Resurserna för intern kontroll inom förvaltningen är otillräckliga. Regionförvaltningsverken har inte alltid faktiska möjligheter att överse verksamheten.

Brister i barnskyddet och i handläggningen av barnärenden

Den generella resursbristen i kommunerna inom barnskyddet, det otillräckliga antalet tjänster – särskilt socialarbetartjänster –, socialarbetarnas ibland bristfälliga utbildning och den höga personalomsättningen bidrar alla till att försämra barnskyddet.

Tillsynen av vården av omhändertagna barn utom hemmet är otillräcklig. De kommunala barnskyddsmyndigheterna hinner inte besöka vårdplatserna utom hemmet i tillräcklig omfatt-

ning och känner inte till vilka förhållanden barnen lever i och hur de behandlas i tillräcklig omfattning. Regionförvaltningsverken har inte tillräckligt med resurser för inspektioner.

Mentalvårdstjänsterna för barn och unga räcker inte till. Det är svårt att få vård för placerade barn.

De otillräckliga stödtjänsterna för öppenvården och fördröjningarna på detta område på dem vållar problem för familjer som behöver dessa stödtjänster. Bristerna återspeglas i form av ett växande behov på barnskydd och syns som mentala problem hos barn.

I domstolarna är den totala handläggnings tiden i ärenden som gäller vårdnad av barn eller andra barnärenden ofta orimligt lång med tanke på barnets bästa. I synnerhet utredningar av omständigheter tar orimligt länge att göra.

Brister i tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Lika möjligheter till deltagande hämmas av fysiska, juridiska och sociala hinder samt på grund av brister i fråga om skälig anpassning för personer med funktionsnedsättning.

Personer med funktionsnedsättning får inte tillräckligt med stöd när det gäller arbete och rätten till familj. I många fall arbetar personer med utvecklingsstörning mot en lön som ligger under minimilönen, till exempel på aktivitetscenter. Det händer rätt ofta att barn till utvecklingsstörda omhändertas och kontakt med mamman hindras istället för att man ordnar lämpliga stödtjänster åt familjen.

Praxis varierar i fråga om ingrepp i klienternas självbestämmanderätt inom anstaltsvården. Social- och hälsovårdstjänsterna för funktionshindrade barn är otillräckliga.

Under berättelseåret framkom flera fall av brister i skol- och daghemstransport för barn med funktionsnedsättning (säkerheten vid transporter och beaktandet av barnens individuella behov).

Förfaranden inom anstaltsvården som kränker självbestämmanderätten

Det händer att självbestämmanderätten inskränks genom åtgärder som är helt oberättigade och saknar laga grund, till exempel genom "anstaltsmakt". I situationer som inte omfattas av någon reglering kan inskränkningarna vara orimligt omfattande eller inkonsekventa.

Tillsynen över de rådande tillvägagångssätten är otillräcklig och åtgärderna själva är svåra att kontrollera, eftersom lagstiftningen inte definierar vilka rättskyddsgarantier som bör gälla.

Under berättelseåret överlämnades regeringens proposition med förslag till lag om stärkt självbestämmanderätt för socialvårdens klienter och för patienter och om villkor för begränsningsåtgärder (RP 108/2014 rd), men propositionen förföll.

Problem vid tagande i förvar av utlänningar och s.k. papperslösa personers otrygghet

Det är problematiskt att personer som har berövats sin frihet på grundval av utlänningslagen förvaras i polisfängelse, eftersom polisfängelser inte är lämpliga för långvarig förvaring. På grund av förhållandena i ett polisfängelse blir man tvungen att utföra onödigt stora frihetsbegränsningar på en person som förvaras på grundval av utlänningslagen.

I praktiken har man varit tvungen att förvara utlänningar i polisfängelse därför att den enda förvarsenhet som finns (Krämertsskog) har varit fullsatt hela tiden. För familjer har det dessutom inte funnits någon lämplig förvaringsplats över huvud taget.

Situationen har förbättrats efter att en förvarsenhet öppnades i anslutning till flyktingförläggningen i Joutseno hösten 2014.

Det finns tydliga brister och oklarheter i hur s.k. papperslösa personers basbehov tillgodoses, t.ex. när det gäller tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och grundläggande utbildning.

Under berättelseåret överlämnades en regeringsproposition (RP 343/2014 rd) som hade förbättrat vissa s.k. papperslösas (bl.a. gravida och minderåriga) rätt till hälsovårdstjänster, men propositionen förföll.

Dåliga förhållanden och brister i behandlingen av fångar och häktade personer

För många fångar är problemet brist på aktivitet. Vissa fångar måste vistas i sin cell 23 timmar i dygnet. Rekommendationen given av Europarådets kommitté till förhindrade av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) är att fångar ska kunna vistas utanför sin cell minst åtta timmar per dygn.

Fängelseceller utan toalett strider mot de internationella standarderna för fångvård och kan utgöra en kränkning av fångarnas värdighet. Trots att JO och CPT i flera år har riktat kritik mot detta missförhållande fanns det fortfarande 180 fängelseceller utan toalett i slutet av berättelseåret.

Häktade personer förvaras fortfarande i för omfattande grad i polisfängelse. CPT har kritiserat Finland på denna punkt i 20 år. Enligt de internationella standarderna för fångvård ska brottsmisstänkta förvaras i häkten och inte i polisens lokaler, där förhållandena inte är lämpliga för annan än kortvarig förvaring och där det finns en risk för att den häktade utsätts för påtryckningar.

Under berättelseåret besökte CPT Finland. CPT konstaterade i sina preliminära iakttagelser att förvaringen av de häktade i polisfängelser måste upphöra eftersom det inte finns någon godtagbar anledning att fortsätta.

Brister i tillgången på tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster

De lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänsterna är inte tillräckligt väl ordnade. T.ex. fungerar inte utdelningen av vårdartiklar problemfritt, och av ekonomiska orsaker är mängden utdelade artiklar inte alltid tillräcklig.

Flera gånger under berättelseåret kom det fram brister i utlämnandet av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering.

Kravet på tandläkarjour dygnet runt enligt hälso- och sjukvårdslagen tillgodoses inte.

Fr.o.m. början av 2015 har den så kallade jourförordningen trätt ikraft som innehåller närmare bestämmelser om hur jouren ska ordnas.

Tillgången till vård enligt lagstiftningen om vårdgaranti tillgodoses fortfarande inte helt och hållet.

På basis av observationerna under berättelseåret gäller detta i synnerhet mentalvårdstjänster för barn och unga.

I många fall är vårdköerna för långa.

Det råder brister i hälso- och sjukvården för specialgrupper, bl.a. beväringar, fångar och s.k. papperslösa.

Otrygg läromiljö inom den grundläggande utbildningen

Skolmobbing har inte bekämpats i tillräcklig grad. Skolorna har inte tillräckliga medel att upptäcka och gripa i mobbing.

Det kommer ständigt fram problem med ineluften i skolorna.

Hur ett barn får elevvård, rehabilitering och annat stöd till skolgång och lärande beror på var barnet bor och på hemkommunens ekonomiska situation. Barnets individuella behov kan inte alltid tas i beaktande.

Permittering av lärare har ökat.

Långa behandlingstider i rättsprocesser och brister avseende domstolars strukturellt oberoende ställning

Försenade rättegångar har länge varit ett problem i Finland. Problemet har tagits upp både i den nationella laglighetskontrollen och i Europadomstolens rättspraxis. Trots vissa lagreformer som har gjort situationen bättre händer det fortfarande att rättegångar tar orimligt länge. Detta kan orsaka allvarliga problem särskilt i mål som kräver brådskande behandling, t.ex. mål som gäller barn.

Ett problem mot bakgrund av kravet att domstolar ska vara strukturellt oberoende är att rättsväsendet lyder under ett ministerium och lider av resursbrist. Ett oroväckande ytterlighetsexempel i fråga om domstolarnas oberoende är att det 2013 blev nödvändigt att bevilja anslag i tilläggsbudgeten för behandlingen av ett individuellt brottmål (det s.k. Wincapitalfallet).

Justitieministeriet (JM) har utrett inrättandet av ett oberoende domstolsverk.

Under hovrätternas granskningar av tingsrätterna har man observerat arbetsrelaterad utmattning hos såväl domare som kanslipersonal och att resurserna är otillräckliga i förhållande till arbetsmängden. I sitt utlåtande om regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2015 (GrUU 29/2014 rd) var grundlagsutskottet bekymrat över den minskade finansieringen vid domstolar och åklagarväsendet. En decimering av rättskipningspersonalen försvårar domstolarnas möjligheter att se till att rättstryggheten tillgodoses.

Kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna förebyggs och gottgörs inte i tillräcklig grad

De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tas inte alltid på allvar, delvis på grund av en bristfällig utbildning och uppföstran i frågan.

Finland är fortfarande för långsamt med att ratificera internationella konventioner för mänskliga rättigheter. Följaktligen är vi också långsamma med att skapa de strukturer och procedurer som behövs för att garantera de rättigheter som konventionerna skyddar.

Lagrummet i fråga om gottgörande av kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och av de mänskliga rättigheterna är otillräckligt.

3.4.2 ÖVRIGA LÅNGVARIGA BRISTER

BJO har flera gånger påpekat ett antal långvariga problem med den lagstadgade ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen, bl.a. knappa resurser, outvecklade grunder för statsandelarnas fördelning, oenhetliga procedurer, alltför små tjänsteproducerande enheter samt otillräcklig styrning och brister inom övervakningen av avtal. Situationen i hela landet är fortfarande att tillräckliga åtgärder inte har vidtagits för förverkligandet av jämlikhet mellan klienterna.

Man har länge väntat på den förbättring av bland annat informationsflödet i straffprocesskedjan (polis-åklagare-domstol) som projektet att förnya polisens informationssystem (det s.k. VITJA-projektet) ska medföra, vilket i sin tur påverkar tillgodoseendet av en rättvis rättegång. Projektet inleddes redan 2009 och tanken var att det skulle ha genomförts senast när de nya förundersöknings- och tvångsmedelslagarna träder i kraft 2014. Projektet är dock fortsättningsvis försenat.

3.4.3 EXEMPEL PÅ POSITIV UTVECKLING

Nedan presenteras några exempelfall i olika förvaltningsområden där det tack vare ett ställningstagande från JO eller BJO, en framställan i ett sådant ställningstagande eller av annan orsak har

skett en positiv utveckling i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Exemplet är beskrivande för JO:s inflytande på detta område.

JO:s framställningar för tillrättande av fel, gottgörande av kränkningar och förlikning finns i avsnitt 3.5. Även dessa framställningar och åtgärder har oftast utmynnat i ett positivt slutresultat.

Polisen

Klagomålen gällande polisens tillståndsförvaltning har minskat märkbart, vilket beror på kortare väntetider, utvecklingen av elektroniska tillståndstjänster och att systemens funktion har förbättrats. Under tidigare år inkom massor med klagomål och BJO tog bl.a. ställning till vad som är en godtagbar väntetid och hur ett tillståndsärende kan inledas.

Socialvård

BJO ansåg att de långa handläggningstiderna av rättelseyrkanden vid stadens social- och hälsovårdsverk har kunnat äventyra den i grundlagen tryggade rätten till oundgänglig försörjning och omsorg för den som behöver stöd. BJO såg särskilt allvarligt på den tid som gått åt för att behandla ansökningar om ändring som gällde klienter inom socialvården som är i sårbar ställning såsom gravt handikappade, personer med psykiska problem och personer som lever på enbart utkomststöd (5105/4/13*).

Enligt stadens social- och hälsovårdsnämnds utredning hade den förväntade handläggningstiden av rättelseyrkanden nästan halverats i slutet av 2014.

Hälso- och sjukvård

JO föreslog att Valvira överväger om det vore nödvändigt att ta fram tydliga riksomfattande anvisningar för den första bedömningen av brådsakande vård (triage). Triagen skulle vara enhetlig

vid de olika jourenheterna så att patienterna inte försätts i en ojämlik ställning på grund av vårdplatsen när det första behovet av brådskande vård görs (2704/4/13*).

Valvira meddelade att det är nödvändigt att göra riksomfattande anvisningar om den första bedömningen av brådskande vård. Valvira föreslog att social- och hälsovårdsministeriet (SHM) skulle ombesörja utarbetandet av en riksomfattande anvisning för primärvården och samjourenheterna och att principerna för arbetsfördelningen mellan sjukskötare och läkare vid hälsovårdscentralerna och bedömningen av vårdbehovet skulle preciseras.

JO föreslog Valvira att verket med tillgängliga metoder ska styra den offentliga hälso- och sjukvården som sedan ska ordna att uppföljningen av barn med gomspalt sker hos en specialistläkare i foniatri (976/4/13).

Valvira uppmanade sjukvårdsdistrikten och kommunerna att ombesörja att alla barn som har en medfödd spaltgom uppföljs av en specialistläkare i foniatri.

JO kritiserade felaktiga rutiner och anvisningar som vissa sjukvårdsdistrikt och hälsovårdscentraler följt då peruker lämnas ut som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. JO underströk vikten av SHM:s skyldighet att ge anvisningar och utöva tillsyn (1077/4/13*).

SHM meddelade att ministeriet skickat ett meddelande till sjukvårdsdistrikten där sjukvårdsdistrikten påmindes om lagenlig utlämningspraxis för peruker. SHM bad sjukvårdsdistrikten att också förmedla informationen till hälsovårdscentralerna.

Intressebevakning

Enligt JO har inte huvudmännen inom den allmänna intressebevakningen behandlats lika då det inom den utkontrakterade intressebevakningen har tillsatts mervärdesskatt på intressebevakningsarvoden. Huvudmännen blir tvungna att betala mer för sin intressebevakning än om intresse-

bevakningen hade skötts av en rättshjälpsbyrå. Enligt JO bör huvudmännen gottgöras för denna kränkning av jämlikheten (3108/2/12*).

JM meddelade att det på ministeriets initiativ har inkluderats ett anslag i budgeten för år 2015 för gottgörelse för huvudmän som omfattas av de utkontrakterade allmänna intressebevakningstjänsterna. JM meddelade därutöver att arbetsgruppen som ministeriet redan tillsatt hade getts i uppdrag att utreda hur huvudmännen gottgörs för mervärdesskatten. Arbetsgruppen bereder en modell och anvisningar för rättshjälpsbyråerna för utbetalningen av gottgörelsen.

JO utredde allmänna frågor i anslutning till hävande av ett avtal om köp av allmänna intressebevakningstjänster och ansåg det motiverat att JM gör en närmare analys utifrån vilken det skulle vara möjligt att bedöma nödvändiga utvecklingsåtgärder (2695/2/13).

JM meddelade att den interna kontrollen hade granskat den allmänna intressebevakningens köptjänsters interna kontroll och riskhantering. Dessutom hade man tillsatt en arbetsgrupp att bereda anvisningar för hur kontrollen ska gå till och bedöma hur lagstiftningen fungerar vid utkontraktering. Syftet var också att separat bedöma behoven av att ändra lagstiftningen.

Språkarenden

JO föreslog att JM utvecklar språkregleringen i utsökningsärenden när lagstiftningen tiger om hur t.ex. handläggningsspråket och rätten till översättning av dokument fastställs i dessa ärenden (3254/4/13 och 2330/2/14*).

JM meddelade att man vidtagit nödvändiga åtgärder för att förtydliga lagstiftningen så att regeringens proposition kan överlämnas under nästa regeringsperiod.

Enligt JO bör tvåspråkigheten synas bättre på den Facebook-sida som Polisstyrelsen upprätthåller (Suomen poliisi). Polisstyrelsen ska bedöma hur detta genomförs i praktiken (3746/4/13*).

Polisstyrelsen meddelade att man gjort funktionella ändringar på Facebook-sidan, gett instruktioner till polisinsrättningarna om kraven som tvåspråkigheten ställer i sociala medier och tagit upp ärendet både på möten med polisens kommunikationsnätverk och i handboken om sociala medier.

Trafik

Frågan om vilka uppgifter inom den civila luftfarten som är offentliga förvaltningsuppgifter på vilka de allmänna förvaltningslagarna ska tillämpas har upprepade gånger kommit fram i samband med laglighetskontrollen. JO har föreslagit att man borde överväga hur luftfartslagstiftningen kunde förtydligas så att de offentliga förvaltningsuppgifterna skulle framgå så entydigt som möjligt (1634/2/12*).

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till luftfartslag (RP 79/2014 rd) har de offentliga förvaltningsuppgifterna inom luftfarten reglerats tydligare än tidigare. Luftfartslagen (864/2014) trädde i kraft 13.11.2014.

Övrigt

BJO konstaterade i sitt avgörande år 2013 att bestämmelserna i befolkningsdatalagen om förfarandet i ärenden som gäller spärrförbud var bristfälliga och myndighetspraxis vid magistraterna var varierande. Detta har lett till att medborgarnas jämlikhet i spärrärenden har äventyrats (4372/4/12*).

Finansministeriet meddelade att man i samband med revideringen av bestämmelserna om ändringsökande i befolkningsdatalagen och lagen om hemkommun också bedömer huruvida förfarandet vid utlämning av uppgifter med spärrmarkering är entydigt och att man genom det säkerställer tillgodo-seendet av rättigheterna för den som begärt spärrmarkering. Tanken är att ändringarna träder ikraft före utgången av 2015. Samtidigt meddelade enheten för styrning och utveckling vid magistraten vid Östra Finlands regionförvaltningsverk att den bereder en komplettering av de praktiska reglerna vid spärrmarkering med bl.a. synpunkterna i BJO:s beslut. Reglerna blir klara i början av 2015.

3.5

JO:s framställningar om gottgörelse och ärenden vilka lett till uppgörelse i godo

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan JO rikta en framställning till en myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas. I 22 § i grundlagen förpliktas det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Genom att ett fel eller en kränkning av den klagandes rättigheter gottgörs på basis av JO:s framställning är det möjligt att nå en uppgörelse i godo i ärendet. JO har under åren gjort ett stort antal framställningar om gottgörelse. Framställningarna har oftast lett till ett positivt slutresultat. Även grundlagsutskottet betraktade i sitt betänkande (GrUB 12/2010 rd) det som motiverat att JO i klara fall gör en framställning om förlikning eller gottgörelse för att medborgarna ska komma i åtnjutande av sina rättigheter, förlikning ska nås och onödiga rättsliga tvister undvikas.

Under verksamhetsåret gjordes 12 framställningar om gottgörelse. Härutöver ledde en kontakt som togs till myndigheten från kansliet medan klagomålen behandlades i ett flertal fall till att felet rättades till eller det bristfälliga förfarandet korrigerades, och således till att en uppgörelse i godo nåddes. Dessutom gavs klagandena och myndigheterna också i ett flertal andra avgöranden anvisningar genom att referera tillämplig lagstiftning, rättspraxis och praxis för laglighetskontroll samt tillgängliga metoder för ändringsökande.

Grunderna för JO:s framställningar om gottgörelse har beskrivits närmare i berättelserna från de föregående åren 2011 och 2012 (s. 94 och s. 74).

3.5.1

FRAMSTÄLLNINGAR OM GOTTGÖRELSE

I det följande beskrivs framställningar om gottgörelse som JO har gjort under berättelseåret. Alla framställningar har inte ännu besvarats av myndigheterna.

Rätten till jämlikt bemötande

Enligt JO behandlas inte huvudmännen inom den allmänna intressebevakningen lika då det inom den utkontrakterade intressebevakningen tillsätts mervärdesskatt på intressebevakningsarvoden. I praktiken kan en person inte själv påverka om hans eller hennes ärenden sköts av en rättshjälpsbyrå eller tjänsteleverantör. Således kan han eller hon i praktiken mycket slumpmässigt och ofrivilligt omfattas av mervärdesskattepliktiga tjänster från en tjänsteleverantör utan att veta eller förstå innebörden av mervärdesskattskyldigheten.

JO ansåg att missförhållandet var allvarligt eftersom det riktar sig till sårbara personer som inte själva kan bevaka sina intressen eller sköta ärenden som berör dem själva eller deras tillgångar. Det är fråga om en sådan kränkning av jämlikheten för vilken de berörda huvudmännen bör få gottgörelse (3108/2/12*).

Enligt justitieministeriet (JM) har det på ministeriets initiativ inkluderats ett anslag på 90 000 euro i budgeten för år 2015 för gottgörelse till huvudmän som omfattas av de utkontrakterade allmänna intressebevakningstjänsterna. JO såg positivt på detta. Det förblev dock osagt om gottgörelsen endast är ämnad för framtida fall. JO ansåg att utöver till framtida fall bör gottgörelsen riktas till alla huvud-

män som ofrivilligt, ovetande eller oförstående redan har varit tvungna att betala med mervärdesskatt förhöjda intressebevakningsarvodet.

JM meddelade senare att samarbetsgruppen för köpta tjänster inom intressebevakningen, som ministeriet tillsatt redan tidigare, har getts i uppdrag att också utreda hur huvudmännen gottgörs för mervärdesskatten. Arbetsgruppen ska bereda en modell och anvisningar för rättshjälpsbyråerna för utbetalningen av gottgörelsen.

Rätten till människovärdig behandling och oundgänglig omsorg

JO ansåg att en gravt utvecklingsstörd patient orsakades onödigt smärta och onödigt lidande i över en månads tid på grund av försummelse att ordna den akuta munhälsovård patienten behövde. Patienten hade bl.a. dunkat huvudet i väggen på grund av smärtan. Patientens grundlagsfästa rätt till oundgänglig omsorg och tillräckliga hälsovårdstjänster har inte tillgodosetts. Patienten fick inte heller det människovärdiga bemötande som tryggas i grundlagen.

Enligt JO stod det klart att försummelsen orsakat patienten onödigt smärta och onödigt lidande som inte kan gottgöras endast genom att konstatera kränkningen eller klandra de ansvariga. JO föreslog att samkommunen för sjukvårdstjänsterna i Egentliga Tavastland gottgör patienten för kränkningarna av dennes grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter (4915/4/13*).

Direktören för samkommunen hade fattat ett beslut om att patienten betalas 1 500 euro för immateriell skada i form av smärta och lidande som orsakats av fördröjd tillgång till vård.

Kränkning av yttrandefriheten

En rektor hade gett en lärare en skriftlig varning efter att denna deltagit i en diskussion i en dagstidning om skolors arbete kring mental hälsa. Det ansågs att skrivelsen försvagat arbetsklima-

tet och arbetshälsan vid skolan. JO ansåg att varningen hade kränkt klagandens yttrandefrihet och att förfarandet därmed stred mot den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundlagen. JO bad staden att överväga hur den kränkning av yttrandefriheten som varningen orsakat kunde rättas till och gottgöras läraren (5342/4/13*).

Staden meddelade att rektorn och biträdande borgmästare hade bett läraren om ursäkt för kränkningen av yttrandefriheten. Rektorn hade dessutom dragit tillbaka sin varning till läraren.

Rätten till social trygghet

Handläggningen av en klagandes ansökan om invalidpension och vårdbidrag för pensionstagare hade försenats trots att klaganden många gånger begärt en skyndsam handläggning. Enligt BJO var det frågan om en långvarig kösituation av påskyndade ansökningar. Det lagstridiga förfarandet vid invalidpensionsgruppen vid Fpa:s hälsoavdelning och vid försäkringsdistriktet hade försvagat förtroendet för Fpa:s verksamhet. Därtill föreslog BJO att Fpa gottgör klaganden på något sätt för den skada, olägenheter och besvär som förfarandet orsakat (1500/4/13).

Fpa meddelade att man hade betalat klaganden dröjsmålsförhöjning för förseningen av utbetalningen av rehabiliteringsstödet. Den komplicerade handläggningen och ärendehelheten hade orsakat kostnader och besvär för klaganden för utredandet av ärendet. Därför hade Fpa beslutat att gottgöra klaganden med en skälig summa på 500 euro.

Enligt ställföreträdaren för BJO försummade hemvårdsenheten vid Helsingfors social- och hälsovårdsverk sin skyldighet när man inte gav klaganden ett specificerat, överklagbart beslut om klagandens hemservice. Likaså försummade hemvårdsenheten sin tillsynsskyldighet då enheten skaffade städservice som köptjänst till klaganden men inte gjorde en faktisk uppföljning av genomförandet. Försummelsen orsakade förluster för klienten genom utebliven städservice. Ställ-

företrädaren för BJO föreslog att Helsingfors social- och hälsovårdsverk skulle överväga hur man kan gottgöra klaganden för de konstaterade försummelserna (5646/4/13*).

Enligt Helsingfors social- och hälsovårdsverk har man diskuterat med klaganden och bekräftat hur man bäst får kontakt med denne och kontrollerat kontaktuppgifterna till klagandens anhöriga. Dessutom skickas en ursäkt med anledning av ärendet per brev. Man ser över anvisningarna och överväger hur man i fortsättningen fattar överklagbara beslut. Praxis för fullgörandet av tillsynsskyldigheten ses också över.

Rättsskyddet och förfarande i strid mot god förvaltning

I handläggningen av klagandens besvärsskrift gällande utkomststöd skedde ett fel vid Tammerfors stads registratorskontor vilket hindrade klaganden från att få beslutet i sitt utkomststödärendet behandlat i förvaltningsdomstolen. Felet hade äventyrat klagandens rättsskydd. Även om staden fick kännedom om felet tack vare klagomålet, har det inte utretts och staden har inte på något sätt tagit ansvar för sitt förfarande och försökt återfå klagandens förtroende. BJO föreslog att staden bedömer huruvida problemet kan lösas tillsammans med klaganden till exempel genom att komma överens med denne om gottgörelse (5127/4/13*).

Tammerfors stad meddelade att klaganden hade godkänt ett förlikningsförslag där staden ber klaganden om ursäkt för det som inträffat och betalar klaganden 2 100 euro i gottgörelse för sitt lagstridiga förfarande.

Enligt BJO har NTM-centralens felaktiga förfarande lett till att ett företags ansökan om utvecklingsstöd har avslagits utan grund. Företaget hade uppgett att NTM-centralens felaktiga förfarande hade lett till betydande inkomstförluster och skador. Stödet hade betalats först efter högsta förvaltningsdomstolens beslut tre år senare. BJO an-

såg att NTM-centralen bör överväga hur man kan gottgöra klaganden för den skada detta föranlett (5330/4/13).

På Vainikkala gränsbevakningsstation hade en äldre rysk passagerare avlägsnats från tåget på grund av oklarheter gällande dennes visum. Personen hade blivit tvungen att vänta vid gränsstationen på följande tåg till Sankt Petersburg och kunnat fortsätta sin hemresa först följande dag. Situationen hade kunnat orsaka förvirring för den äldre personen och hade kunnat upplevas som hotfull. Enligt BJO kan den ursäkt som Staben för Gränsbevakningsväsendet lämnat till JO inte anses vara tillräcklig gottgörelse i ärendet. BJO föreslog att Gränsbevakningsväsendet enligt eget gottfinnande gottgör personen för den indignation och olägenhet som händelsen medfört (1384/4/13).

Enligt Staben för Gränsbevakningsväsendet har man till klaganden betalat en ersättning på totalt 200 euro för de extra telefon- och taxikostnader som uppstått till följd av gränskontrollen samt för den förargelse förseningen av resan orsakat.

Förfarandet för reparationsunderstöd som stöder omsorg och välfärd för ett barn med funktionsnedsättning i behov av särskilt stöd misslyckades på grund av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet ARA:s försummelser. BJO föreslog att ARA, miljöministeriet och kommunen tillsammans skulle överväga hur de kunde gottgöra klagandena för de försummelser som skett i behandlingen av ärendet. Barnets föräldrar hade anfört klagomål i ärendet till JO. År 2010 hade de ansökt om understöd hos kommunen för att reparera sitt egnahemshus på det sätt som värden av deras barn förutsatte (328/4/13*).

Miljöministeriet meddelade BJO att ministeriet, ARA och kommunen hade vidtagit åtgärder för att gottgöra försummelserna. Klagandena hade funnit dessa åtgärder tillräckliga. Kommunen betalade klagandena ett understöd på 38 886 euro jämte ränta i enlighet med det ursprungliga beslutet. ARA betalade hela summan jämte dröjsmålsränta till kommunen. Kommunen hade framfört ARA:s och kommu-

nens skriftliga ursäkt till klagandena. Kommunen hade dessutom beslutat att betala klagandena 400 euro i gottgörelse för den förargelse man förorsakat. Dessutom hade kommunens grundtrygghetsnämnd med stöd av handikappservicelagen beviljat klagandena understöd för vissa åtgärder.

Enligt JO hade en klagande i en samkommuns tjänst till följd av samkommunens förfarande på goda grunder upplevt sig ogrundat utsatt för misstanke om brott mot informationssäkerheten. Misstanken var en ärekränkning och orsakade klaganden lidande. JO bad samkommunen överväga huruvida samkommunen kan gottgöra klaganden för det lidande som den orsakat (1211/4/13*).

Samkommunen meddelade att den skickat en skriftlig beklagan och ursäkt till avdelningssekreteraren för det lidande och den förargelse den bristfälliga hanteringen förorsakat.

BJO ansåg att stadens ekonomiförvaltningstjänsts förfarande inte följde serviceprincipen för god förvaltning när ekonomiförvaltningstjänsten först hade återbetalat hyror som klaganden hade betalat i förskott och senare hade sänt betalningspåminnelser. BJO föreslog att ekonomiförvaltningstjänsten överväger hur den kan gottgöra klaganden för den kränkning och den skada som klaganden åsamkats till följd av ett förfarande som inte följer principen för god förvaltning (1270/4/14).

Enligt affärsverket för ekonomiförvaltning har man bett klaganden om ursäkt för alla bekymmer och besvär som affärsverkets förfarande har förorsakat. Dessutom har man gottgjort klaganden för två månaders hyresskulder, totalt 455,20 euro. Dessutom har affärsverket sänt klaganden en sammanfattning av hyresfakturorna och betalningarna samt information om det aktuella läget i fråga om hyresbetalningen.

Fängelset begick fel när man inte meddelade fången om återkallande av oövervakat möte som beviljats denne. Enligt klagomålet kom en besökare för att besöka fången den dag då det oövervakade

mötet var beviljat. Det uppstod kostnader för besökaren för resan till fängelset och för anlitan- de av barnskötare. I fängelsets utredning framkom inte med säkerhet om besökaren hade besökt fängelset. BJO föreslog fängelsedirektören att denne bedömer huruvida det finns anledning för fängelset att ersätta besökaren för skäliga utgifter orsakade av det inställda mötet, om besökaren kommit till fängelset (1020/4/13).

Enligt fängelset är det brukligt i fängelset att fången själv meddelar besökaren tidpunkten för ett oövervakat möte samt om ett oövervakat möte eventuellt ställs in. Det är omöjligt för fängelset att i efterhand utreda om besökaren hade besökt fängelset eller inte. Eftersom det oövervakade mötet hade ställts in har fängelset inga dokument eller uppgifter om huruvida en eventuell besökare har besökt fängelset.

3.5.2 ÄRENDEN VILKA LETT TILL UPPGÖRELSE I GODO

I det följande beskrivs en del fall, där medan klagomålet behandlades en kontakt från JO:s kansli till myndigheten ledde till att felet rättades till eller det bristfälliga förfarandet korrigerades, och således till att en uppgörelse i godo nåddes.

Polisen

I ett klagomål kritiserades polisinsättningen i Tavastlands förfarande i behandlingen av en begäran om handlingar. Enligt BJO hade tjänstemännen vid polisinsättningen och åklagarämbetet egentligen inte vägrat lämna ut de handlingar klaganden begärt, utan det hade förekommit oklarheter mellan dessa om vem som borde avgöra begäran om handlingar. Med anledning av klagomålet kontaktade en inspektör vid JO:s kansli polisinsättningen i Tavastland, som samma dag sände klaganden de handlingar som denne begärt. Klagomålet har därmed inte gett BJO anledning att vidta ytterligare åtgärder (3299/4/14).

Ställföreträdaren för BJO delgav kriminalöverkommissarien sin uppfattning om felaktig grund för beslut, bristfällig motivering och motiverings betydelse. Polisinrättningen i Helsingfors meddelande att man hade fattat ett nytt beslut och skickat det till klaganden för kännedom. Därmed föranledde inte ärendet några andra åtgärder (2521/4/14).

Tullen

BJO inledde på eget initiativ en utredning om hur besvärshanvisningarna för bilskattebeslut är utformade. Efter att Tullen hade fått begäran om utredning vidtog man omedelbart åtgärder för att genomföra de ändringar som systemet krävde, och år 2014 infördes en separat, lämpligt utformad besvärshanvisning som bifogas beslutet (2473/2/13).

Fångvård

En felaktig besvärshanvisning hade fogats till fängelsedirektörens beslut. Föredragande i klagomålet hade per telefon kontaktat fängelsedirektören som uppgav sig ha gett klaganden en ny besvärshanvisning. Till denna del har ärendet inte gett BJO anledning att vidta vidare åtgärder (4592/4/14).

Utsökning

Utsökningsverket hade börjat driva in en fordran till ett felaktigt belopp av klaganden. Felet hade senare korrigerats. Enligt häradsfogdens utredning hade felet beaktats vid den utbildning som hållits för personalen vid utsökningsverket. Sekreteraren som ansvarat för registreringen av ärendet hade också fått handledning för att minimera risken för motsvarande fel. Ledande häradsfogde meddelade i sitt utlåtande att utsökningsverket beklagar det som inträffat. Således förutsatte ärendet inte längre åtgärder från BJO:s sida (4200/4/13).

Socialvård

En klagande kritiserade webbplatsen som tekniska väsendet i Uleåborg upprätthåller för att den var vilseledande och bristfällig. Med anledning av klagomålet gav Uleåborgs välfärdstjänster ett utlåtande enligt vilket webbplatsen hade korrigerats. Med anledning av den konstaterade korrigerande åtgärden ser BJO ingen anledning att vidta ytterligare åtgärder i ärendet (4754/4/13).

En klagande kritiserade socialväsendet i Åbo förfarande att inte bevilja klaganden utkomststöd i november 2013. Med anledning av BJO:s begäran om utredning reviderades ärendet vid socialväsendet i Åbo genom ett beslut om utkomststöd i form av en självrättelse där klaganden beviljades utkomststöd för både november och december (5139/4/13).

Enligt ett klagomål fakturerade socialväsendet i Kuopio en klient inom hemvården kostnaderna för maskinell dosdispensering av läkemedel. Förfarandet ansågs lagstridigt. Enligt socialväsendet i Kuopios utlåtande ska hemvårdsklientens kostnader för maskinell dosdispensering av läkemedel genom grundtrygghets- och hälsovårdsnämndens beslut betalas av staden från och med 1.1.2014. Enligt den utredning BJO har fått hade ärendet åtgärdats och gav inte upphov till vidare åtgärder (114/4/14).

I ett klagomål kritiserades socialväsendet i Lahtis förfarande i samband med ordnandet av vård utom hemmet för ett barn. De hälsovårdstjänster som det utvecklingsstörda barnet som placerats på barnhem behövde hade inte enligt klagomålet ordnats på det sätt som föreskrivs i barnskyddslagen. Av social- och hälsoväsendet i Lahtis utlåtande och utredning framgick att man med anledning av klagomålet och den begäran om utredning som BJO skickat hade ordnat de tjänster barnet behövde. Av denna anledning föranledde skrivelsen inte att BJO vidtog andra åtgärder än att fästa social- och hälsovårdsväsendet i Lahtis uppmärksamhet vid ansvaret för att ordna de tjänster barnet behöver (775/4/14*).

En klagande kritiserade social- och hälsoväsendet i Vandas förfarande i samband med ordnandet av transporttjänster. Eftersom klagandens ärende hade anhängiggjorts igen vid socialväsendet i Vanda med anledning av BJO:s begäran om utredning, och man kommer att fatta ett nytt beslut om klagandens transporttjänster i vilket klaganden har möjlighet att söka ändring föranleder ärendet inte fler åtgärder från BJO:s sida (1957/4/14).

Hälso- och sjukvård

Enligt ett klagomål kan vissa av Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikts patientanvisningar styra patienternas beslutsfattande på ett felaktigt sätt. Med anledning av JO:s begäran om utredning tog sjukvårdsdistriktet anvisningarna i fråga ur bruk. Således förutsatte ärendet inte längre åtgärder från JO:s sida (1986/4/13).

Intressebevakning

En klagande var missnöjd med att inte ha fått svar på sitt klagomål från kommunen. Efter att fördraganden vid JO:s kansli tagit kontakt med kommunens ekonomidirektör meddelande denne att beslutet som fattats ska skickas för kännedom till klaganden. Ärendet förutsätter inte vidare åtgärder från JO:s sida (460/4/14).

Betalningen av en huvudmans kreditkortsfaktura hade försenats. Eftersom rättshjälpsbyrån meddelat att man ska ersätta huvudmannen för den förlust dennes obetalda kreditkortsfaktura medfört, föranledde ärendet inte längre åtgärder från JO:s sida (1900/4/14).

Socialförsäkring

Enligt en klagande hade denne inte fått ett beslut enligt förvaltningslagen från Fpa. Vid Fpa hade kontakten uppfattats som en förfrågan och hade besvarats i enlighet med det. På BJO:s uppmaning

i sitt beslut har Fpa granskat ärendet igen. Klaganden har getts ett nytt motiverat försäkringsbeslut (5492/4/13).

BJO delgav ett försäkringsbolag sin uppfattning att bolaget genast borde ha tagit upp ett ärende till behandling efter att ha fått försäkringsdomstolens beslut. Då försäkringsbolaget senare hade gett klaganden ett ersättningsbeslut jämte besvärсанvisning, hade ärendet inte föranlett vidare åtgärder från BJO:s sida (2192/4/14).

Allmänna kommunärenden

Enligt en klagande hade Nurmijärvi kommun förbjudit användningen av snus under arbetstid i mer omfattande utsträckning än det är möjligt enligt lag. Klaganden hänvisade till BJO:s avgörande av 30.5.2013 (912/4/12*).

Med anledning av klagomålet kontaktade fördragande i ärendet chefen för anställningsförhållanden vid Nurmijärvi kommun per telefon. Enligt de uppgifter chefen lämnade hade Nurmijärvi kommun inte känt till BJO:s beslut när anvisningen om en rökfri arbetsplats gavs. BJO beslöt att skicka ovan nämnda beslut till Nurmijärvi kommunstyrelse för kännedom. Nurmijärvi kommun meddelade BJO att anvisningen ändrats genom beslut av kommunstyrelsens personalsektion så att den nu är förenlig med tobakslagen (4208/4/14).

I ett klagomål kritiserades ett företag som bedriver privat parkeringsövervakning. Klaganden hade av misstag betalat en övervakningsavgift flera gånger. Trots sina kontaktförsök hade klaganden inte fått tillbaka de extra avgifterna. Klaganden hade noterat att bolaget hade ansökt om konkurs. I sitt svar på klagomålet redovisade ställföreträdaren för BJO rättsläget beträffande privat parkeringsövervakning. Dessutom fick klaganden uppgifter ur det offentliga företags- och organisationsdatasystemet (FODS) om vem som förvaltar företagets konkursbo och dennes telefonnummer. Klaganden uppmanades ta kontakt med konkursboet och utreda möjligheten

att bevaka en fordran i konkursen. Klaganden tackade senare för anvisningarna och meddelade att konkursboet hade betalat tillbaka den extra betalningen (4631/4/14).

Språkärenden

Intyget för delgivandet av stämningen i ett tvistemål var på finska även om den svarandes modersmål var svenska. När ärendet utreddes medgav tingsrätten felet. Tingsrätten meddelade redan ha fäst utmätningsmännens uppmärksamhet vid språkliga rättigheter och meddelade att delgivandet görs om. Därför förutsatte ärendet inte några fler åtgärder från JO:s sida (596/4/14).

Enligt ett klagomål var anvisningen på konkurrens- och konsumentverket svenskspråkiga webbplats för att förhindra telefonförsäljning otydlig. Verket meddelade att webbplatsen håller på att förnyas och att man i detta skede också kan beakta den i klagomålet framkomna oklarheten. Ärendet förutsatte inte vidare åtgärder från ställföreträdaren för BJO:s sida (2319/4/14).

Beskattning

En klagande hade gjort en skriftlig begäran om information till Skatteförvaltningen men inte fått något svar. När skattebyrån fick JO:s begäran om utredning tog den genast upp klagandens begäran om information till behandling. Den ledande skatteexperten kontaktade klaganden och berättade att det hade skett ett misstag på skattebyrån och beklagade fördröjningen. Skattebyrån fattade genast ett beslut i ärendet och skickade samma dag ett svar på klagandens begäran om information. I svaret beklagades misstaget ytterligare en gång

och som gottgörelse för fördröjningen togs ingen avgift ut för kopieringen av de dokument som klaganden hade begärt. Till följd av skattebyråns åtgärder nöjde sig BJO med att göra Skatteförvaltningen uppmärksam på att ärenden som gäller begäran om information ska behandlas enligt lagen (5031/4/13*).

Miljö

Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster hade efter ett klagomål granskat och kompletterat behandlingen av klagandens ärende så att ett beslut hade getts om klagandens krav. Enligt BJO var det inte längre nödvändigt av att undersöka förfarandet vidare (5556/4/13).

Jord- och skogsbruk

I ett klagomål kritiserades länsveterinären vid regionförvaltningsverket i Norra Finlands förfarande till den del den korta tid som reserverats för att höra en jordbrukare äventyrade jordbrukarens rättsskydd. Enligt den utredning som JO:s kansli per telefon fått från länsveterinären skulle klaganden ännu få två veckors tidsfrist varvid denne vid behov kan komplettera sitt bemötande. Med beaktande av att klaganden getts ny tidsfrist och de metoder för ändringssökande som står till klagandens förfogande föranleder ärendet inga vidare åtgärder från ställföreträdaren för BJO:s sida (1041/4/14).

3.6

Särskilt tema år 2014: förverkligandet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning

3.6.1 INLEDNING

För första gången var kansliets särskilda tema förverkligandet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Temat blev aktuellt efter att arbetsgruppen som berett ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (handikappkonventionen) och det fakultativa protokollet föreslagit uppgifterna enligt artikel 33.2 i handicappkonventionen för Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter, som utgörs av riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation. De i handicappkonventionen fastställda uppgifterna är främjandet av verkställigheter av konventionen, skyddandet och uppföljningen.

Temat om rättigheter för personer med funktionsnedsättning hör till ett mer omfattande jämlikhetstema. Temat togs upp vid alla inspektioner och beaktades också i den övriga verksamheten, såsom när egna initiativ övervägs (om behandling av ett tema och framlyftande av det i JO:s verksamhet i allmänhet, se berättelsen för år 2010, s. 113).

I samband med JO:s laglighetsövervakning har det observerats att möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att sköta sina ärenden och att delta på samma villkor som andra inte alltid har tillgodosetts i tillräcklig mån vid olika myndigheter och vid andra instanser som omfattas av laglighetsövervakningen. Bl.a. har det varit problem med tillgänglighet i synnerhet vad gäller rörlighet och att ordna och få tillgång till tjänster.

Utgångspunkterna för bedömningen av temat var artikel 9 i handicappkonventionen där det föreskrivs om tillgänglighet och möjligheten att delta fullt ut samt på lika villkor tillgång till bl.a. den fysiska miljön, och artikel 19 som handlar om delaktighet i samhället och som föreskriver att samhällsservice och anläggningar avsedda för allmänheten är tillgängliga på lika villkor för personer med funktionsnedsättning och svarar mot deras behov. Vid JO:s inspektioner innebar detta att man var uppmärksam på tillgängligheten i lokaler och miljön samt tillgängligheten av information och möjligheten att utträffa ärenden ur olika aktörers synvinklar. Den centrala tanken var att i handicappkonventionens anda bedöma huruvida miljön begränsar möjligheterna för en person med funktionsnedsättning att delta och verka. Temat fortsätter 2015.

Utifrån temat bereddes en bakgrundspromemoria där man sammanställde ämnen och frågor som ska tas upp vid inspektionerna vid observationen av hinder. Promemorian tog upp rimliga anpassningar för förverkligandet av jämlikhet för personer med funktionsnedsättning och pågående reformer.

Enligt artikel 33.3 i handicappkonventionen ska det civila samhället, särskilt personer med funktionsnedsättning och de organisationer som representerar dem, involveras i och fullt ut medverka i övervakningsförfarandet. Deltagande är tänkt att genomföras framför allt via Människorättscentret och människorättsdelegationen. Därför behandlades bakgrundspromemorian också i den arbetsgrupp som Människorättscentrets delegation tillsatte 2014. Arbetsgruppen har till uppgift att göra ett utkast till bestämmelserna om det

permanenta handikapputskottets (kommittén för mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning) uppgifter och sammansättning för människorättsdelegationens arbetsordning. I detta avsnitt har inspektionsobservationer och sådana klagomålsavgöranden som hör till temat sammanställts ur tillgänglighets- och delaktighetssynpunkt. JO:s övriga avgöranden som gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning tas upp i avsnitt 4.13 och inspektionsobservationer från det nationella tillsynsorganet mot tortyr i avsnitt 3.3.

3.6.2 BEGREPPET FUNKTIONSNEDSÄTTNING

I Finlands lagstiftning definieras funktionsnedsättning på olika sätt i olika lagar och situationer. I lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987, handikappservicelagen) avses med handikappad person en person som på grund av skada eller sjukdom under långa tider har särskilda svårigheter att klara av de funktioner som hör till normal livsföring.

Handikappolitiken i Finland utgår från en definition av funktionsnedsättning som en omständighet som härrör från samspel mellan individer och hinder i omgivningen. Funktionsnedsättning är inte ett tillstånd utan blir en omständighet. Handikappkonventionens utgångspunkt betonar också att funktionsnedsättning är ett begrepp under utveckling och en följd av en sådan växelverkan som härrör från samspel mellan individer och hinder i omgivningen som motverkar dessa personers fulla och verkliga deltagande i samhället på samma villkor som andra.

Handikappkonventionen definierar personer med funktionsnedsättning som de personer med sådana varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka kan i samspel med olika hinder motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på samma villkor som andra. Det bör observeras att utgångspunkten för beskrivningen av funktions-

nedsättning ska vara personens förhållande till det omgivande samhället och inte en medicinsk diagnostisk definition. Begreppet funktionsnedsättning är inte heller oföränderlig. I handikappkonventionen ingår en omfattande definition av funktionsnedsättning genom vilken rättigheter och jämlikhet för personer med funktionsnedsättning kan tryggas på olika sätt så bra som möjligt. Konventionen förutsätter beaktande av de mänskliga rättigheterna inom livets alla delområden.

3.6.3 TILLGÄNGLIGHET

För människor med funktionshinder är en tillgänglig miljö en absolut förutsättning för ett självständigt liv och möjligheter på samma villkor. Den byggda miljön och rörelsehinder försätter människor i olikvärdig ställning. Människor med funktionshinder kan endast använda en del av samhällsservicen och delta endast i en del av samhällsfunktionerna på grund av att byggnaderna och deras miljö inte är tillgängliga.

Att råda bot på problem i anslutning till kommunikation och möjligheten att få information är en del av att göra miljön tillgänglig och avlägsna hinder. Tolkningstjänster, kommunikationshjälpmedel och tillgänglig information (t.ex. klarspråk) är nödvändiga delfaktorer för att skapa jämlikhet för personer med funktionsnedsättning.

Utgångspunkten för handikappkonventionen är att man i all verksamhet genomgående ska beakta kraven på tillgänglighet eftersom dessa ofta är en förutsättning för att tillgodose andra rättigheter. Handikappkonventionen utvidgar också skyldigheten att göra rimliga anpassningar i enskilda fall för att uppnå jämlikhet för personer med funktionsnedsättning.

Nu följer en redogörelse för de inspektionsiakttagelser och avgöranden som gjorts inom olika förvaltningsområden.

Hälso- och sjukvård

Vid en inspektion av en psykiatrisk klinik framkom att det på avdelningen hade funnits flera synskadade patienter och en del av dem använde rollator. För personer med funktionsnedsättning var enpersonersrum med egen toalett lämpliga. Mottagningsavdelningen var bäst planerad ur rörelsehämmade patienters synpunkt (2322/3/14).

JO ansåg det viktigt att personer med funktionsnedsättning har möjlighet att delta i aktiviteter som ordnas för patienterna samt att olika hinder i miljön minimieras med hjälp av anpassningar.

På fängelsesjukhusets avdelning fanns en handikappanpassad cell (3702/3/14).

BJO konstaterade att sjukhuset borde sträva efter att avlägsna eventuella olägenheter för rullstolsburna fångar.

Antalet handikapplatser på parkeringen invid sjukhusets psykiatriska enhet hade tillfälligt krympt på grund av byggarbetsplatsen vid sjukhuset. På den allmänna parkeringsplatsen fanns flera handikapplatser, men vägen till den psykiatriska kliniken blev märkbart längre (1396/3/14).

Vid inspektionen framkom att man hade beredskap att ta emot patienter med funktionsnedsättning, eftersom det fanns två handikappanpassade rum i psykosklinikens lokaler. Om de handikappanpassade rummen inte var lämpliga eller om patientantalet översteg antalet handikappanpassade rum, skulle avdelningsplatser tillhandahållas på ett annat sjukhus (1396/3/14).

Vid granskningen av det psykiatriska sjukhuset framkom det att avdelningen inte hade någon egentlig handikapptoalett, men toaletterna var emellertid åtkomliga med rullstol. Korridorerna var breda och det var möjligt att ta sig fram med rullstol eller rollator. Personalen berättade att en renovering av sjukhusbyggnaden hade planerats och att man i samband med den också beaktat tillgänglighetsaspekten (2204/3/14).

Vid inspektionen av sjukhuset fann man ett problem vad gäller hörselskadade patienter, nämligen att tolkningsjour dygnet runt inte var möjligt. Personalen hade själva utvecklat kommunikationskort med vilka patienten kunde berätta om sina behov och kommunicera med personalen (2323/3/14).

Vid inspektionen berättade personalen att döva patienter kan få en teckenspråkstolk till psykiatriska kliniken från polikliniken för döva som finns vid ett annat sjukhus (1396/3/14).

Socialvård

Vid inspektioner av äldreomsorgen och andra anstalter och boendeenheter inom socialvården uppmärksammades bostadsrummens storlek, tillgänglighet och rörelse- och kommunikationshjälpmedel som fanns till de boendes förfogande. Föremål för inspektionen var också tillgängligheten i fråga om boendeenheternas ingångar och gårdsplaner. Vid socialvårdens enheter framkom också frågan om rummens utrustningsnivå och huruvida det finns egna toaletter i anslutning till rummen.

Vid en inspektion vid ett servicecenter för äldre observerades att det inte fanns en handikapptoalett i lokalen (1952/3/14).

Rehabiliterings- och undersökningsenheter för utvecklingsstörda fanns i ett område där utvecklingsbehoven i hög grad låg i den byggda miljön. De flesta byggnader var från 1950- och 1960-talen och därför var inte alla byggnader fullständigt tillgängliga. Vid inspektionen framkom att man inte på egen hand till exempel kunde ta sig till den allmänna matsalen eftersom rampen var för brant. På den allmänna parkeringsplatsen fanns inga handikapplatser, men framför vissa rehabiliteringsenheter fanns handikapplatser (4467/3/14).

Vid inspektionen av ett servicecenter för äldreomsorgen observerades att de boendes rum var trånga och opraktiska för såväl boende som an-

ställda. Ingången till huset och husets gemensamma utrymmen var tillgängliga men delvis mörka. Gårdsplanerna var tillgängliga (2293/3/14).

Lokalerna i servicehuset för äldreomsorgen var till största del tillgängliga. Eftersom tomten sluttade fanns det trappor mellan varje våning med bostäder i A- och B-trapphuset i A-byggnaden. Bredvid en trappa fanns en nivåhiss. På två våningar där det fanns mellantrappor fanns en stolhiss men de boende ville inte använda den. En trappuppgång var också farligt belägen alldeles invid en bostad och var inte utrustad med port. Enligt de uppgifter man fått är tanken att skaffa en port (2394/3/14*).

Ålderdomshemmets inomhuslokaler var tillgängliga och det fanns ramper och räcken i anslutning till husets ingångar. Äldre boende använde rörelsehjälpmedel i form av rollatorer och rullstolar. De boendes rum var små och det saknades toalett i anslutning till dem. Gårdsplanen var jämn och lättframkomlig (2290/3/14).

Många av de som bodde i servicehuset för äldreomsorgen hade olika grader av nedsatt syn och hörsel. De boende hade hörapparater och läshjälpmedel till sitt förfogande (2394/3/14*). I en annan boendeenhet för äldreomsorgen använde de boende rörelsehjälpmedel i form av käppar, rollatorer och rullstolar (1856/3/14). Inomhuslokalerna vid boendeenheten för äldreomsorgen var tillgängliga och korridorerna hade stödräcken (2291/3/14).

Staden placerade äldre som pratade teckenspråk vid ett visst boendeserviceobjekt som erbjöd dygnetruntservice där alla vårdare behärskade teckenspråk (3033/3/14).

I ett ungdomshem fanns en handikapptoalett samt en ingång som också var tillgänglig med rullstol (1677/3/14).

Domstol, åklagare och polis

Vid en inspektion av en domstol konstaterades att museiverket hade förbjudit montering av fasta ramper. Ställbara teleskopramper höll på att tillverkas men de ansågs inte helt ändamålsenliga

för tillgängligheten. För hörselskadade fanns förstärkare (kommunikatorer) vid domstolen och teckenspråkstolkar kunde ordnas vid behov. Ett öppet ärende var möjligheten till handikapparkering, som vid tidpunkten i fråga inte fanns vid husets huvudingång. På domstolens webbplats fanns en överskådlig broschyr för funktionshämjade. På webbplatsen instruerades rörelsehämjade personer att ta kontakt med en notarie eller kontaktpersonen för tillgänglighet. Instruktionerna ansågs lyckade (1057/3/14).

Ytterdörren vid byggnaden för domstolsväsendet öppnades med en knapp och rullstolen fick plats i hissen. Enligt inspektörerna kan det dock vara lite knepigt att använda hissen på egen hand eftersom den är något smal och finns på en svåråtkomlig plats (4979/3/14).

Åklagarämbetets servicebyrå är belägen i centrum och på andra våningen i en affärsbyggnad. Det enda sättet att nå byrån var mycket branta trappor. Enligt inspektörernas uppfattning är det omöjligt för en rörelsehämjad person att sköta ärenden vid byrån utan ett biträde (3772/3/14).

I samband med renoveringen av ett polisfängelse gjordes ett förvaringsrum om så att kraven på tillgänglighet uppfylldes. Cellens toalett och badrum var så stora att man också kom in med rullstol och kranarna var ändamålsenliga. Att förstora toaletten har dock tagit utrymme av cellen så att det enligt inspektören var svårt eller omöjligt att ställa rullstolen bredvid sängen (3929/3/14).

Vid domstolarna användes induktionsslinga. Det har inte funnits behov av tolkningstjänster (4979/3/14).

Övriga myndigheter

Under diskussioner som fördes i samband med en inspektion av utskökningsmyndigheten framkom att dörren till ett kontor på en annan ort är så trög att en person i rullstol förmodligen inte kan öppna den. Någon från kundtjänsten hade

dock möjlighet att vid behov hjälpa till eftersom kundtjänsten fanns inom synhåll från ämbetsverkets ytterdörr (5085/3/14).

BJO konstaterade att myndigeten är skyldig att främja tillgänglighet i den byggda miljön (bl.a. 117 § och 53 § i markanvändnings- och bygglagen respektive -förordningen samt miljöministeriets förordning om den hinderfria byggnaden – Finlands byggbestämmelsesamling F1). Hinder som orsakas av tunga dörrar kan avlägsnas med särskilda tekniska arrangemang, som till exempel elektroniska dörröppningssystem eller skjutdörrar. I frågor som gäller tillgängligheten i ämbetsverkets lokaler kan man förutom fastighetsägaren även kontakta justitieförvaltningsavdelningen vid justitieministeriet som ansvarar för hyrandet av bl.a. utökningsmyndighetens lokaler.

Enligt klaganden hade en ansökan om tolkningstjänster inte kunnat lämnas in utan hinder per e-post, telefon eller internet. Enligt Fpa:s utredning har man i utvecklingen av alla tillgängliga blanketter i genomförandet av tolkningstjänsterna så långt möjligt försökt att beakta synskadades behov. I utvecklingen av blanketterna har man samarbetat med bl.a. Selkokeskus. Fpa utvecklar innehållet i och funktionaliteten hos dessa också utifrån den respons som inkommit från klienterna. Även om de flesta av Fpa:s förmåner kan ansökas elektroniskt så är denna servicekanal ännu inte i bruk vad gäller tolkningstjänsten (681/4/13 och 890/4/13).

Eftersom Fpa enligt sin utredning försöker utveckla sina ärendekanaler såsom elektronisk ärendehantering och möjligheten att ansöka om förmåner muntligen, så att de svarar mot klienternas behov, ansåg BJO inte att klagomålet föranledde vidare åtgärder i detta skede. BJO underströk dock att man anser detta utvecklingsarbete vara nödvändigt.

Av inspektionen framkom att rättshjälpsbyrån hade en särskild ingång för rullstolar och dörröppningarna har breddats efter behov. Den privata hyresvärden hade varit beredd att göra alla behövliga och begärda ändringsarbeten (4980/3/14).

Vid flyktingförläggningen eller förvarsenheten fanns varken ramper eller handikapptoalett. Därför har man i allmänhet inte inkvarterat rörelsehämmade klienter där, utan de har placerats vid en annan flyktingförläggning i samma stad (5099/3/14).

3.6.4 DELAKTIGHET OCH DELTAGANDE

En allmän princip enligt artikel 3 i handikappkonventionen är fullständigt och faktiskt deltagande och inkludering i samhället. Konventionen understryker kravet på jämlikhet och förbud mot diskriminering i ett samhälle där människor med funktionsnedsättning har möjlighet att leva och bo bland den övriga befolkningen. Konventionen kräver bestämt att personer med funktionsnedsättning deltar i allt beslutsfattande som rör dem och i processen att övervaka konventionen. Att självbestämmande och delaktighet framhävs på ett nytt sätt skiljer konventionen från den tidigare konventionen om mänskliga rättigheter.

Delaktigheten ökar bl.a. annat när personer med funktionsnedsättning verkar på lika villkor i t.ex. skolor och i arbetslivet. Vid inspektionerna gjordes följande iakttagelser:

- vid tingsrätten rörde sig en nämndeman utan problem med rullstol (1058/3/14)
- en domare vid tingsrätten hade suttit i rullstol; i rättssalen hade bl.a. ett höj- och sänkbart bord installerats för domaren (4979/3/14)
- it-stödpersonen vid ett ungdomshem använde rullstol (1677/3/14)
- anställda och elever vid skolan kunde röra sig utan problem med rullstol (4496/3/14)

Vid en skolinspektion fördes lärarnas bristfälliga teckenspråkskunskaper fram som ett problem i integreringen av barn som pratar teckenspråk. I skolan fanns en elev som endast kunde teckenspråk (4496/3/14).

JO ansåg det viktigt att servicebehovet i fråga om klienter som bor vid servicehem för personer med funktionsnedsättning bedöms tillräckligt

ofta tillsammans med klienten och dennes anhöriga eller närstående också vad gäller deltagande i samhället och gemenskapen. JO konstaterade att begränsning av kaffekonsumtion inte får användas som en uppfostringsmetod eller som en form av bestraffning. JO underströk att en rimlig användning av njutningsmedel bör diskuteras och förhandlas tillsammans med klienten (3517/3/14).

JO ansåg att en rörelsebegränsning inte får leda till att fången tillbringar sin strafftid i förhållanden av isoleringstyp på grund av sin funktionsnedsättning. En fange med rörelsebegränsning ska ha möjlighet att placeras i en öppen anstalt enligt samma principer som andra fångar (2391/4/13*).

Brottpåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet meddelade att den kartlagt cellerna ämnade för rörelsehämmade fångar i de finländska fängelserna samt utrett inom respektive brottpåföljdsområde om det finns öppna anstalter inom området där en fange med funktionsnedsättning eller begränsad rörelseförmåga kan placeras. I de slutna fängelserna finns 14 celler och i den öppna anstalten en cell ämnade för rörelsehämmade fångar inom Västra Finlands brottpåföljdsregion. Inom Södra Finlands brottpåföljdsregion kommer det att inrättas en lämplig plats inom ett öppet fängelse. Inom Östra och Norra Finlands brottpåföljdsregion pågår ett projekt gällande öppet fängelse då kraven på hindersfrihet kommer att iakttas. Detta fall beskrivs närmare i avsnitt 4.7.

Vid en inspektion av brottpåföljdsregionens regionala förvaltningsenhet konstaterades t.ex. det faktum att rullstolsburna personer inte kan placeras i öppenvård vara ett problem i praktiken (2878/3/14).

Disponenten för ett hyresbostadsbolag hade ordnat ett möte med de boende i en lokal som en rörelsehämmad boende inte hade kunnat nå. Även om personen innan mötet hade hört sig för om detta, hade handikappdörren varit låst. JO har inte haft möjlighet att ingripa i bolagets förfarande eftersom JO:s laglighetskontrolluppgifter inte omfattar övervakning av praxis i privata aktiebolag. JO delgav emellertid stadsstyrelsen och Finansie-

rings- och utvecklingscentralen för boendet ARA sitt svar att beakta i anvisningarna till stadens hyresbolag och i de allmänna anvisningarna för gemensam förvaltning i hyreshus. Enligt JO bör denna anvisning understryka tillgodosedet av den enskildes rätt att ta del i och påverka samhället som tryggas i grundlagen (1414/4/14).

BJO besökte Finlands ambassad i Syrien vid förbindelsekontoret i Beirut. Vid Finlands beskickning fanns ett samarbetsprojekt i Libanon som stödde barn och personer med funktionsnedsättning som flytt från Syrien till Libanon. Finlands beskickning undertecknade i juli 2014 ett avtal med en libanesisk organisation för handikappades rättigheter. Beskickningen stöder projektet med 100 000 euro mellan 1.7.2014 och 31.12.2015. Målet med projektet som organisationen genomför är att stärka libanesiska handikapporganisationers verksamhetsförmåga och stöda handikappade flyktingar som flyr från Syrien till Libanon. Det praktiska genomförandet av projektet omfattar t.ex. att påverka lagstiftningen i Libanon om handikappade och beslutsfattandet på förvaltningsnivå bl.a. för att genomföra handikappades rösträtt och beakta de handikappades rättigheter vid skolanstalter (4940/3/14).

Vid inspektionen konstaterades att specialskolor är kompetenscentrum som ger handledning till övriga skolor. Personalen verkade motiverad och professionell och de underströk i synnerhet skapandet av interaktion med eleven. Eleverna hördes och de fick omsorg av hög kvalitet. Inspektörerna konstaterade att lokalerna var ändamålsenliga (2197/3/14).

I sitt avgörande av klagomålet underströk JO att det i bedömningen av vårdbehovet av den gravt utvecklingsstörda borde ha tagits bättre hänsyn till informationen om patientens tandsmärtor som tillhandahållits av servicehemmets personal. Patienten hade bl.a. skadat sig själv genom att slå huvudet i väggen. JO ansåg att brådskande tandvård för patienten hade försummats och föreslog gottgörelse i ärendet med anledning av kränkningen av patientens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter (4915/4/13*).

3.7

Ställningstaganden som gäller de grundläggande rättigheterna

3.7.1

DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA INOM LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Nedan följer en redogörelse för JO:s iakttagelser i samband med laglighetskontrollen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I avsnittet presenteras i sammandrag innehållet i de rättigheter som garanteras i 6–22 § i grundlagen och exempel på sådana fall i JO:s avgörandep Praxis som har berört respektive rättighet. Iakttagelserna grundar sig på första hand 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. I avsnittet ingår närmast sådana ställningstaganden som har motiverats med just grundrättighetsnormer.

3.7.2

JÄMLIKHET 6 §

Ett jämlikt bemötande av alla människor utgör en av hörnstenarna för vårt rättssystem. I 6 § i grundlagen finns bestämmelser om jämlikhet. Ett godtagbart samhällsintresse kan emellertid berättiga till särbehandling av vissa människor. Det är i sista hand lagstiftaren som ska ta ställning till om det föreligger sådana allmänt godtagbara grunder som i enskilda fall berättigar till särbehandling av vissa människor eller människogrupper. Det allmännas skyldighet är att främja den faktiska jämlikheten i samhället.

I klagomålen som kommer till JO hänvisas ofta till jämställdhetsperspektiven. En kränkning av jämställdhet kan framträda som en brist av re-

gional jämställdhet mellan t.ex. invånarna i olika kommuner eller genom att i regel särbehandla personer vid ansökan om något stöd utan laglig grund.

Kravet på jämlik behandling förbjuder även diskriminering på grund av hälsotillstånd.

Möjligheterna för en rullstolsbunden fänge att tillbringa tid och delta i verksamheter utanför cellen var obefintliga eftersom inva-cellens var belägen på fängelsens mottagningsavdelning där ingen verksamhet ordnades. Dessutom fanns det inga lämpliga platser på öppen anstalt lämpade för rullstolsbundna inom den aktuella brott-påföljdsregionen.

En fänge med rörelsebegränsning ska ha möjlighet att placeras i en öppen anstalt enligt samma principer som andra fångar. För att uppnå likabehandling ansåg JO det klart att det ska finnas i Finland öppna anstalter med sådana förhållanden att även en fänge med funktionsnedsättning eller begränsad rörelseförmåga kan placeras där om de övriga förutsättningarna för placering i öppen anstalt uppfylls.

Fängelselagen förutsätter, med undantag av undantagen som nämns i lagen, att alla fångar ska ha möjlighet att tillbringa tid med andra fångar och delta i olika typer av verksamheter utanför cellen. Fångar med funktionsnedsättning eller begränsad rörelseförmåga ska med avseende på detta ha samma möjligheter som de övriga fångarna (2391/4/13*).

Enligt JO behandlas inte huvudmännen inom den allmänna intressebevakningen lika då det inom den utkontrakterade intressebevakningen tillsätts mervärdesskatt på intressebevakningsarvoden. Möjligheten att upphandla allmänna intressebevakningstjänster och deras skyldighet att betala mervärdesskatt för intressebevakningsar-

voden som tas ut av huvudmän grundar sig på lag. Dessa förfaranden har dock tillsammans lett till ett tydligt strukturellt missförhållande som kränker jämlikheten då huvudmännens betalnings-skyldighet varierar beroende av hur rättshjälps-byråerna har ordnat de allmänna intressebevakningstjänsterna inom sin region (3108/2/12*).

Diskrimineringsförbudet

Diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen kompletterar jämlikhetsbestämmelsen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Det är förbjudet att placera en person enligt den i bestämmelsen uttryckligen nämnda anledningen eller av en annan anledning i anknytning till personen i en annan ställning jämfört med andra utan godtagbara skäl. I 6 § 2 mom. i grundlagen förbjuds inte all typ av åtskillnad mellan människor. Det väsentliga är om en sådan uppdelning kan motiveras på ett godtagbart sätt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Samkommunen för sjukvårdsdistrikt kunde inte kategoriskt utesluta anordnandet av hem-sjukhusvård för barn i behov av vård vars förälder är en fänge. En sådan uppdelning kan inte motiveras på ett godtagbart sätt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (129/4/13*).

Barnens rätt till jämlikt bemötande

I grundlagens jämlikhetsbestämmelse framhålls det särskilt att barn ska bemötas som jämlika individer och att de i enlighet med sin utvecklings-nivå ska ha rätt till medinflytande i frågor som gäller dem själva. Barn är dock i behov av särskilt skydd och särskild omsorg eftersom de är omyn-diga och i en mer utsatt ställning än vuxenbefolkningen. Bestämmelsen ger därför också en grund

för sådan positiv särbehandling av barn som gör att deras ställning blir jämlik i förhållande till vuxenbefolkningen.

I ärendet gällande ordnande av religiösa morgonsamlingar konstaterades att med avseende på barnets rättigheter ska undervisningens anordnare respekterar en anmälan som lämnats av ett barn kapabelt att bedöma om han eller hon på grund av sin uppfattning inte deltar i evenemang som anses som religionsutövning.

Å andra sidan, eftersom det i människorättskonventionen åläggs en skyldighet att respektera föräldrarnas övertygelse och enligt lagen har vårdnadshavaren rätt att besluta om barnets vårdnad, uppfostran, bostadsort samt övriga personliga angelägenheter är det svårt att hitta godtagbara grunder, åtminstone när det gäller en elev i läropliktsåldern, att komma överens om förfarandesätt och förbise eller låta fullständigt bli att utreda vårdnadshavarnas åsikt angående ärendet. I lagen om grundläggande utbildning samt i gymnasielagen fastställs för den som anordnar utbildningen en skyldighet att samarbeta med barnens och de unga personernas hem (3994/4/13*).

3.7.3 RÄTTEN TILL LIV, PERSONLIG FRIHET OCH INTEGRITET 7 §

Den grundläggande rättigheten gällande den enskilda individens liv och frihet samt personliga integritet och trygghet omfattar all grym, omänsklig eller kränkande bestraffning eller all annan form av behandling. Förbudet mot kränkning av människovärdet avser både fysisk och psykisk behandling.

Det allmänna ska avhålla sig från att kränka grundrättigheterna och skapa förhållanden där grundrättigheterna är så väl tryggade som möjligt också mot enskilda kränkningar. I det sistnämnda gäller det 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. Det brukliga är att en stor del av klagomålen inom området för 7 § i grundlagen gäller åtgärder som polisen riktar mot en enskild persons frihet. Kritiken i klagomålen går ut antingen på att polisen inte har haft någon laglig grund för sitt agerande eller på att polisens agerande inte har varit förenligt med proportionalitetsprincipen.

Rätten till personlig integritet och trygghet

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt till personlig frihet, integritet och trygghet. I många ärenden som gäller hälso- och sjukvården samt äldreomsorgen och vården av utvecklingsstörda har det varit fråga om sådana begränsningar av självbestämmanderätten som inte är lagstadgade. Därför har verksamheten bedömts med utgångspunkt i bestämmelserna om nödvärn eller nödtillstånd.

I fängelset hade kroppsvisiteringen av den klagande vid ingreppet överskridit bestämmelsen gällande kroppsvisitering då fången befallts efter avklädning att gå i s.k. djup knäböj. Vid verkställandet av fängelsesäkerheten är det inte ändamålsenligt att göra en så omfattande tolkning av kroppsvisitering då kroppsbesiktningsåtgärden förklaras vara av typen kroppsvisitering (2348/4/14).

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.

Bestämmelsen har i huvudsak samma innehåll som artikel 3 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen), 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 människo-

värdet är i viss mån beroende av de föränderliga värderingarna och uppfattningarna som råder i samhället. Den praxis som iakttas vid tillämpningen av grundlagen och Europakonventionen sammanfaller inte heller alltid.

Betydelsen för människovärdig behandling kan förekomma i samband med mycket varierande situationer. Ofta gäller det behandlingen vid slutna anstalter eller av personer som är föremål för begränsningsåtgärder eller med begränsad rörelseförmåga.

Den korrigerande behandlingen av en transsexuell persons kön avbröts. Avbrottet motiverades närmast genom personens psykiska tillstånd och intrycket av hans eller hennes impulsiva uppförande samt genom ett påstått mordhot mot en medlem i TRANS-arbetsgruppen. Avbrott av könskorrigeringsprocessen lämnade en person i ett "mellanläge" med avseende på kön vilket orsakade personen svårt dagligt lidande. Situationen måste anses vara problematisk med avseende på människovärdets okränkbarhet. Avbrytandet av könskorrigeringsprocessen mot en persons vilja hade endast varit möjligt av nödvändiga medicinska skäl (1883/4/13).

Bedömningen av behovet av tandvård för en person med svår psykisk funktionsnedsättning misslyckades på många sätt och patientens brådskande tandvård försumrades. På grund av dess försummelser utsattes patienten för onödig smärta och onödigt lidande vilket är i strid med ett människovärdigt bemötande. På grund av smärta hade patienten bl.a. skadat sig själv genom att slå sitt huvud mot väggen (4915/4/13).

I rummet där en person som placerats i observation i enlighet med mentalvårdslagen fanns en hink för toalettbestyr och han eller hon var endast iklädd i skjorta och underbyxor. JO ansåg att i människovärdig behandling ingår att en isolerad patient alltid har möjlighet att gå på toaletten och att han eller hon har en lämplig klädsel under isoleringen (1513/4/13*).

Förhållandena för frihetsberövade personer

I 7 § 3 mom. i grundlagen förbjuds kränkning av den personliga integriteten. I samma moment bestäms det också att ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Alla frihetsberövanden och kränkningar av den personliga integriteten bör grunda sig på lagar som riksdagen har stiftat, och de får inte vara godtyckliga. Rätten till personlig frihet omfattar förutom den fysiska integriteten även den fria viljan och självbestämmanderätten.

Rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag. Behandlingen av frihetsberövade ska bl.a. uppfylla kraven i de internationella människorättskonventionerna. Den laglighetskontroll som JO utövar riktar sig särskilt till tillsyn över att frihetsberövades rättigheter tillgodoses medan frihetsberövandet pågår. Inom laglighetskontrollen avgörs varje år ett stort antal ärenden som gäller inskränkningar. De frihetsberövades grundläggande rättigheter får inte begränsas utan laglig grund.

Gällande ärendet angående fängsel av fånge konstaterades att en placering på en säkerhetsavdelning eller att personen gjort sig skyldig till ordningsföreseelser inte är tillräckliga grunder för att använda fängsel för att hindra rymning om inte slutsatserna från motiveringen av placeringen eller typen av ordningsförelse gör att rymningsbenägenheten kan härledas. Fängsel får inte pågå under en längre tid än nödvändigt. Den sista utvägen som beror på nödvändighet förutsätts av att det görs en bedömning av ärendet gällande fängsel, om det finns lindrigare tillgängliga åtgärder för att hindra rymning (1109/4/13).

3.7.4

DEN STRAFFRÄTTSLIGA LEGALITETSPRINCIPEN 8 §

En av de grundläggande principerna i en rättsstat är att ingen får betraktas som skyldig till eller dömas till straff för en handling som inte enligt lag

var straffbar när den utfördes. Man får inte heller påföra någon ett strängare straff för ett brott än vad som föreskrevs i lagen när gärningen begicks.

En klagande som fått strafföreläggande för läkemedelsförelse frågade om handlingen strider mot läkemedelslagen eftersom beslutet om klassificering som läkemedel inte vunnit laga kraft vid gärningens tidpunkt. BJO konstaterade att frågan om skyldigheten att följa beslutet för bekräftandet som läkemedel innan det träder i kraft ger utrymme för tolkning. Fastställande av straff gällande import grundat på ett förvaltningsbeslut som inte vunnit laga kraft är problematisk med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen (5718/4/13).

3.7.5

RÖRELSEFRIHETEN 9 §

Finska medborgare och utlänningar som vistas lagligt i Finland får fritt röra sig i landet och välja sin bostadsort. Var och en har också rätt att lämna landet. Också regleringen om utlänningars rätt att resa in i landet och lämna landet är en rörelsefrihetsfråga.

De klagomål som berör rörelsefriheten gäller ofta myndighetsavgöranden eller förfaranden som hör samman med beviljandet av pass.

Begränsning av rörelsefriheten i strid med 9 § i grundlagen kan även gälla då personalen vid en sluten anstalt utan grund begränsar möjligheterna för personer som placerats vid anstalten att röra sig där.

I ett ärende gällande förfarandet på platsen för vård utom hemmet framkom bl.a. att barnets rökning hade haft följande följder för barnet "Inget busskort, ingen cykel eller skjuts under en månad". Barnet hade alltså inga verkliga möjligheter att tillbringa sin fritid utanför inrättningen åtminstone så att barnet skulle ha kunnat besöka den närmaste staden på inrättningens bekostnad eller med dess stöd. Förfarandet betydde i verkligheten att om barnet inte hade egna medel för t.ex. en bussbiljett hade han eller hon i praktiken

ingen möjlighet att tillbringa sin fritid med sina vänner i den närliggande staden eller söka sig till fritidssysselsättningar utanför institutionen. Förfarandet kunde begränsa barnets rörelsefrihet så att man borde ha fattat beslut om begränsning av rörelsefrihet (3573/4/13).

3.7.6

PRIVATLIVSSKYDD 10 §

I 10 § i grundlagen tryggas individens rätt till ett privatliv. Privatlivsskyddet kompletteras även av de grundläggande fri- och rättigheter som har nära anknytning till privatlivet, såsom rätten till heder och hemfrid samt skyddet för förtroliga meddelanden. När andra grundläggande fri- och rättigheter som t.ex. yttrandefriheten och den därtill anknyttande offentlighetsprincipen eller tryggheten av rättskipningens offentlighet kräver att individens privatlivsskydd kränks i viss mån eller att omständigheter som hör samman med någons privatliv röjs är det ofta tvunget att göra en avvägning med avseende på tyngden hos olika rättigheter i situationen.

Staben för Gränsbevakningsväsendet utfärade 25.6.2012 en bestämmelse enligt vilken Gränsbevakningsväsendet är en rökfri arbetsplats. Enligt bestämmelsen förbjuds rökning och snusande samt användningen av e-cigarett under arbetstiden vid Gränsbevakningsväsendet i två steg så att detta genomförs fullständigt fr.o.m. 1.1.2014 inom hela Gränsbevakningsväsendet. Beslutet kritiserades i klagomålet.

I avgörandet gällande klagomålet konstaterade BJO att det ska finnas en lagstadgad grund för att det allmänna ska kunna ingripa inom ramen för frihet som tryggar individens grundläggande rättigheter. Rökning ingår inom ramen för individens fria vilja och självbestämmanderätt. En statlig arbetsgivare kan inte inom ramen för sina befogenheter i arbetsledarposition utfärda bestämmelser som inte grundar sig på genomförande av arbete eller som utan lagenlig grund ingriper i självbestämmanderätten som tryggas i grundlagen. I tobakslagen utfärdas bestämmelser om ar-

betsgivarens skyldighet att förbjuda och begränsa rökning så att arbetstagarna inte ofrivilligt exponeras för tobaksrök i de gemensamma arbetsutrymmena där tobaksrökning inte uttryckligen är förbjuden enligt lagen. I Gränsbevakningsväsendets bestämmelse som är mer omfattande än den enligt tobakslagen och som ingriper inom ramen för individens fria vilja kan inte ha grundats på tjänstemannarättsliga allmänna bestämmelser (5224/4/13).

Hemfrid

I samband med polisens husrannsakingar aktualiseras ofta frågan om huruvida de myndighetsåtgärder som ingriper i hemfriden grundar sig på lag. Under de senaste åren har en stor del av de klagomål som anförts angående polisens husrannsakingar 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 företas tillfälle att vara närvarande vid husrannsakan. Ett annat problem har bestått i att hänsyn inte har tagits till att den hos vilken husrannsakan företas har rätt att tillkalla vittne.

Familjelivsskyddet

I 10 § i grundlagen finns inget omnämnande av familjelivsskyddet. Man har dock ändå ansett att familjelivsskyddet hör till det privatlivsskydd som tryggas i grundlagen. I artikel 8 i Europakonventionen jämsställs familjelivet uttryckligen med privatlivet.

Familjelivsskyddet tas ofta upp också i ärenden som gäller arrangemang i samband med familjeträffar med personer som placerats i slutna anstalter.

I avgörande gällande ärende angående ett barn som placerats på en barnskyddsanstalt konstaterade BJO att en överenskommelse gällande kontakten mellan barnet och hans eller hennes föräldrar eller andra närstående personer till barnet

ska göras i klientplanen. Om det är nödvändigt att begränsa kontakten mellan barnet och de närstående måste ett överklagbart beslut gällande begränsning av kontakt fattas. Om barnets rörelsefrihet i placeringen för vård utanför hemmet är begränsad har det inte ännu fattats beslut genom detta avgörande om hur barnets rätt till kontakt ska förverkligas. En begränsning av barnets kontakt kan alltså inte fattas samtidigt genom ett beslut att begränsa rörelsefriheten. Vid begränsning av kontakt måste ett överklagbart beslut fattas om det finns förutsättningarna för detta och det inte varit möjligt att nå en överenskommelse om kontakt i klientplanen eller på ett annat sätt (3116/4/13*, 3321/4/13*, 3604/4/13* och 3667/4/13*).

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 telefonsamtal. Dessa åtgärder ska dock grunda sig på lag.

I beslutet som lett till en anmärkning gällande öppnande av ett brev som advokaten skickat till fången konstaterade BJO att ärendet gäller brevhemlighet och rättslig brevväxling som åtnjuter särskilt skydd som tryggas av grundlagen. När det gäller brevhemlighet som åtnjuter grundlagens skydd förväntas särskild noggrannhet och uppmärksamhet av tjänstemannen som tillämpar lagen i praktiken. Vid praxis för laglighetskontroll betonas särskilt att brevväxlingen mellan fångarna och rättegångsbiträdena är konfidentiell och att oavsiktlig eller övervägda ingrepp kränker kraftigt detta förtroendeskydd (1374/4/13*).

Privatlivsskyddet och skyddet för personuppgifter

I åtgärder som utförs inom hälso- och sjukvården och inom socialväsendet är det nödvändigt att ta hänsyn till patientens privatlivsskydd och till att

alla andra än de som deltar i vården eller behandlingen av patienten eller i anknytande uppgifter är utomstående.

Vid klagomålet gällde det bl.a. att vårdcentralens läkare lämnade mottagningsrummets dörr öppen vid en vårdsituation och utanför dörren stod en väktare. Den öppna dörren möjliggjorde att väktaren kunde se och/eller höra mottagningsituationen vilket kränker patientens integritetsskydd.

JO konstaterade i sitt beslut att mottagningsrummets dörr inte kan lämnas automatiskt öppen utan läkaren eller en annan mottagande yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård måste i varje enskilt fall med hänsyn till den förtroendefulla relationen mellan patienten och läkaren överväga om det är nödvändigt. Därför är det viktigt att läkaren eller en annan yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård har en möjlighet att få tillräcklig information om patienten för att göra en bedömning om en annan vårdares eller väktares närvaro är nödvändig. Om en kränkning av integritetsskyddet inte kan undvikas fullständigt ska vårdsituationen ordnas så att kränkningen blir så ringa som möjligt (5190/4/13).

Det i grundlagsbestämmelsen nämnda skyddet för personuppgifter ger vid handen att individens rättsskydd och integritetsskydd vid behandling, registrering och användning av personuppgifter bör tryggas i lag. Individen bör kunna lita på att sekretessbelagda uppgifter som lämnats till myndigheter inte kommer till utomstående persons kännedom.

Inspektören för ansvarsområdets arbetsskydd förfor felaktigt när han eller hon skickade e-post innehållande sekretessbelagda uppgifter till den klagande i oskyddad e-post. Sekretessbestämmelserna och skyddskraven i enlighet med personlagen möjliggör inte sändandet av sekretessbelagda uppgifter i oskyddad e-post även om personen själv ursprungligen hade skickat sitt meddelande oskyddat (5462/4/13).

Redaktören begärde kopior av beslut gällande fråntagande och begränsning av läkares rätt att idka yrkesutövning som Valvira fattat under ett visst år och som grundades på användningen

av alkohol, narkotika och narkotika innehållande läkemedel. Bland besluten som Valvira sänt fanns beslut gällande fråntagande av den klagandes rätt att idka yrkesutövning från vilken den berörda personens namn uppgifter och övriga identifieringsuppgifter avlägsnats i enlighet med 10 § i offentlighetslagen. Ärendet hade till den delen behandlats i enlighet med 10 § i offentlighetslagen.

I handlingarna hade dock lämnats sådana absolut sekretessbelagda uppgifter som enligt JO inte var nödvändiga för att förstå ärendet och Valvira beslut. De borde ha bortlämnats på grund av att den klagande var trots avlägsnandet av identifieringsuppgifter och information om arbetsplats möjlig att identifiera av vissa personkretsar. Vid överlämnande av sekretessbelagda handlingar som innehåller känslig information om en person ska det fästas uppmärksamhet vid att risken för igenkännandet av personen är så liten som möjligt (4695/4/13).

3.7.7

RELIGIONS- OCH SAMVETSFRIHETEN 11 §

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.

Gällande klagomål om vårfest på skolan hänvisade BJO till riksdagens grundlagsutskotts betänkande (GrUB 2/2014 rd) där utskottet tog ställning till beaktandet av religions- och samvettsfriheten i samband med skolans evenemang med avseende på Finlands grundlag och de internationella konventionerna.

I betänkandet konstaterades bl.a. att det inte utgående från praxis enligt grundlagen eller den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna finns något krav att avlägsna från skolans verksamhet alla inslag som innehåller religiösa element. Undvikandet av långtgående traditioner med religiöst ursprung främjar inte heller religiös tolerans enligt utskottet. Däremot är det viktigt

att det beaktas inom skolans verksamhet och deras anvisningar de viktigaste principerna i den europeiska domstolens praxis såsom förbud mot indoktrinering, kravet på det allmännas neutralitet samt religiös tolerans och mångfald.

Grundlagsutskottet ansåg inte att årliga gudstjänster, t.ex. i samband med helger eller andra motsvarande evenemang som kan anses som religionsutövning och om vilka informeras på förhand samt då deltagandet är frivilligt för alla, är problematiska med avseende på religions- och samvettsfriheten.

Enligt grundlagsutskottet är det väsentligt att eleven och hans eller hennes vårdnadshavare har en ärlig och verklig frihet att välja om eleven deltar i skolans evenemang då religiösa inslag ingår. Under evenemangen ska skolorna i mån av möjlighet ordna alternativ och meningsfull verksamhet. Det allmänna ska dessutom sträva att säkerställa att deltagandet eller avståendet från att delta inte orsakar stämpling eller andra skadliga följder för eleven (2458/4/14).

3.7.8

YTTRANDEFRIHET 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 dessa utan att någon i förväg ställer upp hinder för det. 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, vilka alla hör till grunderna för ett demokratiskt samhälle. Det hör uttryckligen till det allmännas skyldigheter att främja yttrandefriheten.

Enligt JO är inte tjänstemannens yttrandefrihet och lojalitetskrav jämförbara eftersom den förstnämnda rättigheten skyddas av grundlagen som en grundläggande rättighet och den senare

skyldigheten grundar sig närmast på bestämmelser i vanlig lag eller på etablerade tolkningar av dessa. Det grundrättighetsvänliga tänkesättet ska tillämpas även vid bedömningen av gränserna för tjänstemäns yttrandefrihet. Det kan t.ex. betyda att det bör krävas tillräcklig otvetydighet i en tjänstemans uttalande, för att uttalandet över huvud taget ska kunna bli föremål för överväganden om ingrepp i yttrandefriheten. I svårtolkade situationer ska ett förhållningssätt som ställer sig positivt till yttrandefrihet tillämpas och det är grundat att en arbetsgivare har goda skäl för att avhålla sig från att ingripa i yttrandefriheten, om tjänstemannens utlåtande är flertydigt eller annars öppet för tolkning. (5342/4/13*).

I yttrandefriheten ingår också rätten att fotografera. Det inkommer klagomål dels om myndighetsbeslut som innebär att fotografering förbjuds utan orsak, dels om att myndigheter har tillåtit fotografering av situationer som enligt klagandena bör ha hållits konfidentiella. Ofta gäller frågan avvägningar mellan yttrandefriheten och någon annan grundläggande rättighet, exempelvis privatlivsskyddet.

Myndigheten har inte rätt att förbjuda klienten inom socialvården att registrera diskussioner eller annan klientsituation när det gäller registrering av sådan information som personen kan ha fått lagenlig rätt att få information om och som klienten inom socialvården skulle få om de hade antecknats i handlingen.

I vissa situationer i diskussioner kan det framkomma sådan sekretessbelagd information vars användning och utlämnande till utomstående kan begränsas. Myndigheten inom socialvård överväger i en sådan situation förutsättningarna enligt offentlighetslagen och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården för utlämnande av information. Endast det att en person registrerar diskussionen som förs med myndighet betyder ännu inte att integriteten för de som arbetar vid myndigheten kränks. Inte ens på denna grund har myndigheten rätt att förbjuda fotograferingen av en klientsituation eftersom registreringen riktar sig till faktorer varur klienten kan i en klientsituation göra observationer. Det är en

annan sak om dessa registreringar överlämnas vidare utan berättigande tillstånd för då kan klienten inom socialväsendet göra sig skyldig till brott. Då är det alltid en fråga som bedöms i efterhand (2276/4/13).

Offentligheten

Yttrandefriheten är nära förknippad med rätten att ta del av handlingar och upptagningar som innehas av myndigheter. Grundrättighetsbestämmelsen 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 klagandena ännu också haft möjlighet att föra ärendet till en behörig myndighet för avgörande. I dessa fall har JO i allmänhet anvisat klagandena att i första hand utnyttja det rättsmedlet.

En myndighet hade nekat att överlämna handlingar gällande klagomålsärendet till den person som klagomålet *de facto* gällt eftersom han eller hon inte ansetts som part i ärendet. JO ansåg att i klagomålsärenden har förutom den klagande i sitt ärende även den berörda personen som klagomålet *de facto* riktas till rätt att få uppgifter. JO fäste även uppmärksamhet vid att alla har i samtliga fall rätt att få uppgifter som berör honom eller henne själv. I det nekande svaret som den klagande fick fattades även besväransvisning som förutsätts enligt lagen även om det gällde ett överklagbart beslut från myndighet (1797/4/13).

3.7.9 MÖTES- OCH FÖRENINGSFRIHETEN 13 §

Grundlagsbestämmelsen om mötes- och föreningsfrihet täcker också rätten att demonstrera och den fackliga föreningsfriheten. Föreningsfriheten omfattar också s.k. negativ föreningsfrihet, alltså rätten att inte vara föreningsmedlem.

Mötes- och föreningsfriheten uppmärksammas i allmänhet i klagomål som gäller demonstrationer. Ofta är det fråga om att bedöma huruvida polisen har tryggt mötesfriheten tillräckligt väl. Dessutom anförs det ibland klagomål över förfarandet för registrering av föreningar.

Enligt JO påverkar förordnandet av intressebevakning inte personens föreningsfrihet. Intressebevakaren ska så långt möjligt och inom gränserna för sina befogenheter vid behov sträva efter att främja huvudmannens rätt att nyttja denna frihet. Liksom alla andra påverkas huvudmannens nyttjande av föreningsfriheten *de facto* av huvudmannens ekonomiska situation. Därmed kan en person inom ramen för sin självbestämmanderätt nyttja föreningsfriheten enligt möjlighet att klara av sina ekonomiska skyldigheter till följd av medlemskapet. Dessa ankommer i sin tur på intressebevakaren att sköta (1723/2/13*).

3.7.10 RÖSTRÄTTEN OCH RÄTTEN TILL INFLYTANDE 14 §

De politiska rättigheterna, dvs. rösträtten och rätten till inflytande, är centrala grundläggande rättigheter i en demokratisk stat. Förutom rösträttsrätten har det allmänna ålagts en skyldighet att främja individens möjligheter att delta i samhälls- och verksamhet och påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Klagomål gällande denna grundläggande rättighet inkommer naturligtvis till JO särskilt under valår.

Beslutsprocesser inom läkemedelsprisnämnden gällande möjligheten att ersätta läkemedelspreparat och skäligt partipris föreskrivs i 6 kap. i sjukförsäkringslagen. Med stöd av sjukförsäkringslagen har prisenämnden ingen absolut skyldighet att höra patienter eller patientorganisationer vid behandlingen av ansökningarna. I sitt beslut konstaterade JO att även om bedömningen av nödvändigheten av sakkunnigutlåtanden ingår i prisenämndens befogenheter är det dock viktigt

med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna att prisenämnden bedömer ärligt vikten av hörandet av patientorganisationerna i enskilda fall och sålunda genomförs delvis skyldigheten som riktas till det allmänna att enligt 14 § 4 mom. i grundlagen att främja individens rätt att delta (4932/4/13*).

3.7.11 EGENDOMSSKYDDET 15 §

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, enligt lag. Också planlägnings- och expropriationsärenden kan i regel överklagas hos domstolen.

3.7.12 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. Grundlagen innehåller också bestämmelser om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet.

I beslutet gällande klagomål om nekande av elevs deltagande i en klassresa ansåg JO det som självklart att en klassresa som sker under skolans arbetstid och ingår i läroplanen är en verksamhet som jämföras med övrig undervisning och vari alla elever har rätt att delta. Den som ordnar undervisningen har i regel inte rätt att förbjuda eleven från att delta i en viss undervisning och ordna för motsvarande tid ersättande undervisning. När det inte är möjligt att använda andra disciplinära åtgärder än sådana som stadgas i lagen

om grundläggande utbildning kan den som ordnar utbildningen inte heller använda nekandet av eleven från att delta i klassresan som ett straff. Det är även problematiskt om den som ordnar utbildningen kan neka eleven från att delta i undervisning (klassresan) på de grunderna att de råder misstankar om att eleven eventuellt uppträder störande eller osakligt. Eleven kan inte uteslutas från klassresan endast som en allmän försiktighetsåtgärd (2395/4/13).

3.7.13 RÄTTEN TILL EGET SPRÅK OCH EGEN KULTUR 17 §

I grundlagen tryggas förutom finskans och svensans jämlika ställning som landets nationalspråk även samernas, romernas och andra befolkningsgruppers språkliga och kulturella rättigheter.

JO ansåg med avseende på rättsskyddet och särskilt de språkliga rättigheterna som problematiskt och mycket otillfredsställande att det varken i utsökningens balken eller i språklagen utfärdas bestämmelser om språket vid utsökningssärenden även om det gäller en mycket central och viktig myndighetsverksamhet.

Det är självklart att de språkliga rättigheterna inte kan uteslutas vid utsökning, tvärtom framhävs deras betydelse när individen är föremålet för statens tvångsverkställighetsåtgärder. Inte ens genom en tolkning som prioriterar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kan det avgöras entydigt vilken av bestämmelserna i språklagen ska tillämpas vid en given situation vid utsökning. Av den anledningen framställde JO att justitieministeriet skulle överväga vilka åtgärder som ska vidtas i samband med utsökning för att utveckla språkregleringen vid utsökning (2330/2/14*).

Enligt JO var det inte möjligt att motivera på ett rättsligt hållbart sätt varför nationalspråken inte ska behandlas jämlikt även i sociala medier. Därför bör utgångsläget vara att bestämmelserna enligt språklagen även tillämpas vid myndighe-

ternas informationsspridning på Facebook. Bestämmelserna utgår från att en enspråkig myndighet kan informera på sitt eget språk men där emot ska en tvåspråkig myndighet använda båda nationalspråken. Språklagen förutsätter dock inte att det är nödvändigt att informera på samma sätt med avseende på innehåll och omfattning utan bestämmelserna lämnar rum för myndighetsprövning (3746/4/13*).

I sitt beslut gällande klagomålet om sändningstiderna för Rundradions tv-nyheter på samiska (Oddasat) söder om Lapplands län konstaterade BJO att det var bra att sändningstiden för Oddasat har tidigare lagts på torsdagar till kl. 21.45. I utredningen om ärendet framgick dock inte varför tidigare läggande inte var möjlig under de andra kvällarna. BJO ansåg att sändningstiden för nyheter på samiska är med avseende på genomförandet av Rundradion Ab:s allmännyttiga uppdrag mycket viktigt. Vikten av uppdraget accentueras när det tas i beaktande att samerna har som EU:s enda urfolk en särskild ställning bland våra minoriteter. När Rundradion Ab sköter ett allmännyttigt uppdrag är de skyldiga att främja samernas språkliga rättigheter (3703/4/13).

3.7.14 NÄRINGSFRIHETEN OCH RÄTTEN TILL ARBETE 18 §

Var och en har i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Utgångspunkten är att värna 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.

Det allmänna är skyldigt att sörja för skyddet av arbetskraften. Detta är av betydelse framför allt när det gäller arbetarskyddet och därmed förbunden verksamhet. Arbetarskyddsfrågor aktualiseras ofta t.ex. i samband med problem som gäller inomhusluften i skolor och hälsovårdscentraler.

I avgörandet angående klagomålet om tillvägagångssättet för en inspektör inom ansvarsområdet för arbetarskydd i samband med undersökning av olycksfall i arbetet konstaterade BJO att en arbetarskyddsinspektör är i en expertställning som åtnjuter ett betydande och stort förtroende. Därför ska man kunna förvänta sig att inspektionsberättelserna är grundade och opartiska. De omständigheter som antecknas ska basera sig på inspektionsobservationer och andra tillförlitliga uppgifter och berättelsen borde inte ha innehållit egna åsikter om företaget (4885/4/13*).

3.7.15

RÄTTEN TILL SOCIAL TRYGGHET 19 §

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

Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg

Rätten till oundgänglig omsorg som garanteras enligt 19 § 1 mom. i grundlagen som villkor för ett människovärdigt liv innebär åtminstone i vissa fall förpliktelser för det allmänna att vidta aktiva åtgärder för att trygga att en person har någonstans att bo.

BJO konstaterade att de långa behandlingstiderna inom social- och hälsovårdsverken för rätelseyrkanden har åtminstone i vissa fall äventyrat det enligt grundlagen tryggade nödvändiga stödet för försörjning och omvårdnad för en person i behov. BJO såg särskilt allvarligt på den tiden som

åtgått för att behandla sådana ansökningar om ändring inom socialvården som gällde klienter som är i sårbar ställning såsom gravt handikappade, personer med psykiska problem samt personer som endast lever på utkomststöd (5105/2/13*).

Rätten till grundläggande försörjning

I 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 barnafödelse 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, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. 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.

Rätten för en person med funktionsnedsättning till tillräckliga hälsovårdstjänster säkerställs inte genom ett förfarande då bedömningen av behovet av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering påbörjades först cirka sju veckor efter att remissen anlänt till verksamhetsenheten inom hälso- och sjukvård (4321/4/13).

Patientens rätt till tillräckliga hälsovårdstjänster tryggades inte genom förfarandet då en patient med ett främmande språk fick finskspråkiga skriftliga vårdanvisningar för vård i hemmet utan att kontrollera att patienten förstått anvisningarna rätt (1655/4/13).

Rätten till tillräckliga hälsovårdstjänster för en patient som lider av keratokonus verkställs inte om patienten anvisas till en privat ögonläkare för nödvändig uppföljning av ögonsjukdom på egen bekostnad. Uppföljningen av en patient

som lider av keratokonus måste ordnas inom den inom den offentliga hälso- och sjukvården (2846/4/13*).

Den häktade behövde medicinsk rehabilitering som endast kunde ges i en begränsad omfattning vid Brottspåföljdsmyndighetens enheter. Rehabiliteringen strävades att ordna utanför fängelset men flera rehabiliteringsbesök hade avbokats. BJO ansåg att Brottspåföljdsmyndigheten hade förfarit lagstridigt eftersom transporten av den häktade till rehabiliteringen utanför fängelset inte varit möjlig att genomföra på grund av bristande transportresurser och en ersättande behandling inte var möjlig att ordna på ett annat sätt heller. Sälunda förverkligades inte den häktades rätt att få den behövliga hälsovården i tillräcklig omfattning (4780/4/13).

Rätt till 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 inte en subjektiv rätt till en bostad och 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. En subjektiv rätt till bostad kan dock grunda sig på speciallagar såsom till vissa grupper som föreskrivs i barnskyddslagen.

Kommunen har ett övergripande ansvar att ordna bostad i situationer som avses i 35 § i barnskyddslagen. Genom den interna arbetsfördelningen inom kommunen kan kommunen inte överföra detta ansvar till att exempelvis ordnas av endast bostadsväsendet eller begränsa de erbjudna bostäderna till endast stadens egen bostadsbestånd. Om kunden inte på grund av ekonomiska förutsättningar eller annars kan själv sörja för sitt eget eller för sina minderåriga barns boende och den ämbetsman inom kommunen som i regel ansvarar för bostadsärenden inte kan erbjuda en bostad, överförs ansvaret till de kommunala myndig-

heter som ansvarar för socialvården för att vidta de åtgärder som avses enligt socialvårdslagen eller barnavårdslagen för ordnandet av boende eller bostad för dessa klienter (635/4/13*).

3.7.16

ANSVARET FÖR MILJÖN 20 §

Bestämmelsen i 20 § i grundlagen 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 har sällan aktualiserats i de klagomål som anförts angående de grundläggande fri- och rättigheterna. Det allmännas skyldighet att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och möjligheter att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön har däremot uppmärksamats i flera klagomål. Möjligheten att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön aktualiseras ofta i anslutning till rättsskyddet, som också hör till de grundläggande fri- och rättigheterna, och i anslutning till det därtill anknyttande kravet på god förvaltning. Det kan t.ex. vara fråga om hörandet av parterna i miljöfrågor, 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.

3.7.17

RÄTTSSKYDDET 21 §

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 bestämmelser om rättskyddet. Paragrafen gäller såväl straff-, civil- och förvaltningsprocessen som förvaltningsförfarandet.

Genom förvaltningslagens procedurbestämmelser och bestämmelser om grunderna för god förvaltning uppfylls grundlagens krav på att de kvalitativa kriterierna för god förvaltning ska regleras på lagnivå.

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". 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 zon 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.

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 rättskipningsorgan.

Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen ska rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång tryggas genom lag. Rättsmedlen ska vara effektiva i både juridiskt och reellt avseende.

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. Med tanke på rättsmedlens effektivitet är det också viktigt att myndigheterna ger besvärсанvisningar eller åtminstone tillräcklig information för att parterna ska kunna utöva sin rätt att söka ändring i ett avgörande.

Stadsstyrelsen höjde stadsdirektörens och biträdande stadsdirektörernas löner och försåg beslutet med besvärsförbud. Det felaktiga besvärsförbudet rättades som ett skrivfel.

BJO betonade att rättelseyrkanden och kommunalbesvär används för att trygga kommunmedlemmarnas rätt att utöva tillsyn över det kommunala beslutsfattandet och dess laglighet. En felaktig besvärсанvisning kan förhindra att ändamålsenligheten och lagligheten hos beslut som fattats av ett kommunalt organ bedöms.

Felaktiga besvärсанvisningar väcker misstro mot kommunens beslutsfattande och äventyrar därmed den representativa kommunala självstyrelsen. Staden hade meddelat att man i fortsättningen kommer att bifoga anvisningar om rättelseyrkande till motsvarande beslut och effektivisera vägledningen och utbildningen om besvärсанvisningar (157/2/13*).

Serviceen för funktionshindrade hade inte fattat ett överklagbart beslut om begränsning av kontakten mellan klaganden och dennes myndiga barn. JO konstaterade att förfarandet bröt mot lagen och betonade dessutom att innan beslut fattas ska de personer som berörs av begränsningen höras (1956/4/13*).

Miljöministeriet och Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet ARA örsummade tillbörlig behandling av förvaltningsklagomål som gäller bostadsärenden. Genom ett resultatstyrningsdokument kan man inte frånga kraven i lagstiftningen på tillbörlig behandling av klagomålsärenden. BJO ansåg det oroväckande att ämbetsverket som ansvarar för bostadsärenden hade begränsat sina befogenheter så att hyreshusbolagets invånare inte har tillgång till tillbörliga rättsmedel i ärenden gällande bestämning och utjämning av hyror (4002/2/13*).

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 Europakonventionen att rättegången inför en domstol ska ske "inom skälig tid".

En viktig trend har varit att det föreskrivs i lag om längsta tillåtna tid för behandling av ärenden. Bestämmelser av det slaget finns bl.a. i fråga om utkomststöd (7 dagar), arbetskraftspolitiska utlåtanden (14 dagar), begäran enligt offentlighetslagen om att få ta del av en handling eller uppgift (14 dagar) och vårdgaranti (3/6 månader). Också i barnskyddslagen fastställs tidsfrister för olika åtgärder. I brottmål anger bestämmelserna om preskription av åtalsrätt en bakre gräns för behandlingstiderna.

Den lagstadgade tidsfristen är alltså maximtiden för handläggning. I exempelvis ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa ska Fpa avgöra ärendet utan ogrundat dröjsmål och inom 30 dagar. I själva verket har Fpa:s eget mål redan en längre tid varit sju dagar.

När det gäller infriande av vårdgarantin har en avsevärd förbättring skett, åtminstone i ljust av de klagomål som anförs hos JO. Däremot var handläggningstiderna för ansökningar om utkomststöd fortfarande lagstridiga i flera kommuner. Det konstateras ofta att tidsfristerna har överskridits. Fördröjningar förekom också i fråga om givandet av arbetskraftspolitiska utlåtanden, handläggningen av lönegarantiansökningar och i polisens förundersökningar och tillståndsförvaltning.

Det finns lagbestämmelser om rättsmedel som förebygger och gottgör dröjsmål vid rättegång. I 19 kap. i rättegångsbalken (RB) föreskrivs det om när tingsrätten kan förklara mål eller ärenden brådskande. I lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång bestäms det om den rätt till gottgörelse av statens medel som en part har, om

rättegången vid en allmän domstol i tvistemål, ansökningsärenden eller brottmål fördröjs. Gottgörelse för dröjsmål vid rättegång är möjlig också i fråga om nya ärenden som inlett vid förvaltningsdomstolarna från och med juni 2013.

Frågor kring skyndsam behandling av ärenden är ständigt framme i laglighetskontrollen. När det på något annat ställe i lagstiftningen inte bestäms om den längsta tillåtna tiden för handläggning av ärenden tillämpas grundlagens krav att ogrundat dröjsmål ska undvikas, och ofta också förvaltningslagens krav att behandlingen ska ske utan dröjsmål. Frågan om vad som kan betraktas som en skälig behandlingstid varierar beroende på ärendets natur.

Avgöranden bör träffas särskilt snabbt 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.

Förhandsgranskningen av ett religiöst samfunds samfundsordning varade i elva månader i den nämnd som ministeriet tillsatt, vilket inte kan anses förenligt med kravet på att uppgifter ska utföras utan dröjsmål. Den anmärkningsvärt långa handläggningstiden var av betydelse med tanke på religionsfriheten som tryggas i 11 § i grundlagen (95/4/13*).

Klagandens rätt att få sitt ärende behandlat utan dröjsmål tillgodosågs inte då handläggningen av klagomålet vid Valvira varade ungefär 1 år och 10 månader (491/4/13). Handlingarna för rättsmedicinsk utredning av dödsorsak sammanställdes inte och gavs inte heller utan dröjsmål när de väl färdigställdes över ett år efter att personen dödförklarats (3201/4/13).

En klagande hade gjort en begäran till polisen om utredning av misstänkt intrång i ett patent. Polisen hade inte vidtagit åtgärder på över 2,5 år. BJO ansåg att utredningen hade försenats utan grund (812/4/13).

Behandlingen av ett ärende gällande utredning av behovet av intressebevakning tog ungefär 10,5 månader. Också om man bortser från ärendets natur, kan handläggningstiden anses vara mycket lång om man ser till magistratens eget mål på en fyra månader lång handläggningstid (3386/4/13*).

Förvaltningsdomstolen hade genom sitt lagkraftvunna beslut förpliktat socialväsendet att ordna serviceboende enligt handikappservicelagen för ett barn. Socialväsendet verkställde beslutet om det handikappade barnet först cirka fyra månader efter förvaltningsdomstolens beslut och efter att ha fått en begäran om utredning från JO:s kansli (2514/4/14*).

Dröjsmålen vid behandlingen beror ofta på att de till buds stående resurserna är otillräckliga. Dröjsmål kan också bero på handläggares och andra anställdas semesterfrånvaro. Enligt vedertagen JO-praxis räcker emellertid inte enbart en hänvisning till "den allmänna arbetssituationen" som förklaring till överskridningar av de skäliga behandlingstiderna. Ett dröjsmål kan också uppkomma till följd av att ett ärende behandlats bristfälligt eller felaktigt i något avseende. I dessa fall kan det med tanke på kraven på god förvaltning ofta förekomma också andra problem än dröjsmål i ärendet.

Tingsrätten hade avgett en dom i ett brottmål cirka 11 månader efter att huvudbehandlingen avslutats. JO ansåg att fallet var ett oroväckande exempel på att rättsväsendet på grund av för små resurser inte kan sköta sin uppgift adekvat, även om domarna arbetar på gränsen för sin kapacitet (2399/4/13). JO ansåg att HFD:s ungefär 2,5 år långa handläggningstid var orimlig i ett besvärstillståndsärende, där man slutligen lät bli att utreda ansökan om besvärstillstånd eftersom ansökan lämnades in en dag för sent (5379/4/13).

Behandlingens offentlighet

Ärenden som berör behandlingens offentlighet aktualiseras närmast i samband med domstolarnas muntliga förhandlingar. Den andra centrala frågan i anslutning till behandlingens offentlig-

het, nämligen tillgodosendandet av begäran om att få ta del av en handling eller uppgift, behandlas ovan i det avsnitt som gäller 12 § i grundlagen.

Hörandet av parterna

Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen ska rätten att bli hörd tryggas genom lag som ett led i en rättvis rättegång och god förvaltning. I JO:s laglighetskontrollpraxis framkommer ofta brister i hörandet av parterna.

I ett utmätningsmål lät tingsrätten bli att höra den part som skulle höras och reserverade inte parten någon rätt att överklaga tingsrättens beslut. Avgörandet hade en direkt inverkan på partens ställning. Parten borde ha erbjudits möjlighet att bekanta sig med och ge ett utlåtande om tingsrättsfasens material och getts möjlighet söka ändring enligt ett regelrätt förfarande (1423/4/14).

TE-byrån borde ha reserverat klaganden möjlighet att ge ett utlåtande om sin uppfattning om ärendet innan det Arbetskraftspolitiska utlåtandet reviderades (3818/4/13).

Polisen hade i samband med ett larm till en bostad omhändertagit klagandens skjutvapen och patroner. Beslutet om temporärt omhändertagande hade fattats (efter flera veckor) utan att vapeninnehavaren hade reserverats tillfälle att bli hörd (4187/4/12).

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. Det är inte nog med att parterna i ett ärende får ett meddelande om det slutliga innehållet i ett avgörande, utan parterna har också rätt att veta hur och med vilka motiveringar avgörandet nåtts. Av motiveringarna till ett beslut måste det framgå de viktiga omständigheterna samt de bestämmelser och föreskrifter som ligger till grund för beslutet. Även språkanvändningen i beslutet ska vara så lättfattlig som möjligt. Motiveringarna är vä-

sentliga med tanke på parternas rättsskydd, förtroendet för myndighetsverksamheten samt möjligheterna till övervakning av myndighetens åtgärder.

En klagande hade bett polisen utreda om vissa personer hade gjort sig skyldiga till bedrägeri i ett ärende som gällde hans faderskap. Polisen hade lagt ner utredningen eftersom polisen inte har behörighet att utreda faderskap. BJO ansåg beslutet vara bristfälligt motiverat eftersom man i beslutet inte hade bedömt förutsättningarna för att inleda en förundersökning (1092/4/14).

Vid en polisinrättning hade uppgiften som gruppleddare lediganslagits. En utnämningsspromemoria hade utarbetats om utnämningsbeslutet men denna innehöll ingen bedömning av de sökandes behörighet eller jämförelse av meriter. BJO kritiserade polisinrättningen för den bristfälliga utnämningsspromemorian (4271/4/13).

I TE-byråns beslut om studier på eget initiativ borde man ha informerat klaganden bättre om hur omständigheter i anslutning till dennes hälsotillstånd hade beaktats när ärendet bedömdes (5290/4/13).

Skyldigheten att behandla ärendena korrekt

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

JO fäste intressebevakningsbyråns uppmärksamhet på omsorgsfullhet när räkningar betalas, när man från en huvudmans konto hade betalat en räkning som inte var huvudmannens och felet hade rättats till först tre månader efter att huvudmannen hade påtalat saken (515/4/14).

Klaganden hade avtalat med TE-byrån om att byta garanterat arbete mot arbetskraftsutbildning som skulle uppfylla skyldigheten. Byrån hade dock inte informerat klaganden om konsekvenserna av bytet för klagandens utkomstskydd

för arbetslösa. BJO ansåg det mycket viktigt att den som omfattas av sysselsättningsskyldigheten får tillräcklig information (1181/4/13*).

Statskontoret hade försökt skicka en begäran om hörande till en klagande per e-post i ett ärende gällande läkemedelsersättning. E-postmeddelandet hade dock skickats till fel adress. Senare hade saken uppdagats och begäran om hörande hade skickats till klaganden på nytt till rätt e-postadress. Sekretessbelagda uppgifter av detta slag borde inte ha skickats via okrypterad e-postförbindelse. Man hade kunnat skicka begäran om hörande antingen per post eller med krypterad e-postförbindelse där man hade kunnat säkerställa att meddelandet skickades till rätt person (2420/4/14).

Övriga förutsättningar för god förvaltning

Inom laglighetskontrollen aktualiseras gång på gång situationer som är problematiska med avseende på andra rättsprinciper inom förvaltningen. Sådana rättsprinciper enligt förvaltningslagen är bl.a. ändamålsbundenhetsprincipen, principen om förtroendeskydd och proportionalitetsprincipen. I förvaltningslagen tryggas också serviceprincipen, avgiftsfri rådgivning och kravet på gott språkbruk.

JO bedömde användningen av Facebook som en kanal för myndighetens information och respons. När myndigheten ger en möjlighet till respons är det motiverat att olika valbara och användarvänliga medel erbjuds och att allmänheten informeras om dessa på ett lämpligt sätt. Kunden måste kunna lita på att informationen och rådgivningen stämmer så att han eller hon inte har en felaktig uppfattning av att det till exempel finns endast ett tillgängligt sätt att lämna respons. När andra tillgängliga kanaler än Facebook inte har förts fram tydligt, har förfarandet inte varit förenligt med god förvaltning (2149/4/13).

Direktionen för förvaltningsnämnden för Sveaborg ändrade det etablerade sättet att utse boenderepresentanter. Förvaltningsnämnden hade enligt sin tidigare arbetsordning hållit val,

men inte gjort det våren 2013. Enligt förvaltningslagen ska myndigheternas åtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen (2933/4/13*).

Patent- och registerstyrelsen (PRH) hade fattat ett beslut om att vägra ta emot kontant betalning från kunder för PRH:s prestationer. Beslutet motiverades med att största delen av avgifterna betalas via internet, med kort eller faktura. Därtill föranleder hanteringen av kontanter mer arbete och är en säkerhetsrisk. BJO ansåg beslutet problematiskt bl.a. eftersom alla inte har möjlighet att använda andra betalningsmedel och användningen av andra betalningsmedel kan förorsaka extra kostnader för kunden. BJO ansåg att serviceprincipen kräver att kunder som använder PRH:s tjänster har möjlighet att använda också kontant betalning utan extra kostnader (2360/4/13).

Straffprocessuella rättsskyddsgarantier

I artikel 6 i Europakonventionen finns särskilda bestämmelser 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 mer omfattande än konventionens, eftersom grundlagen garanterar processuella rättigheter också i samband med behandlingen av sådana straffyrkanden som framställs av målsäganden.

Tingsrätten behandlade ett fall där målsäganden ensam väcker talan i endomarsammansättning i strid mot lagen. Felet gällde domsrättens kärnområde och var ett allvarligt fel. Med tanke på hur grundligt ärendet hade behandlats, hade felet uppenbarligen ändå inte hade påverkat den klagandes rättsskydd (1051/4/14*).

En klagande hade gjort ett snabbdrogtest vars resultat inte hade antecknats i undersökningsprotokollet och testet hade inte visats för klaganden. BJO ansåg att det var frågan om en sådan understökningsåtgärd som borde ha an-

tecknats. I utredningen hade inte heller någon saklig grund lagts fram för varför testresultatet inte hade visats för klaganden (5161/4/13).

Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet

Enligt en regel som sammanfattats av Europadomstolen räcker det inte att rättvisa skipas, allmänheten måste också kunna se att så sker. 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 sådana fall då frågan om jäv är oklar.

En vuxenstuderande som avlagt specialyrkesexamen för trafiklärare klagade på jäv för yrkesinstitutets mottagare av fristående examen och för en medlem i examensnämnden. BJO konstaterade att det förekom problem med jäv i båda avseendena. Undervisnings- och kulturministeriet hade tillsatt en arbetsgrupp för att förtydliga systemet med fristående examen (1370/4/14).

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.

3.7.18 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. Förpliktelser som gäller tryggnadsinsatser kan även kräva aktiva åtgärder. Denna allmänna förpliktelse omfattar alla bestämmelser som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I JO:s avgöranden om denna förpliktelse har uppmärksamhet ägnats åt bl.a. den centrala betydelse som riksdagens utövande av budgetmakt har för det allmännas förmåga att fullgöra sina skyldigheter när det gäller grundrättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Exempelvis har kritik riktats mot att regionförvaltningsverkens

övervakningsresurser är otillräckliga. Det allmännas förpliktelse att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses har aktualiserats också t.ex. i samband med tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna.

Det kan anses att förpliktelsen för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses inbegriper också ett motsvarande krav som ställs i artikel 13 i Europakonventionen och gäller tillgång till ett effektivt rättsmedel för händelse av kränkningar av grundrättigheterna. Som rättsmedel betraktas också möjlighet till gottgörelse när en kränkning inte längre går att förhindra eller avhjälpa. JO:s framställningar om gottgörelse refereras i avsnitt 3.5 i denna berättelse.

3.8

Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2014

Vid Europadomstolen registrerades år 2014 sammanlagt 186 nya klagomål mot Finland (315 året innan). Europadomstolen skickade 8 (34) klagomål till regeringen i Finland för yttrande. Efter årsskiftet var 146 (197) mål registrerade. Antalet klagomål mot Finland var alltså nästan hälften mindre än de föregående åren.

Förutsättningarna för att anmäla klagomål skärptes ytterligare genom en ändring av Europadomstolens arbetsordning som trädde i kraft vid ingången av år 2014. Klagomål ska nu göras på ett formulär som Europadomstolens kansli har utarbetat. De uppgifter som efterfrågas i formuläret ska lämnas, och dessutom ska klagomålet innehålla kopior av samtliga relevanta handlingar. Om ansökan är ofullständig behandlas klagomålet inte.

I november 2014 överlämnades regeringens proposition RP 261/2014 rd om sättande i kraft av protokoll nr 15 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen). Protokollet har ännu inte satts i kraft internationellt. Genom det förkortas besvärstiden till Europadomstolen från sex till fyra månader från den dag då det slutgiltiga nationella beslutet meddelades.

I november 2014 överlämnades också regeringens proposition RP 286/2014 rd om sättande i kraft av protokoll nr 16 i Europakonventionen. Inte heller detta protokoll har ännu satts i kraft internationellt. Genom det inrättas ett system med rådgivande yttranden, inom vilket de högsta domstolarna i en fördragsslutande stat kan begära rådgivande yttranden av Europadomstolen i frågor som gäller tolkningen eller tillämpningen av de rättigheter och friheter som anges i konventionen och i protokollen till den.

Beslutet om att ett klagomål uppfyller kriterierna för att klagomålet ska tas upp till prövning fattas antingen i endomarsammansättning, i kommittésammansättning eller i kammarsammansättning (med 7 domare). Genom beslutet kan domstolen också fastställa en förlikning, varvid klagomålet avskrivs. De slutgiltiga domarna meddelas av en kommitté eller kammare eller av domstolens stora kammare (med 17 domare). Genom sina domar avgör Europadomstolen mål som gäller påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt fastställer förlikningar.

En mycket stor andel, cirka 95 %, av de klagomål som ges in till Europadomstolen lämnas utan prövning. Sammanlagt 272 mål som berörde Finland avvisades eller avskrevs under år 2014 (300 året innan). Merparten av dem avgjordes i endomarsammansättning eller kommittésammansättning. Efter det att Finland anslutit sig till Europakonventionen har 4 546 klagomål som berört Finland lämnats utan prövning.

År 2014 träffade Europadomstolen ett stort antal avgöranden som berörde Finland. Europadomstolen meddelade 12 (3) domar, av vilka fyra var fällande, det vill säga fastställde en rättskränkning. Utöver dessa domar meddelade Europadomstolen även 13 beslut (14 året innan).

Av besluten fattades 1 (4) efter det att klaganden och regeringen hade nått en förlikning; ärendet gällde längden på en straffprocess. Europadomstolen meddelade därtill 50 (40) beslut angående ansökningar om interimistiska åtgärder. Två (4) av ansökningarna godkändes.

Vid utgången av år 2014 har Europadomstolen meddelat sammanlagt 178 domar som berört Finland. Därutöver har 102 klagomål avgjorts till följd av en förlikning eller en ensidig förklaring

från regeringens sida. Under den tid Finland varit medlemsstat har Europadomstolen avkunnat ett påfallande stort antal domar som varit fällande för Finland, sammanlagt 133 stycken. Antalet fällande domar har emellertid minskat under de senaste åren.

Även om Sverige, Norge, Danmark och Island varit parter i Europakonventionen under en avsevärt längre tid än Finland har det sammanlagda antalet fällande domar mot dem varit bara 109. År 2014 meddelades de övriga nordiska länderna 15 domar, av vilka fem var fällande. På senare år har Finland inte längre skilt sig markant från övriga nordiska länder i fråga om antalet kränkingsdomar.

3.8.1 EUROPARÅDETS MINISTERKOMMITTÉS ÖVERVAKNING AV ATT DOMARNA VERKSTÄLLS

Europarådets ministerkommitté övervakar att Europadomstolens domar verkställs. Ministerkommitténs övervakning hänför sig till tre olika aspekter: betalning av gottgörelse, individuella åtgärder och allmänna åtgärder med anledning av domen. Övervakningen sker i första hand på diplomatisk väg. Ministerkommittén kan vid behov hänskjuta verkställighetsfrågor till Europadomstolen för avgörande.

Staterna ska inom sex månader från det att Europadomstolens dom blivit slutgiltig lämna antingen en handlingsrapport eller en verksamhetsplan, dvs. rapportera om verkställda och/eller planerade åtgärder. Rapporterna publiceras på ministerkommitténs webbplats.

Finlands regering lämnade 4.7.2014 en handlingsrapport DH-DD(2014)1138 med anledning av domar som gällde kränkning av yttrandefriheten (ledande fall *Eerikäinen m.fl.*) Finland lämnade 15.12.2014 en verksamhetsplan med anledning av domen i fallet *Lindström och Mässeli* om observationsoveraller.

Under berättelseåret anhängiggjordes 4 nya övervakningsärenden. Sammanlagt 40 domar som berörde Finland förblev anhängiga i övervakningssammanhang.

Ministerkommittén slutförde övervakningen av verkställandet av följande domar som Europadomstolen har meddelat och som berör Finland:

- ResDH(2014)23: fem domar avgjorda genom förlikning, vilka gällde husrannsakan, en rättegångs längd och omhändertagande av barn (Kanerva, Tolppanen, K., Åberg, Panajoti)
- ResDH(2014)207: två beslut avgjorda genom förlikning, vilka gällde husrannsakan som (Lupala, Sipiläinen).

3.8.2 DOMAR OCH BESLUT UNDER VERKSAMHETSÅRET

Ändring av en transkönad persons personbeteckning

Under berättelseåret meddelade Europadomstolens stora kammare en dom som gällde Finland. I fallet *Hämäläinen* (16.7.2014) ansåg majoriteten av Europadomstolen att det inte hade skett någon kränkning av skyddet för privatliv (artikel 8 i Europakonventionen) eller diskriminering (artikel 14 i kombination med artikel 12).

Den klagande var gift och hade bytt kön från man till kvinna, varpå personen inte hade beviljats en korrigerad personbeteckning enligt det nya könet i befolkningsregistersystemet. Ansökan avslogs eftersom den klagandes make inte hade gett sitt samtycke. Makens samtycke krävdes huvudsakligen för att erkännandet av det nya könet med stöd av lagen direkt innebär att äktenskapet ändras till ett registrerat partnerskap, vilket ingendera maken ville.

Europadomstolens stora kammare prövade ärendet i fråga om artikel 8 utifrån statens positiva handlingsskyldighet och inte utifrån ett ingripande i personens rättigheter, såsom Europadomstolens kammare tidigare hade gjort (fallet *H* 13.11.2012).

Avvisning av utlännning

I fallet *Senchishak* (18.11.2014) konstaterade Europadomstolen ingen kränkning av artikel 3 eller 8. Det var frågan om en i Finland bosatt 66-årig rysk kvinna som hade kommit till sin dotter i Finland 2008 på turistvisum och som inte beviljades uppehållstillstånd. Europadomstolen ansåg att en avvisning till Ryssland inte innebar en kränkning av artikel 3 i människorättskonventionen, eftersom den klagande ansågs ha möjlighet till tillräcklig hälsovård i Ryssland. Europadomstolen noterade också att den myndighet som verkställer avvisningen beaktar den klagandes hälsotillstånd vid tidpunkten för avvisningen och vid behov ordnar t.ex. ambulanstransport.

Fyra domar om förbud mot att bli straffad två gånger

I fallen *Nykänen* och *Glantz* (båda 20.5.2014) ansåg Europadomstolen att förbudet mot att bli lagförd eller straffad två gånger (*ne bis in idem*) enligt artikel 4 i protokoll nr 7 hade kränkts. Fallen gällde klagande som hade ålagts skattehöjningar och senare hade dömts för skattebedrägeri i en straffprocess. Europadomstolen ansåg att det faktum att ärendet samtidigt var anhängigt i två separata processer bröt mot förbudet att bli lagförd eller straffad två gånger, eftersom den andra processen inte hade avbrutits när den första hade slutförts.

I två andra *ne bis in idem*-domar, fallen *Häkkä* och *Pirttimäki* (båda 20.5.2014) konstaterades däremot ingen kränkning av rättigheterna. I det ena motiverades det med att nationella rättsskyddsmetoder inte hade använts och i det andra med att straffprocessen och förvaltningsprocessen gällde olika saker.

Observationsoveraller i fängelset

I fallet *Lindström och Mässeli* (14.1.2014) ansåg Europadomstolen att användningen av observationsoveraller i fängelset kränkte rätten till skydd

för privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. De klaganden hade tvingats använda observationsoveraller vid observation i isolering när de var misstänkta för narkotikasmuggling. Europadomstolen konstaterade att användningen av observationsoveraller kränker rätten till skydd för privatliv och att det inte fanns någon tillräcklig grund för detta i den nationella lagstiftningen. Enligt Europadomstolen fanns det inte tillräckligt noggranna bestämmelser om detta i den gällande lagstiftningen. Genom omröstning konstaterade Europadomstolen att fallet inte kränkte artikel 3 i Europakonventionen. – Vid reformen av fängelselagen 2014 infördes bestämmelser om användningen av observationsoveraller.

Fyra domar om yttrandefrihet

I fallet *Pentikäinen* (4.2.2014) konstaterade majoriteten av Europadomstolen ingen kränkning av artikel 10 i Europakonventionen. Den klagande var fotograf och redaktör vid en dagstidning och hade blivit anhållen vid en demonstration mot ASEM-toppmötet 2006 och dömd för tredska mot polis. Europadomstolens kammardom är inte slutgiltig, eftersom den överfördes till ny behandling i Europadomstolens stora kammare i juni 2014.

I fallen *Ojala och Etukeno Oy* samt *Ruusunen* (båda 14.1.2014) konstaterades ingen kränkning av yttrandefriheten. Det var frågan om en dom för informationsspridning som kränkte en persons privatliv, eftersom det ansågs att en utgiven bok innehöll uppgifter och antydningar om en tidigare statsministers sexualliv och intima enskilda händelser som hörde till personens privatliv och att det hade varit olagligt att publicera dessa utan statsministerns tillstånd. De nationella domstolarna hade bedömt fallet utifrån artikel 10 i Europakonventionen och hade nått en skälig balans mellan olika intressen.

Inte heller i fallet *Salumäki* (29.4.2014) konstaterades någon kränkning av artikel 10 i Europakonventionen. En redaktör hade dömts att beta-

la böter och skadestånd för ärekränkning för en artikel om brott mot liv. Domen grundade sig på att artikelrubriken ansågs innehålla antydningar om X:s koppling till brottet, även om det inte i själva artikeln hävdades att X skulle ha medverkat i brottet. Europadomstolen konstaterade att det inte rädde delade meningar om fakta i artikeln, men att artikelns rubrik lät läsaren förstå att X på något sätt hade varit ansvarig för brottet, vilket var en ärekränkning mot X. De nationella domstolarna hade gjort en korrekt bedömning av den klagandes yttrandefrihet i förhållande till det lidande X hade utsatts för och den skada detta hade inneburit för X:s anseende.

Orimligt lång straffprocess

I fallet *Varjonen* (22.4.2014) ansåg Europadomstolen att försäkringsdomstolens behandlingstid (4 år 2 månader) var orimligt lång. Parten i målet, det vill säga den klagandes make, hann avlida medan processen pågick.

Klagomål som genom kammarbeslut lämnades utan prövning

Inalles 13 (14 året innan) klagomål avvisades eller avskrevs i kammar- eller kommittésammansättning, antingen därför att ingen rättskränkning konstaterades eller på processuella grunder av olika slag.

Sju fall gällde avvisning eller avlägsnande ur landet av utlänningar. I fem fall ansågs klagomålet sakna grund (*T.H.-A. m.fl.*, *V.J.*, *E.O.*, *S.B.* och *T. m.fl.*), i ett fall avslutades utredningen eftersom den klagande beviljades uppehållstillstånd (*Frolova*) och i ett fall förblev klagomålet anhängigt (*Perez Lizaso*).

Av klagomålen om orimligt långa straffprocesser lämnades två utan prövning eftersom de klagande inte hade tytt sig till nationella rättsskyddsmetoder (*Hyyärinen*, *Nikkinen*) och ett ansågs vara ogrundat (*Mattila*). I ett fall avslutades

utredningen av klagomålet till följd av en förlikning mellan den klagande och Finlands regering (*Becker*; 4 600 euro ersättning).

Ett klagomål om rättsskyddsmetoder vid husrannsakan (*Hänninen*) lämnades utan prövning eftersom det ansågs ogrundat. Ett klagomål om distribution av församlingstidningar (*Ruotsalainen*) avskrevs när den klagande drog tillbaka sitt klagomål.

Ersättningsbeloppen

I de fällande domarna förpliktades finska staten att betala klagandena ersättningar till ett sammanlagt belopp av 21 443 euro (28 740 euro år 2013). De mål som avslutades genom en förlikning eller ensidig förklaring medförde kostnader på 4 600 euro (14 250 euro året innan). Under berättelseåret orsakade klagomål som gällde de mänskliga rättigheterna således finska staten sammanlagda kostnader på 26 043 euro (42 990 euro året innan) (se dessutom nationellt utbetalda dröjsmålgottgörelser på cirka 30 000 euro i avsnittet Domstolarna och justitieförvaltningen s. 123).

Yttranden som regeringen ombetts avge

Under berättelseåret ombads regeringen yttra sig om 5 nya klagomål (34 året innan) bl.a. om verkställandet av rätten att bli hörd i behandlingen av en patenttvist, om yttrandefrihet, om det kan godtas att personer avlägsnas ur landet, om lagligheten vid hänvisande till mental tvångsvård och om förbudet att ändra ett avgörande till den ändringsökandes nackdel, om endast den ena parten har sökt ändring (s.k. *reformatio in peius*).

An aerial photograph of a deep, winding canyon with a river at the bottom. The canyon walls are layered with sedimentary rock, and the river is a light-colored ribbon snaking through the valley. The entire image is overlaid with a semi-transparent blue filter.

4 Laglighetsövervakningen enligt sakområden



4.1

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 för sin del som socialförsäkringsärenden eller som arbetskrafts- och utkomstskyddsärenden. Ärenden som gäller jorddomstolen statistikförs inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. 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 referendarierådet *Pasi Pölönen*.

4.1.1 VERKSAMHETSMILJÖN

I verksamhetsmiljön för rättsväsendet har viktiga omställningar skett under de senaste åren. Bakom många av reformprojekten ligger rättssäkerhetsprogrammet och de förslag som delegationen för utarbetande av programmet har lagt fram (Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025; OMML 16/2013).

Antalet tingsrätter halverades 2010 till 27. Under berättelseåret sammanslogs Kouvola hovrätt med Östra Finlands hovrätt i Kuopio, Kouvola förvaltningsdomstol med Östra Finlands förvaltningsdomstol i Kuopio och Rovaniemi förvaltningsdomstol med Norra Finlands förvaltningsdomstol i Uleåborg.

Fler organisationsreformer är under utredning. JM har tillsatt en arbetsgrupp som ska utreda för- och nackdelar med en eventuell sammanslagning av högsta domstolen (HD) och högsta förvaltningsdomstolen (HFD).

Antalet rättshjälpsbyråer har skurits ner de senaste åren. Arbetsgruppen för att utreda de statliga rättshjälpsbyråernas organisationsstruktur har rekommenderat att sex rättshjälpsdistrikt ska bildas. Arbetsgruppen föreslog också att man borde överväga att åtskilja rättshjälpstjänsterna och intressebevakningstjänsterna och bilda en centralbyrå eller ett enda rättshjälpsverk.

Ett annat aktuellt tema är utvecklingen av lagstiftningen om domstolarna. En del av förslagen från arbetsgruppen för domstolslagen har nått propositionsskedet (RP 224/2014 rd; reglering av domares bindningar och bisysslor, tidsbundenhet för chefsuppgifterna på mellannivå vid hovrätterna och försäkringsdomstolen samt möjlighet att inrätta språkdomartjänster vid hovrätten, förvaltningsdomstolen, marknadsdomstolen och försäkringsdomstolen). Det har föreslagits att försäkringsdomstolens domföra sammansättning och förfaranden ska göras lättare (RP 104/2014 rd).

Reformen av lagstiftningen om bevisning i de allmänna domstolarna gick vidare till propositionsskedet (RP 46/2014 rd).

När det gällde besvärprocessen till hovrätterna skedde år 2010 en övergång till ett system med tillstånd till fortsatt behandling. Det föreslås att tillämpningsområdet för systemet ska utvidgas i fråga om brottmål och att det allmänt ska tillämpas i tvistemål och ansökningsärenden (RP 246/2014 rd).

Fr.o.m. 2014 ska andra än advokater och offentliga rättegångsbiträden i regel ha tillstånd för att få verka som rättegångsombud och rätte-

gångsbiträde. I återbrytnings- och klagooärenden i högsta domstolen är det obligatoriskt att anlita ombud.

I början av 2015 infördes ett nytt förfarande som kallas åtalsuppgörelse. Om den som misstänks för brott har erkänt kan åklagaren tillsammans med den misstänkte lägga fram ett domförslag som behandlas vid domstolen vid en förenklad erkännanderättegång och utifrån vilket straffet utdöms enligt en lindrigare straffskala.

De datatekniska systemen har förnyats och betydliga förnyelser sker fortfarande. Ibruktagnad av programmet för brottmålsdomar för de allmänna domstolarna (Ritu) fördröjdes med cirka två år. Problem i systemet kräver extra arbete och systemet vidareutvecklas fortfarande (ReUB 7/2014 rd s. 11).

Ett projekt för utveckling av åklagarväsendets och de allmänna domstolarnas ärende- och dokumenthantering (AIPA-projektet) påbörjades 2010. Projektet har delvis hängt samman med polisförvaltningens VITJA-projekt och har fördröjts med flera år. I VITJA-projektet har flera år och miljontals euro gått till spillo utan att den eftersträvarde nyttan har uppnåtts. Enligt planen ska AIPA nu genomföras stegvis under 2015–2018 (ReUB 7/2014 rd).

Sedan år 2010 har det betalats gottgörelser med anledning av att rättegångar vid allmänna domstolar dragit ut på tiden. Det årliga totalantalet domar som gett anledning till dröjsmåls-gottgörelse har sjunkit, från nästan ett femtiotal under de första åren till 14 år 2014. Gottgörelse betalades i 10 fall, totalt drygt 30 000 euro. För förvaltningsprocessernas del har inga domar om dröjsmåls-gottgörelse veterligen ännu avkunnats.

Domarkåren närmar sig pensionsåldern i snabb takt. Domarförslagsnämnden har årligen behandlat över hundra domarutnämningförslag. År 2013 var andelen sökande utanför domstolsväsendet över 20 %, och de utgjorde också nästan 10 % av de utnämnda. Båda andelarna har stigit. Könsfördelningen bland sökandena var jämn. Av de utnämnda var 60 % kvinnor.

Rättsväsendets otillräckliga resurser är ett ständigt orosmoment. Finland satsar en tredjedel mindre per invånare än Sverige på domstolar, åklagare och rättshjälp. På motsvarande sätt är hela rättsväsendets andel av budgeten (1,6 %) nästan en tredjedel mindre än i Sverige (2,2 %) (Cepej 2014 s. 24 och 28).

Basfinansieringen av de myndigheter som ansvarar för rättstrygghetens förverkligande måste garanteras också i ett ekonomiskt besvärligt läge och det bör göras grundliga bedömningar av konsekvenserna för rättstryggheten när anslagen för omkostnader skärs ned (GrUB 29/2014 rd s. 2). Det oaktat kommer justitieförvaltningen under de kommande åren att utsättas för betydande sparåtgärder.

Under hovrätternas granskningar av tingsrätterna har det observerats arbetsrelaterad utmattning av såväl domare som kanslipersonal, och det har konstaterats att resurserna är otillräckliga i förhållande till arbetsmängden. Vid vissa tingsrätter används sammansättningar med tre domare alltför sällan på grund av otillräckliga resurser.

Arbetsituationen är besvärlig också vid förvaltningsdomstolarna. Exempelvis Helsingfors förvaltningsdomstol klarar inte trots förbättrade resultat av att arbeta sig igenom anhopningen av mål med nuvarande personalresurser. Den genomsnittliga behandlingstiden för alla ärenden har på två år förlängts från 7,9 till 8,9 månader. Ett problem är också att en del av personalen är anställd på viss tid. Vid förvaltningsdomstolen har det i flera år funnits flera domartjänsteförhållanden på viss tid utan den tjänst som säkerställer en domares oberoende. Dessutom arbetar cirka 20 föredragande i tjänsteförhållande på viss tid.

JO har ansett det vara viktigt att domstolsväsendet utvecklas. Den konstant bristfälliga resurstilldelningen till rättsväsendet, i kombination med de brister i domstolarnas strukturella oavhängighet som är en följd av ministeriestyrningen, kan anses vara ett av de centrala problemen när det gäller grundläggande rättigheter och de mänskliga rättigheterna i Finland.

4.1.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

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. Domstolarnas i grundlagen garanterade oavhängiga ställning är orsaken till att JO:s övervakning av domstolarna är mer begränsad än den laglighetstillsyn som gäller förvaltningen.

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

Laglighetsövervakningen av domstolarna är inriktad på de procedurmässiga rättsskyddsgarantierna. Inom laglighetsövervakningen koncentrerar man sig framför allt på sådana områden som faller utanför tillämpningsområdet för andra rättsmedel, exempelvis domares uppträdande, bemötandet av klienter och iakttagandet av offentlighetslagstiftningen. Genom sina ställningstaganden strävar JO efter att främja en god domstolspraxis.

De klagomål som anförs hos JO gäller ofta påstådd partiskhet vid förfarandet, förfarandet vid delgivning av handlingar, stämningsmännens förfarande, processledningen vid muntlig förhandling, brister i domskälen samt dröjsmål vid domstolsbehandlingen.

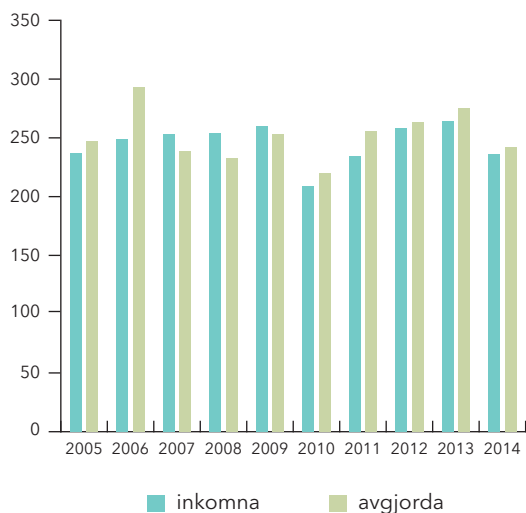
I huvudbehandlingen av ett mål som gällde misshandel av ett barn använde ordföranden uttryck som kunde äventyra parternas uppfattning om opartisk behandling. JO delgav tingsdomaren sin synpunkt (3719/4/13).

Tidvis uppdagas fel i genomförandet av offentligheten vid rättegångar. I ett fall hade tingsdomaren först felaktigt ansett att en person som varit föremål för teletvångsmedel inte hade rätt att ta del av dokumenten i tvångsmedelsmålet. Det är ändå frågan om en tidsbegränsad sekretessbestämmelse, och vid användning av tvångsmedel gäller partsoffentlighet när föremålet för tvångsmedlet har blivit informerad om saken (2722 och 2921/4/13).

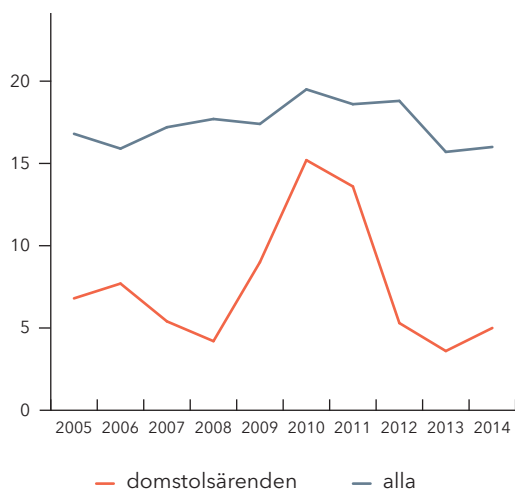
I ett utmätningsmål lät tingsrätten bli att höra den part som skulle höras och reserverade inte parten någon rätt att överklaga beslutet. Den part som skulle höras borde ha erbjudits möjlighet att ge ett utlåtande om tingsrättsfasens material och söka ändring enligt ett regelrätt förfarande (1423/4/14). Rättshjälpsbyråns behandling av ett ärende om underhåll för barn tog nästan tio månader. Det offentliga rättsbiträdet hade glömt ärendet och hade inte heller ringt upp huvudmannen genast när denna hade bett om det (1208/4/13).

Sammanfattningar av avgöranden från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) hade inte publicerats i databasen Finlex, som upprätthålls av JM, sedan hösten 2013. Det berodde på att den privata part som sammanställt sammanfattningarna hade sagt upp sitt avtal med JM. JM hade tagit på sig ansvaret för att publicera finskspråkiga sammanfattningar av avgöranden från domstolen även om det inte har någon lagstadgad skyldighet att göra det. JO ansåg att det är ytterst viktigt att sammanfattningar publiceras även framöver. Hösten 2014 ingick JM ett nytt avtal, i och med vilket även sammanfattningar av avgöranden från hösten 2013 och början av 2014 som har blivit opublicerade under avbrottet kommer att publiceras retroaktivt (2328/4/14*).

Under 2014 var antalet domstols- och justitieförvaltningsärenden i stort sett detsamma som tidigare. Sammanlagt 332 sådana ärenden avgjordes (348 året innan). Under året inleddes sammanlagt 324 nya ärenden som hänförde sig till detta sakområde (339 året innan). Åtgärder vidtogs i 35 av de avgjorda ärendena (10,5 %), de avgivna utlåtandena inräknade.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2005–2014*



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

Enligt statistiken för verksamhetsåret uppgick antalet avgöranden som gällde domstolarna sammanlagt till 249 (277 året innan). Under verksamhetsåret inleddes 244 nya klagomålsärenden som gällde domstolarna (268 året innan). På JM:s förvaltningsområde registrerades 80 (76) nya klagomål och 83 (73) klagomål avgjordes.

De klagomål som gäller JM:s förvaltningsområde handlar oftast om rättshjälpsbyråerna. De handlar också om bl.a. konsumenttvistnämndens, JM:s, Rättsregistercentralens och dataombudsmannens förfaranden.

På justitieförvaltningens område begärdes 15 utlåtanden eller sakkunniguppdrag. Under året avslutades 18 begäranden om utlåtande och 17 utlåtanden gavs:

- om sametingslagsarbetsgruppens betänkande (4957/5/13)
- om betänkandet från arbetsgruppen för revidering av lagen om faderskap (5018/5/13)
- om betänkandet från arbetsgruppen för revidering av lagen om skuldsanering (5382/5/13)
- om utkastet till regeringens proposition om granskning av bestämmelserna om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden (5699/5/13)
- om betänkandet om ändring av handläggnings- och rättsinstansordningen i ärenden som gäller utlämning för brott och i internationella familjerättsliga ärenden (561/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition om ändring av förundersökningslagen och vissa lagar som har samband med den (711/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition om ändring av lagstiftningen om överklagande hos hovrätten (965/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition om ändring av lagen om försäkringsdomstolen (1161/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition om godkännande av Europarådets konvention om tillgång till officiella handlingar samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen (1708/5/14)

- om betänkandet från arbetsgruppen för ny domstolslag (1812/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition om ändring av förvaltningsprocesslagen och vissa lagar som har samband med den (1859/5/14)
- till lagutskottet om regeringens proposition 46/2014 rd med förslag till revidering av den lagstiftning om bevisning i de allmänna domstolarna (1926/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition och bedömningspromemoria om nationella åtgärder för genomförande av EU-direktivet om angrepp mot informationssystem (2013/40/EU) (2035/5/14)
- till grundlagsutskottet m regeringens proposition 46/2014 rd med förslag till revidering av den lagstiftning om bevisning i de allmänna domstolarna (2170/5/14)
- om betänkandet från arbetsgruppen för reformen av de statliga rättshjälpsbyråernas organisationsstruktur (2855/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition om brottsofferavgift (3962/5/14)
- till lagutskottet om regeringens proposition 231/2014 rd med förslag till ändring av lagstiftningen om utlämning för brott och av lagstiftningen om internationell familjerätt (4873/5/14).

4.1.3 INSPEKTIONER

JO företog en inspektion vid Åbo hovrätt och Egentliga Finlands tingsrätt 27.3.2014 och vid Ålands tingsrätt och förvaltningsdomstol 8.12.2014. Föredragande från JO:s kansli företog inspektioner inriktade på teletvångsmedels- och husrannsaktionsärenden vid Helsingfors tingsrätt 18.6.2014 och vid Norra Savolax tingsrätt 11.9.2014.



JO Petri Jääskeläinen inspekterade 27.3 Åbo hovrätt. Vid diskussionen behandlades domstolens verksamhet i allmänhet och lokalernas tillgänglighet.

4.1.4 AVGÖRANDEN

Fall som gäller tillgodoseende av de språkliga rättigheterna vid delgivandet av en stämning och dokument (596/4/14 och 3877/4/13) samt en svensk målsägandes rätt till en översättning av domen (4976/4/13) behandlas i berättelsens avsnitt om språk på s. 275.

Fel sammansättning vid brottmål

JO gav tingsdomaren en anmärkning när tingsrätten i strid mot lagen hade använt en sammansättning med endast en domare vid behandlingen av den klagandes straffyrkanden för grovt missbruk av tjänsteställning. En laglig sammansättning är ett absolut krav för en domstolsprocess, och domstolen bör säkerställa detta på eget initiativ.

Tingsdomarens felaktiga förfarande gällde domsrättens kärnområde och var ett allvarligt fel. JO ansåg att felet, med tanke på hur grundligt ärendet hade behandlats, uppenbarligen ändå inte hade påverkat den klagandes rättsskydd.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 1.12.2014,
DNR 1051/4/14*, FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

Fördröjd dom från tingsrätten

Tingsrätten hade avgett en dom i ett brottmål cirka 11 månader efter att huvudbehandlingen avslutats. Fallet var ett oroväckande exempel på att rättsväsendet på grund av för små resurser inte kan sköta sin uppgift adekvat, även om domarna arbetar på gränsen för sin kapacitet. JO har i olika sammanhang betonat att domstolarnas uppgifter bygger på grundlagen och internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna. Bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna bör beaktas också vid tilldelningen av resurser.

I det här fallet hade fördröjningen påverkats av den dåliga arbetssituationen vid tingsrätten och tingsdomarens orimliga arbetsmängd till följd av otillräckliga resurser. Tingsrätten hade bett JM om tilläggsresurser, men fått avslag tills den på grund av en tingsdomares frånvaro hade fått en extra tingsdomare och sekreterare på viss tid.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 31.3.2014, DNR 2399/4/13,
FÖREDRAGANDE TERHI ARJOLA-SARJA

Tiden för behandling av ett ärende om besvärstillstånd vid HFD

HFD:s cirka 2,5 år långa behandlingstid i ett ärende om besvärstillstånd var orimlig. Slutligen lät HFD bli att utreda besväret eftersom det hade lämnats in en dag för sent. Den högskolepraktikant som hade skött notariarbetet under semesterperioden hade felaktigt tolkat att ansökan hade lämnats in i tid. I den aktuella ärendegruppen för

lantbruksstöd var den enda föredragande en justitiesekreterare, som var tjänstledig fyra månader i början av 2013. Ärendet överfördes på en annan föredragande som började på viss tid våren 2013.

JO konstaterade att det hade begåtts ett fel i början av beredningen. Det var frågan om ett mänskligt misstag, som inte kan undvikas helt och hållet. För den som hade ansökt om besvärstillstånd var behandlingstiden ändå orimligt lång och stred mot 21 § i grundlagen. JO delgav HFD sin uppfattning.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 1.12.2014,
DNR 5379/4/13, FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

Tingsrättens behandling av en begäran om dokument

Offentlighetsprincipen efterlevdes dåligt vid ett förfarande där tingsrätten behandlar en begäran om dokument som ett ansökningsärende, det vill säga ett rättsskipningsärende, genast när begäran har mottagits. Då förbises det beslutsfattande på tjänstemannanivå som föreskrivs i offentlighetslagen, liksom de tidsfrister som det omfattas av. Tingsrätten bad om en precisering av begäran om dokument först efter cirka sex veckor, när tidsfristerna i offentlighetslagen redan hade överskridits. När preciseringen hade lämnats in behandlades ärendet först efter 10 månader på grund av tingsrättens slarv. När beslutet slutligen delgavs saknades anvisningar för sökande av ändring.

JO konstaterade att behandlingen av begäran om dokument hade tagit orimligt lång tid. Tingsdomaren hade förfarit slarvigt och emot stats-tjänstemannalagens krav på att uppgifterna ska utföras på behörigt sätt och utan dröjsmål. När anvisningar för sökande av ändring saknades även tyrades rätten att söka ändring.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 17.12.2014,
DNR 4448/4/14*, FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

Ett offentligt rättsbiträdes olämpliga språkbruk

JO ansåg att språkbruket i de brev som ett offentligt rättsbiträde hade skickat till sin huvudmans motpart var olämpligt. Förfarandet bedömdes i första hand utifrån god advokatsed. När skötseln av huvudmannens ärende så kräver kan ett offentligt rättsbiträde i och för sig använda ett vassare språk än en tjänsteman i vanliga fall kan göra. Breven var emellertid inte oproblematiska ens när det togs i beaktande.

Enligt JO var det särskilt problematiskt att rättsbiträdet hade hävdad att motparten skulle ha haft rasistiska motiv för händelserna. Ärendet hade inte framförts på ett sakligt sätt, vilket särskilt gällde påståenden som "är det frågan om ryssfientlighet, eller vad är problemet egentligen". Anspelningarna på rasism kunde anses kränkande och var inte nödvändiga för skötseln av huvudmannens ärende.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 7.2.2014, DNR 817/4/13,
FÖREDRAGANDE TERHI ARJOLA-SARJA

4.2

Åklagarväsendet

Åklagarärendena hörde under året till BJO *Jussi Pajuoja*. Huvudföredragande var referendarierådet *Eero Kallio* t.o.m. 30.9.2014 och därefter JO-sekreterare *Mikko Eteläpää*.

4.2.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Åklagarväsendet består av Riksåklagarämbetet (RÅÄ) och av åklagarämbeten. Den operativa kärnan är de 11 regionala åklagarämbeten som i alla har 23 lokala servicebyråer. Antalet åklagarämbeten och servicebyråer blev ett par färre under fjolåret. Åklagarämbeten är självständiga enheter med resultatansvar; vart och ett av dessa bedriver resultatförhandlingar med RÅÄ om sin anslagstilldelning.

Vid granskningen av RÅÄ framgick det att de kommande anslagsminskningarna innebär etydande personalnedskärningar, som åklagarväsendet förbereder sig inför i samarbetsförhandlingar. Tack vare beslutet om tilläggsfinansiering undgick åklagarväsendet samarbetsförhandlingar för att skära ner personalen. Regeringen kom överens i mars 2015 om den s.k. tekniska planen för de offentliga finanserna för åren 2016–2019, i vilken det anvisades tilläggsfinansiering för åklagarväsendet. Utan detta beslut skulle riksåklagarämbetet ha varit tvunget att inleda samarbetsförhandlingar, som skulle ha gällt cirka 40 häradsåklagare.

4.2.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

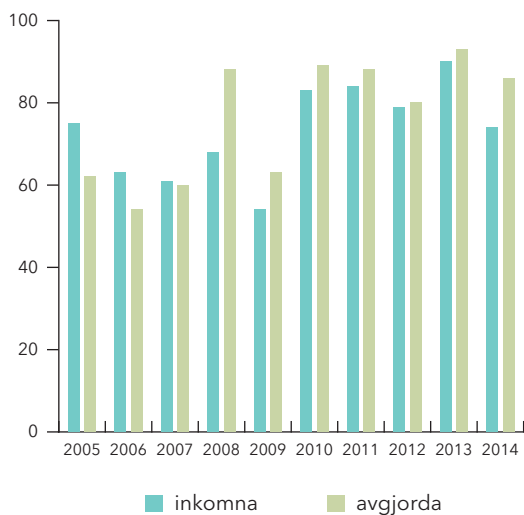
Merparten av klagomålen mot åklagare gällde under verksamhetsåret åtalsprövning, i första hand klagomål om att åtal inte väckts. Andra klagomål gällde att åklagare fattat beslut om begränsning av förundersökningar, åklagares inställning till begäran om fortsatt utredning samt fall där avgöranden blivit fördröjda. En del av klagomålen hade att göra med åklagares åtgärder som förundersökningsledare i fall som gällt polisbrott.

JO och riksåklagaren undviker att vidta överlappande övervakningsåtgärder och att undersöka samma ärenden. År 2014 fortsatte den praxis att klagomål överförs till riksåklagaren om de är av typen överklaganden och gäller åtalsprövning eller begränsning av förundersökning i ärenden där en enskild person är misstänkt. Riksåklagaren kan i sådana fall göra en ny åtalsprövning eller bestämma att en förundersökning görs, något som JO inte har behörighet att göra. I fjol gjordes sex överföringar av det slaget.

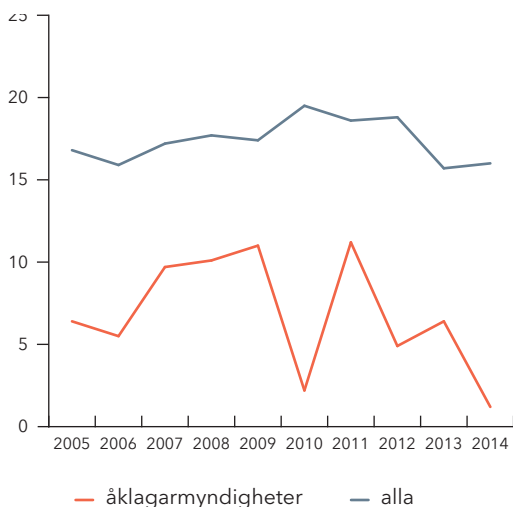
År 2014 inkom 74 klagomål som gällde åklagare, och 86 sådana ärenden avgjordes. Under de senaste åren har antalet klagomål hållits förhållandevis konstant. När man bedömer antalet klagomål ska man beakta att ibland registreras klagomål där åklagare kritiseras som polis- och domstolsärenden och avgörs också som sådana. Statistiken är därför närmast riktgivande.

Endast ett fall ledde till åtgärder. Därutöver bestämde RÅÄ i två klagomål som kritiserade begränsningen av förundersökningen och som överförts till RÅÄ att förundersökningen ska fortsätta. Åtgärdsprocenten i fråga om åklagarväsendet ligger under kansliets genomsnitt men varierar

4.2 ÅKLAGARVÄSENDET



Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2005–2014



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

starkt från år till år. Redan tillfälligheter kan leda till ändringar, eftersom det totala antalet åklagarärenden är litet.

4.2.3 INSPEKTIONER

En granskning vid åklagarämbetet i Östra Finlands servicebyrå i Kuopio framhävde åldersstrukturen i inledda ärenden. Det allmänna temat var hur brottmål framskrider i behandlingskedjan hos polis, åklagare och domstol. Ett särskilt tema var ämbetets tillgänglighet.

I Kuopio konstaterade man att det i förundersökningssamarbetet inom åklagarämbetets verksamhetsområde förekommer regionala skillnader som kan härledas till de olika verksamhetskulturer vid de gamla polisinsrättningarna. Efter att de tre gamla polisinsrättningarna slogs ihop fr.o.m. ingången av 2014 har åklagarämbetets och polisinsrättningens verksamhetsområden sammanfallit. Däremot finns det fortfarande tre tingsrätter i området.

I fråga om tillgängligheten konstaterade man att det är omöjligt för en rörelsehindrad person att sköta sina ärenden vid servicebyrån i Kuopio. Den enda vägen till byrån på andra våningen är via branta trappor.

I fängelset i Kuopio ordnades en diskussion till vilken man bjöd in representanter för polis, åklagare, domstol och fängelse. Vid mötet kartlade man de olika myndigheternas möjligheter att förkorta den tid en häktad förvaras i polisfängelse.

Utöver resurssituationen diskuterade man vid RÅÄ dessutom polisbrott, förundersökningslagen och tvångsmedelslagen som trädde i kraft fr.o.m. 2014 och förvaringen av häktade i polisfängelser.

Enligt RÅÄ beror förvaringen av häktade i polisfängelse på polisens och fängelsernas lokalresurser och verksamhetspraxis, vilka åklagarna föga kan påverka. När en häktad förvaras ska man dock beakta begränsning av kontakter, och det är också befogat för åklagaren att bedöma behovet av detta det under åtalsprövningen.

Vid åklagarämbetet gjordes en enkät om kvaliteten på förundersökningarna 2014. Enkäten har visat att det finns brister i bl.a. registreringen av parternas uppgifter, genomförandet av skriftligt förfarande och registreringen och utredningen av målsägandes ersättningsanspråk.

4.2.4 AVGÖRANDEN

I ett s.k. polisbrottmål hade åklagaren som var undersökningsledare meddelat målsäganden per e-post till vilka delar målsägandens brottsanmälan inte undersöks. Som motivering hade undersökningsledaren angett att ”en del av de brott som Ni angett är straffrättsligt preskriberade och en del är sådana att det inte finns skäl att misstänka brott i ärendet”. Även om beslutets slutresultat var godtagbart, hade beslutet inte motiverats tillräckligt (3586/4/13).

Förundersökningen hade begränsats i ett misstänkt personregisterbrott där det fanns misstanke om att klagandens uppgifter utan laglig grund hade granskats vid en enhet inom hälsovården. Uppgifterna rörde klagandens privatliv och enligt klagomålet hade uppgifterna även nyttjats.

Med anledning av BJO:s begäran om utredning och utlåtande bestämde biträdande riksåklagaren att förundersökningen skulle göras om från början. Därmed har BJO inte sett någon anledning att vidta vidare åtgärder (5587/4/13).

4.3

Polisen

Laglighetsövervakningen av polisen hörde under verksamhetsåret till BJO *Jussi Pajujoja*. Referendarierådet *Juha Haapamäki* var huvudföredragande för polisärendena.

4.3.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Stora förändringar

Under de senaste åren har polisorganisationen varit föremål för ett oavbrutet reformarbete. Det tredje skedet (PORA III) av reformen av polisens förvaltningsstruktur trädde i kraft från början av år 2014. I och med detta minskade antalet polis-inrättningar från tidigare 24 till elva. Dessutom har Åland sin egen polismyndighet. Förutom elva huvudpolisstationer finns cirka hundra polisstationer och ett tiotal samservicebyråer.

Den största förändringen var att Rörliga polisen avvecklades och dess personal övergick till den lokala polisen. Också antalet verksamhetsställen inom centralkriminalpolisen (CKP) minskade. Skyddspolisens organisation ändrades inte, men i december 2014 lämnades regeringens proposition RP 346/2014 rd till riksdagen enligt vilken skyddspolisen överförs från och med början av 2016 från att ha lytt under Polisstyrelsen till en polisenhet som lyder direkt under inrikesministeriet (IM).

Medan Polisstyrelsen planerar, leder, utvecklar och övervakar polisverksamhet, ingår i IM:s polisavdelnings uppgifter som strategisk planering av polisverksamhet, utveckling av lagstiftning och internationellt samarbete som ankommer på ministeriet.

IM lämnade en utredning av PORA III till riksdagen enligt vilken målen för reformerna för 2014 hade uppnåtts nästan genomgående.

De eftersträlvade besparingarna gjordes och resultaten från verksamheten är enligt polisens statistik på samma nivå.

Förutom organisationsförändringen trädde dessutom den nya förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen i kraft från början av år 2014. I samband med laglighetsövervakningen upptäcktes i dessa inga oroväckande tolkningsproblem eller andra problem. Lagreformerna förekommer inte nämnvärt i samband med t.ex. klagomål.

Totalförnyelsen av polisens informationssystem (VITJA-projektet) var också avsedd att bli klar när de nya lagarna trädde i kraft i början av år 2014. Syftet är att effektivisera polisens arbete genom att integrera polisens olika datasystem. Leveransavtalet med Tieto Finland Abp upphävdes i juni 2014 när det gjordes en bedömning att projektet inte kan genomföras enligt planerna. Nu har projektet startats på nytt och en ny upphandling avses att genomföras under våren 2015. Till skillnad från tidigare är avsikten att genomföra projektet i 6–7 delar. VITJA-projektet koordineras tillsammans med projektet för utveckling av åklagarväsendet och de allmänna domstolarnas ärende- och dokumenthantering (AIPA). BJO Pajujoja följer VITJA-projektet och tog upp dess fördröjning till undersökning på eget initiativ.

Allmänna utvecklingstrender

Den allmänna linjen har varit att öka polisens och åklagarnas prövningsrätt när det gäller att bedöma vilka brottsmisstankar som ska undersökas. Avsikten är att de knappa resurserna ska inriktas på ett ändamålsenligt sätt. Strävan att nå detta i och för sig motiverade mål kan 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 ur en vanlig medborgares synpunkt kan ha t.o.m. en stor betydelse, men som polisen eller åklagaren beslutat att inte undersöka alls eller endast delvis eller om det inte finns tid att sköta ärendet inom en rimlig tid.

På senare år har det även förts en diskussion om vad som över huvud taget ska ingå i polisens uppgifter. Från polisens sida har man konstaterat att om antalet poliser ännu minskas kan den nuvarande nivån på verksamheten inte bibehållas. Antalet poliser är cirka 7 500. Ska t.ex. transport och förvaring av berusade skötas av någon annan än polisen? Likaså har man övervägt att överföra vissa av polisens tillståndstjänster till andra myndigheter. Inom ordningspolisens sektor sköter privata bevakningsföretag redan nu en allt större del av den verksamhet som tidigare sköttes av ordningspolisen. Det är dock viktigt att komma ihåg att en överföring av polisuppgifter till privata aktörer inte enbart är en ändamålsenlighetsfråga – en sådan överföring kan vara problematisk också från grundlagssynpunkt.

Polisens resurser och deras fokusering har varit mycket aktuella i offentligheten. I princip är detta inte en fråga om laglighetsövervakning, men en minskning av antalet poliser kan leda till att t.ex. hanteringstiderna blir längre och till att polistjänsternas kvalitet även i övrigt försämrats vilket därmed äventyrar tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Målet för den interna säkerheten och parlamentariska kommittén för rättsvård är att före utgången av februari 2015 fastställa de långsiktiga målen och grunderna för resurserna för säkerhet och rättsvård. T.ex. är det viktigt att göra en helhetsbedömning av behandlingskedjan i brottmål och samordning av de olika delarna. Det är även väsentligt hur olika typer av och tillräckliga polistjänster säkerställs även på andra platser än på de största tätorterna.

4.3.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Klagomålen gällande polisen har redan länge utgjort en sjättedel av alla klagomål som lämnas till JO. Klagomålen som gäller polisen avgörs bl.a. i samband med klagomål som statistiskt hänförs till åklagare, domstolar och utlänningsärenden. En betydande del av klagomålen i utlänningsärenden gäller just polisens förfarande (se avsnittet Utlänningsärenden s. 190).

Under år 2014 minskade antalet inkomna klagomål gällande polisen tydligt från föregående år, alla tiders rekordår. Dessa var totalt 691 (föregående år 858) och av dessa avgjordes 700 (889). Sålunda skedde en återgång till ungefär 2012 års nivå. En likriktad men dock mindre förändring var även det totala antalet klagomål som lämnades till JO. Minskningen av antalet klagomål gällande polisen förklaras delvis av att året innan förkom betydligt fler klagomål gällande polisens tillståndstjänster, särskilt passärenden.

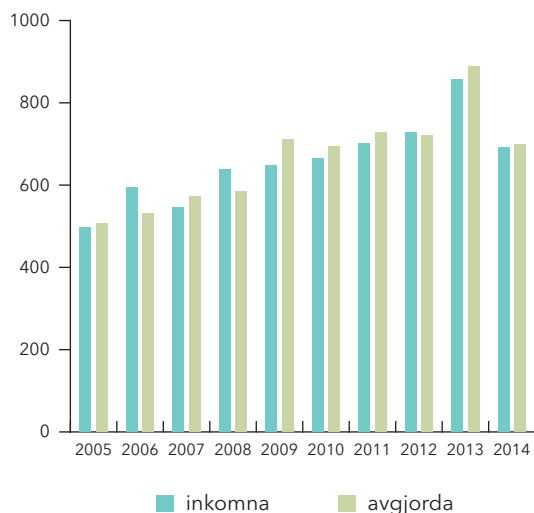
Utöver klagomålen avgjordes 8 (6) ärenden som gällde polisen och som JO tagit upp till behandling på eget initiativ.

Också andra myndigheter än JO behandlar klagomål som berör polisen. År 2014 fick justitiekanslersämbetet ta emot 349 klagomål som riktades mot polisen (325 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 år 2014 sammanlagt 622 (707) klagomål.

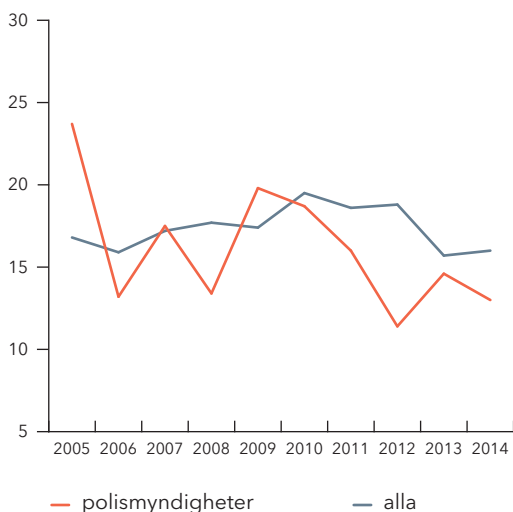
Av de av JO avgjorda klagomålen ledde 89 (127) till åtgärd. Av dessa var 82 (109) uppfattningar, fyra korrigeringar och tre övriga åtgärder. På grund av det stora antalet fall som ledde till åtgärder är det omöjligt att i denna berättelse referera eller över huvud taget nämna alla avgöranden i klagomål som gällde polisen.

Merparten av klagomålen mot polisen gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. Klagandena anser ofta att förundersökningen varit bristfällig, kritiserar undersökningen för

4.3 POLISEN



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2005–2014



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

att den varit långsam eller anser att polisens beslut att inte göra någon förundersökning varit felaktigt. I fråga om tvångsmedel gäller klagomålen oftast husrannsakan och frihetsberövande av olika slag. Ibland handlar klagomålen om polisens uppförande.

En utbredd missuppfattning bland klagandena är att polisen alltid på begäran ska göra förundersökning eller att JO kan bestämma att förundersökning ska inledas. Förundersökning görs emellertid endast om det enligt polisens bedömning finns anledning att misstänka brott. JO kan för sin del bestämma att förundersökning ska göras endast i ärenden som omfattas av hans tillsynsbefogenhet, dvs. inte i sådana fall då den misstänkte är en privatperson.

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 det stora antalet polisklagomål. Polisen är ibland tvungen att göra kraftiga ingrepp i människors grundläggande fri- och rättigheter, och i dessa situationer kan den dessutom ha ont om betänketid. T.ex. måste polisen ofta fatta beslut om användning av tvångsmedel på basis av knapphändig information. En åtgärd kan te sig annorlunda ur den persons synvinkel som åtgärden riktat sig mot eller då situationen 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 anförda 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. Begränsningarna i polisens resurser kan också emellanåt leda till en från den berörda personens synpunkt otillfredsställande situation, exempelvis till att förundersökningen fördröjs.

Påståenden om allvarliga oegentligheter inom polisen riktas uppenbarligen 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 laglighetsövervakningens synvinkel. År 2014 registrerades 780 brottsanmälningar där en polisman påstods ha begått ett brott (året innan 898).

Många undersökningar av polisbrott fick mycket publicitet. En mycket allvarlig sådan är ärendet gällande den tidigare chefen för narkotikaroteln vid Helsingfors polisinrättning. Den omfattande domstolsbehandlingen började i januari 2015. Dessutom har åtal väckts bl.a. i anknytning till polisens register över misstänkta (epri).

I registret finns enligt åklagaren sådana anteckningar som inte kan anses vara lagenliga. Ärenden av detta slag kräver en betydande arbetsinsats av de åklagare vilka fungerar som undersökningsledare. Det kan också förekomma problem med att finna utredare. Det har *de facto* framlagts, att det bör finnas ett eget särskilt organ för undersökning av polisbrottsärenden, även om det nuvarande systemet fungerar i sig bra vid undersökning av vanliga brottsmisstänkta. Diskussion om utvecklingsbehoven för utredningen av polisbrott fördes vid granskningen av såväl Polisstyrelsen som av Riksåklagarämbetet (RÅÄ).

Merparten av anmälningarna mot polisen leder inte till förundersökning på grund av att åklagaren, som i sådana fall är undersökningsledare, inte anser att det finns skäl att misstänka brott. Det finns tyvärr fortfarande ingen noggrann statistik t.ex. över hur många och för vilken typ av brott poliser åtalas och slutligen döms. Inom laglighetsövervakningen har det poängterats att brottsmisstankar mot poliser ska undersö-

kas snabbt och effektivt. Satsningar på att utveckla behandlingen av ärenden som gäller brott begångna av poliser har gjorts, bl.a. genom att koncentrera den preliminära utredningen och koordineringen till två åklagare vid RÅÄ. Dessa behandlar ärendena antingen själva eller överför dem till någon annan av de cirka tio åklagare som fungerar som undersökningsledare vid lokala åklagarämbeten. JO:s kansli har varit i kontakt med polisbrottsteamet vid RÅÄ under hela året genom att bl.a. delta i utbildningstillfällen.

I och med PORA III grundades vid varje polisinrättning en rättsenhet. Denna polisens interna laglighetsövervakning har på många sätt en viktig position. Den ligger mycket närmare den operativa verksamheten än exempelvis JO. Också korrigerande åtgärder kan vid behov snabbt vidtas inom förvaltningen själv. De föredragande från JO:s kansli besökte under 2014 alla rättsenheter, se mer om detta i avsnitt 4.3.3 inspektioner.

JO:s laglighetstillsyn inkluderar ett specialområde, som gäller teletvångsmedel, täckoperationer samt polisens och övriga myndigheters hemligt inhämtande av information. Dessa behandlas i ett särskilt avsnitt (se s. 161). Till polisen anknyter också nödcentralernas verksamhet, som behandlas på sidorna (se s. 143).

4.3.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna utgör en viktig del av laglighetskontrollen när det gäller polisen. Om inspektionerna anmäls i allmänhet på förhand – utom inspektionerna av polisfängelser som under de senaste åren i regel gjorts utan att i förhand anmäla om dessa. Före inspektionen av en polisinrättning inhämtas skriftlig utredning bl.a. om gripanden och anhänganden, utredningar och ärenden som under en längre tid varit föremål för förundersökning samt om handlingar som gäller teletvångsmedel. I samband med inspektionen av en polisinrättning inspekteras ofta också den lokala åklagarmyndigheten. Sålunda er-

hålls bl.a. information om hur samarbetet mellan polisen och åklagarmyndigheten fungerar och bedömningar av polisverksamhetens kvalitet.

I fortsättningen påverkas polisensheternas granskning av att JO utsågs till det nationella kontrollorganet som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT). Kontrollorganets uppgift är att utföra inspektioner på ställen där personer är frihetsberövade och polisinsrättningarna är naturligtvis ett mål för dessa inspektioner. Mer om OPCAT se s. 67.

År 2014 inspekterades sammanlagt 27 (året innan 18) enheter inom polisen. Ett centralt inspektionsobjekt var i likhet med tidigare år polisfängelserna, av vilka elva inspekterades. Dessa inspektioner behandlas närmare i avsnitt 4.3.4. Ett annat centralt objekt under 2014 var rättsenheterna som bildats genom polisens organisationsreform vid varje polisinsrättning. Kansliets föredragare besökte alla. En egentlig inspektion på polisinsrättning gjordes endast vid polisinsrättningen i Östra Finland. JO Jäskeläinen bekantade sig vid CKP och skyddspolisen (Skypo) särskilt vid hemligt inhämtande av information och i synnerhet med avseende på de nya lagarna. BJO Pajuoja besökte i slutet av året även Polisstyrelsen och därutöver presenterades VITJA-projektet för honom separat vid två tillfällen.

Under inspektionen av polisinsrättningen i Östra Finland framgick det att samordningen och förenhetligandet av verksamheten inom de tre tidigare polisinsrättningarna kräver ytterligare arbete. Polisinsrättningens servicenätverk är omfattande och på en del av verksamhetsställena är bemanningen mycket gles. Antalet verksamhetsställena måste minskas i fortsättningen. Trafikpolisens resurser har minskat något och det är en utmaning att upprätthålla yrkeskompetens i samband med bl.a. övervakningen av tung trafik. Uppmärksamhet väcktes även av att det bland ärenden som länge varit föremål för förundersökning fanns även enkla brott och brott mot barn. Enligt polisinsrättningen beror dröjsmålen i huvudsak på resursbrist men även på att enskilda utredares arbetskapacitet varierar stort. Dessutom minskades

befälet samtidigt som bl.a. nya lagar ökade deras uppgifter. Bekymmer över personalens fysiska välbefinnande framträdde.

Vid polisstyrelsens inspektion diskuterades först och främst PORA III som berättades ha genomförts planenligt utan större problem. Utredning av polisbrott togs också upp och värdarna framlade kritiska synpunkter över yrkeskunskapen hos åklagarna som är undersökningsledare. Delvis ansågs åklagarna även tagit rollen som laglighetsövervakare. Dessutom presenterades för BJO nuläget och framtidsvisionen inom polisens tillståndsförvaltning (mer om detta i avsnitt 4.3.8) och situationen inom VITJA-projektet. Slutligen behandlades polisens interna laglighetsövervakning som sköts av ansvarsområdet för laglighetsövervakning vid Polisstyrelsen.

Den interna laglighetsövervakningen har varit granskningsverksamhetens kärna. Under granskningsrundan som genomfördes av kansliets föredraganden till polisinsrättningarnas rättsenheter kunde det konstateras att verksamheterna var fortfarande på utformningsstadiet. Bakgrunden för rättsenheternas personal var varierande och därför naturligtvis även förutsättningarna för laglighetsövervakning. Tre rättsenheter verkade ha tillgång till endast en tjänsteman men denna situation var på väg att lösas för alla utom för Lappland. Under inspektionerna framkom rättsenhetsens förhållande till operativ verksamhet från vilken den inte helt kan isoleras inom insrättningarna. Rollerna ska dock hållas tydliga. Grundandet av rättsenheter får inte heller leda till urholkningen av den av förmän utförda övervakningen av befälet. Man var nöjd med polisstyrelsens aktiva styrning av laglighetsövervakning.

4.3.4 POLISFÄNGELSER

Polisen håller frihetsberövade personer i förvar på flera olika grunder. Största andelen är berusade, drygt 60 000 per år och den näst största gruppen är brottsmisstänkta: 2013 nästan 28 000 grip-

na, över 10 000 anhållna och 2 400 häktade. I polisfängelserna förvaras också i viss mån personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen. Frihetsberövandets längd varierar beroende på grunden, från några timmar till flera månader.

Problemet är i synnerhet de långa förvarings-tiderna för de häktade. Huvudregeln enligt lagen är att en häktad ska utan dröjsmål flyttas till fängelse. En häktad får inte utan särskilt vägande skäl hållas i polisfängelse över fyra veckor.

Polisfängelserna är inte utrustade för långvarigt boende. Även om det genomförs omfattande renoveringar av polisfängelserna vid flera huvudpolisstationer kan de existerande grundlösningarna ändras i en mycket begränsad omfattning.

Även med avseende på tryggheten av en rättvis rättegång bör häktade förvaras i häkte, inte i polisens förvaringslokaler. Ansvar för brottsundersökning och förvaringsansvaret borde vara administrativt och *de facto* åtskilda. Ifall undersökningen och förvaringen är i samma händer, ger konstellationen en möjlighet till påtryckning och åtminstone en misstanke om att bemötandet av den häktade och hans eller hennes förhållanden är beroende av den häktades inställning till undersökningen.

Europarådets kommitté till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har vid varje inspektionsbesök i Finland kritiserat de häktades förvaring i polisfängelser och kontinuerligt i en allt skarpare ton. Vid CPT:s inspektionsbesök i september 2014 konstaterades i de preliminära iakttagelserna att förvaringen av de häktade i polisfängelser måste upphöra eftersom det inte finns någon godtagbar anledning att fortsätta. CPT:s delegation fäste särskild uppmärksamhet vid att de häktades möjligheter till utomhusvistelse och övrig verksamhet var dåliga, hälso- och sjukvården var bristfällig samt att det inte fanns en tillräcklig mängd naturligt ljus i cellen. Även de berusades förvaring på polisinsättningar var problematisk bl.a. på grund av att personalen inte har tillräcklig utbildning för behandling av sådana personer.



Representanterna för CPT besökte kansliet 23.9 i samband med sin inspektionsresa i Finland. På bilden ses till vänster direktör Victor Zaharia, Moldova, Borys Wodz, chef för CPT:s enhet och delegationens chef George Tugushi, Georgien.

Polisen har tillgång till cirka sextio polisfängelser. En del av dessa är mycket små och/eller används sällan. Särskilt förvaringen av häktade har under de senaste åren koncentrerats till huvudpolisstationerna och övriga stora polisstationer. Av förvaringsutrymmena har 18 över 20 platser och i 16 finns till och med färre än 10 platser.

Vid JO:s inspektioner var det möjligt att konstatera att förhållandena och belägningsgraden vid polisfängelserna uppvisar stora skillnader från ort till ort. Av betydelse är även, om det i regionen finns en fristående tillnyktringsstation och vilken dess kapacitet är. Det finns totalt femton tillnyktringsstationer. Målet bör vara att berusade som inte är kapabla att ta hand om sig själva men inte ger upphov till fara genom sitt beteende förpassas till en tillnyktringsstation. Lagen om behandlingen av berusade förutsätter detta men tillnyktringsstationer finns inte ens i alla stora städer. Social- och hälsovårdsministeriet drog upp riktlinjer under hösten 2014 vilket placerar tjänsterna för tillnyktringsstationer inom social- och hälsovårdsområdenas ansvar. Varje område avgör vilka kommuner som har produktionsansvar för täckande jourtjänster dygnet runt inklusive nödvändig tillnyktringsvård.

Polisfängelser är inte heller adekvata för placering av utlänningar som tagits i förvar. De ska placeras på förläggningar för utlänningar.

I skrivande stund behandlas regeringens proposition RP 22/2014 rd i riksdagen. I den föreslås att lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen ändras så att polisinsrättningen kan ingå en överenskommelse om att överlämna väktaruppgifterna vid förvaringslokalen till en aktör med näringstillstånd inom säkerhetsbranschen. Privata väktare skulle vanligtvis användas samtidigt med väktare i tjänsteförhållande. Om det endast finns privata väktare i polisens förvaringsutrymmen måste polisen även anordna distansövervakning av förvaringsutrymmen. Detta är endast möjligt i de fall då den bevakade frihetsberövade är en berusad person. Om personen frihetsberövas av andra anledningar kan privata väktare endast användas om minst en tjänsteman närvarar.

I utlåtandet 4153/5/14 till förvaltningsutskottet konstaterades propositionen framhäva 124 § i grundlagen enligt vilken uppgifter innefattande betydande utövning av offentlig makt kan endast tilldelas myndigheter. Det är även mycket svårt att tolka vad som avses med att privata väktare endast kan användas tillfälligt. Det är även problematiskt om ett uppenbart konstant strukturellt problem, det vill säga att väktarna arbetar ensamma, löses i första hand genom användning av privata väktare.

Flera tiotal inspektioner av polisens förvaringslokaler har företagits under de senaste åren. Nästan alla har varit oanmälda. År 2014 inspekterades elva polisfängelser: Kouvola, Vanda, Esbo, Tammerfors, Tavastehus, Åbo, Seinäjoki, Kemi, Uleåborg, Kuopio och Böle.

Vid inspektionerna konstaterades att utrymmena för utomhusvistelse vid polisfängelserna allmänt taget är små. En del av dem är så slutna och skyddade att det inte är möjligt att se ut därifrån och att t.ex. tobaksröken dröjer sig kvar där länge. Man kan ställa frågan om vistelsen i dem faktiskt sker utomhus.

Under de tidigare åren har uppmärksamhet fästs vid tryggheten av konfidentialitet vid telefonsamtal med advokat. Konfidentialitet har fortfarande inte nödvändigtvis genomförts utan den häktades del av telefonsamtalet kan höras av den övervakande väktaren. Endast i en del av polisfängelserna genomförs telefonsamtalen via handsfree-hörlurar eller genom att hindra vidarekoppling genom telefonen.

Redan under tidigare år har i laglighetsövervakningen uppmärksamats, att användningen av wc i cellen kunde ses med övervakningskameran, varvid integritetsskydd saknades (JO:s berättelse år 2011 s. 154). Detta accentueras om väktaren är av annat kön än den som övervakas. Polisstyrelsen meddelade att den instruerat polisinsrättningarna, att saken bör ordnas med tekniska lösningar i samband med ändrings- och renoveringsarbeten på polisfängelserna. Om sådana inte är förestående, ska kamerabilden eller bildvinkeln justeras så, att integritetsskyddet förverkligas. I vissa polisfängelser genomfördes ärendet först efter att de föredragande från JO:s kansli genomfört inspektionen.

Även ordnandet av hälso- och sjukvården är otillfredsställande. Vid de flesta polisinsrättningar görs inte regelbundna besök av hälso- och sjukvårdspersonal utan i stället förs häktade vid behov t.ex. till hälsovårdscentralen. I klagomålsärendet 5016/4/13 förvarades en person misstänkt för dräpförsök fem dygn i polisfängelse. Enligt klagomålet var den misstänkta i psykos och i omedelbart behov av läkarhjälp. Senare vid tingsrätten konstaterades personen inte vara i sinnes fulla bruk och dömdes inte till straff.

BJO ansåg att enligt den tillhandahållna utredningen var det i sig inte påvisbart att det var utåt sett uppenbart att den misstänkta var i behov av omedelbar läkarvård. Med avseende på faktorerna som framkom vid förhöret och som tydde på störningarna i verklighetsuppfattningen hade det ändå varit grundat om polisen hade skaffat en bedömning av yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård om eventuellt behov av vård. Eftersom polisen inte fått utbildning i att bedöma be-

huvudet av mentalvård är det mycket viktigt att tröskeln är låg för att kontakta hälso- och sjukvård.

I samband med inspektionerna och klagomålen framkom det även att praxis för dispenserering av läkemedel varierade. Även om det vid en del inrättningar utbildats vakter i dispenserering av läkemedel förvaras inte läkemedlen alltid på behörigt sätt. I fallet 69/4/14 fick den häktade inte den medicinering läkaren ordinerat. I ärendet 5346/4/13 fanns i sin tur brister i registreringen av de häktades läkemedel och även övriga anteckningar gällande den frihetsberövade.

Vid inspektionerna framgick vidare att inrättningarnas ordningsregler, dagordningar och anvisningar gällande de häktades rättigheter inte alltid följde till alla delar gällande lag och vid begäran hittades inte alla gånger de aktuella anvisningarna. Ordningsregeln vid Vanda polisfängelse är lagstridig när det konstateras i den att den dagliga utomhusvistelsen pågår under högst en timme – enligt lagen måste en möjlighet ges till *minst* en timme per dag (4940/4/13).

Under inspektionerna påtalades det också att personalen inte alltid på eget initiativ hade gett frihetsberövade tillräcklig information om deras rättigheter. I nuläge ska över huvud taget större satsningar göras på utbildningen av personalen.

I Kuopio ordnade BJO Pajuoja ett gemensamt möte med polisen, åklagaren, tingsrätten och fängelset där utvecklingen av myndighetssamarbete gällande häktade dryftades, exempelvis innehållet i kontaktbegränsningar och upprätthållandet.

4.3.5 HUSRANNSAKAN

Husrannsakan är en allmänt använd tvångsåtgärd: årligen genomförs över 10 000. Polisen kan i allmänhet självständigt besluta om husrannsakan, vilket är sällsynt i europeiska sammanhang. Endast om husrannsakan görs i en situation då det finns anledning att anta att den omfattas av hemlig information såsom en advokatbyrå eller läkarmottagning bestäms husrannsakan, förutom i brådskande fall, av tingsrätten.

Personen hos vilken husrannsakan genomförts kan yrka att tingsrätten ska avgöra om det har funnits förutsättningar för husrannsakan och om husrannsakan har genomförts lagenligt. Efter denna lagändring som trädde i kraft för några år sedan har JO inte undersökt klagomål om husrannsakan, om den klagande ännu haft möjlighet att föra ärendet till domstolsprövning. Den största delen av klagomålen gällande husrannsakan som lämnats är sådana. Årligen inlämnas cirka femtio sådana klagomål.

Under berättelseåret erhöles även de första förhandsbesluten från högsta domstolen (HD:2014:57 och HD:2014:58). Det gällde husrannsakan som genomförts nattetid med anledning av straffbar användning av narkotika. I vartdera fallet hade husrannsakan genomförts även om det inte fanns tillräckliga skäl att misstänka straffbar användning av narkotika. Dessutom ansågs husrannsakan inte var förenlig med proportionalitetsprincipen för användningen av tvångsmedel. Högsta domstolen fäste bl.a. uppmärksamhet vid att tidpunkten för husrannsakan var i gryningen och typen av misstänkt brott även om den uppfyllde förutsättningarna för husrannsakan.

Emellertid kvarstår fortfarande ärenden angående husrannsakan att avgöras även av JO. I den mån som fallen föranleder kritik under de senaste åren är det oftare fråga om själva förfarandesättet än om att det inte funnits förutsättningar för åtgärden.

I fallet 162/4/13 hölls den misstänkta i polisbil under den tid av husrannsakan då hund användes vid sökandet. Enligt hundföraren hade husrannsakan av egnahemshuset fördröjts om den misstänkte hade varit närvarande även om han eller hon hävdade att sökningen kunde ha följts från ett annat rum. Vid husrannsakan av garaget fick den misstänkte inte ens närvara efter att polishunden redan varit i garaget och sökningen fortsattes. Enligt BJO verkade det mer som om det var enklare att genomföra genomsökningen när den misstänkte väntade i polisbilen under hela den tid då hunden användes, för vilket inga hållbara motiveringar presenterades.

I klagomålsavgörandet 1155/4/13 misstänkte en polispatrull att narkotika odlades i egnahemshusets garage. Patrullen fick ett förordnande om husrannsakan av kommissarien och ringde utan resultat på egnahemshusets dörrklocka. Patrullen konstaterade att garagedörren var öppen, gick in och upptäckte cannabisväxter som hängde från taket. I detta skede gällde det inte egentligen en genomsökning utan snarare om utredning om någon fanns på plats eftersom det fanns ljus i garaget.

I situationen är det acceptabelt att patrullen hade ”omhändertagit garaget och upplaget i anknytning därmed” utan att försöka nå bostadens ägare per telefon. Genom ett sådant omhändertagande säkerställs att det inte finns någon i utrymmet som t.ex. skulle kunna förstöra bevismaterial. Efter detta bör ställets innehavare kontaktas för att en utredning ska kunna göras om han eller hon eller hans eller hennes vittne kan närvara vid husrannsakan. Omhändertagandet är en del av husrannsakan och förutsättningarna för husrannsakan måste vara tillgängliga innan inträde i utrymmet.

Även om den misstänkta skulle ha meddelat att han eller hon inte kan närvara vid husrannsakan är det enligt BJO grundat att upprepa frågan om viljan att närvara om det förflyter en längre tid mellan meddelandet om husrannsakan och verkställandet av den egentliga husrannsakan (95/4/14*).

I fallet 3535/4/13 hade polisen enligt den klagande genomfört husrannsakan för att hitta sonen även om han inte bodde på samma adress. Husrannsakan kan endast göras hos en annan person än den eftersökta om han av synnerligen vägande skäl kan antas vistas där. Polischefen hade redan givit undersökningsledaren en anmärkning eftersom denna borde ha utrett noggrannare om det fanns förutsättningar för husrannsakan. Av denna anledning fanns det ingen anledning för BJO att vidta ytterligare åtgärder. Husrannsakningsprotokollet var i sin tur inte sammanställt i fallen 4397/4/13 och 220/4/14. I det först nämnda fallet fanns flera polispatrul-

ler närvarande och det hade blivit oklart vem som skulle sammanställa protokollet. I det senare fallet ansåg BJO att husrannsakan började när lägenheten öppnades med gårdskarls nyckel efter vilket en skyldighet att sammanställa protokoll uppstått. Det hade ingen betydelse att den sökta personen kom till dörren mot polisen och att ytterligare genomsökning av lägenheten inte var nödvändig.

4.3.6 FÖRFARANDE VID FÖRUNDESRÖKNING

I klagomålen om förundersökning tas det upp flera återkommande teman, exempelvis frågor som gäller förundersökningsbeslut och delgivning av sådana samt förundersökningens omfattning och varaktighet.

Den vanligaste anledningen till klagomål har sedan gammalt varit polisens – eller åklagarens på framställning av polisen – beslut om att inte göra förundersökning och dessa omfattas av kontinuerlig kritik. Motiveringarna till sådana beslut har i många fall varit bristfälliga eller så otydliga att det inte framgått om det är fråga om att lämna en förundersökning ogjord, avbryta en förundersökning eller avsluta en förundersökning. I den nya förundersökningslagen understryks skyldigheten att motivera beslut som gäller förundersökning.

Oftast var utgången i beslutet i och för sig riktig trots att motiveringarna var bristfälliga, men i två fall beslutade polisen att fortsätta förundersökningen.

I fallet 603/4/13 och så vidare kritiserade BJO kriminalkommissarien då denna tagit ett beslut att inte genomföra en förundersökning. Den klagande gjorde en begäran om utredning om husrannsakan som genomfördes hos honom eller henne var laglig. Om polismannen hävdas ha gjort sig skyldig till brott ska åklagaren – inte polisen – enligt lagen överväga om ärendet ger anledning till förundersökning. Polisinrättningen lämnade ärendet till behörig åklagare för övervägande.

I beslutet 507/2/13 betonade BJO att undersökningsledaren beslutar om en förundersökning genomförs eller inte och han eller hon kan inte delegera denna beslutanderätt till en utredare.

I några fall har beslutet för förundersökning inte meddelats till part eller meddelandet har försenats flera månader.

I klagomålen kritiserar ofta också långa förundersökningstider. Enligt lagen ska förundersökning göras utan onödigt dröjsmål. Långa förundersökningstider är problematiska för part i enskilda mål och när det gäller resultatet av förundersökningen och även för hela det straffrättsliga systemets funktion och trovärdighet.

Polisen kan och bör prioritera förundersökningar, vilket innebär att en del av förundersökningarna ibland måste vänta länge på sin tur. Det kan vara en utredare eller också någon ännu högre instans än undersökningsledaren som bär ansvaret för att förundersökningar dröjer. Den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har upprepade gånger gett finska staten fällande domar i ärenden som gällt rättegångens längd. Från Europadomstolens synpunkt utgör också förundersökningen en del av rättegången, vid bedömningen av den sammanlagda handläggningstid som brottmål tagit i anspråk.

I vissa klagomålsfall ansågs förundersökningen vara oskäligt fördröjd. Detta problem framgick också vid inspektionerna. Fördröjningarna var dock inte särskilt flagranta och berodde snarare på stor arbetsbörda än försummelse som kan tillräknas en enskild tjänsteman. Från en parts synpunkt saknar orsaken till dröjsmål i allmänhet betydelse.

4.3.7

INFORMATION OCH OFFENTLIGHETSLAGEN

Offentlighetsfrågor är ofta problematiska. Polisen blir dagligen tvungen att ta ställning till frågor som berör offentligheten, ibland med mycket kort betänketid. Självfallet får information inte

ges ut i sekretessbelagda ärenden. Exempelvis är uppgifter om förundersökning i regel, men inte utan undantag, 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 informationsflödets ökade volym och det allt snabbare tempot: information krävs i realtid och massmedierna kan redan ha fått mycket information via andra kanaler. Hanteringen av dessa motstridiga krav är en krävande uppgift. För informationen uppkommer också nya kanaler, såsom sociala media. Oberoende av informationssätt måste sakligheten bevaras.

Polischef klandras för Kiakkovieras-yttrande

Polischefen vid polisinrättningen i Birkaland valde sina ord dåligt då han kallade demonstranter för ett rövargång, anser BJO Pajuojas i sina avgörande gällande sju klagomål. Polischefen hade tagit ställning vid presskonferensen gällande den s.k. Kiakkovieras-händelsen som ägde rum i samband med republikens presidents självständighetsmottagning i Tammerfors 2013. Polischefen konstaterade att det inte var frågan om en demonstration, utan om ett rövargång som hade samlats med särskilt syfte att orsaka oroligheter.

Enligt BJO att det för en polisman i tjänsteuppdrag inte lämligt att använda sådana ordval som medier kan tillåtas använda. Av en polischef krävs ett sådant markerat sakligt beteende som inte ger upphov till att tolkas som fördomsfullt.

De klagande kritiserade särskilt polischefens uttalande. Dessutom ifrågasattes förmågan för polisinrättningen i Birkaland att utföra en trovärdigt opartisk förundersökning av händelserna efter ifrågavarande yttrande. BJO såg ingen anledning att tvivla över att polisinrättningen på behörigt sätt skulle gjort förundersökningar angående händelserna.

BJO PAJUOJAS BESLUT 17.11.2014, DNR 5448*,
5449, 5450, 5532, 5726, 5727/4/13 OCH 141/4/14,
FÖREDRAGANDE JUHA HAAPAMÄKI

BJO Pajuoja ansåg redan i sina tidigare beslut att det inte fanns någon anledning att misstänka att polisen använt onödigt mycket våld eller på annat sätt agerat lagstridigt i samband med Kiakkovieras-händelsen. Det hade lämnats fyra klagomål om ärendet (t.ex. 5651/4/13*).

BJO kritiserade undersökningsledaren efter att denna bekräftat för reportern att ordförande för kommunfullmäktige misstänktes för miljöbrott. En sådan publicering av en misstänkts namn var inte nödvändig för att gripa en misstänkt eller för att utreda ett brott. I ärendet ingick inte annars heller ett särskilt vägande skäl enligt bestämmelserna för att offentliggöra den misstänkts namn (1163/4/13*).

I fallet 1864/4/13 betonade BJO däremot att i meddelandet gällande förundersökningen borde det ha framkommit tydligare att det endast gällde misstanke om brott istället för att uttrycka sig som om ärendet redan var utrett.

Dessutom framkom fall där polismyndigheterna inte hade följt offentlighetslagen när de besvarade begäranden om handlingar. Redaktören hade bett polisinsrättningarna och några andra polisenheter om besluten om disciplinära åtgärder från de senaste tre åren. Fullföljandet av begäran om information genomfördes med varierande framgång, alla dock inom maximitiden på en månad i enlighet med offentlighetslagen. Verksamheten på flera enheter gav dock anledning till kritik och BJO betonade att enligt offentlighetslagen måste information om offentlig handling ges så fort som möjligt, senast inom två veckor eller i undantagsfall inom högst en månad efter begäran om att erhålla en handling. De sistnämnda tidsfristerna är maximitider (1400/4/13*).

I samband med ett fall vägrade kriminalöverkommissarien att lämna ut en handling. Samtidigt gav han eller hon inte anvisningar, vilket ska göras i en dylik situation, om att ärendet kan föras till avgörande av myndighet i enlighet med offentlighetslagen.

4.3.8 TILLSTÅNDSTJÄNSTER

Antalet ärenden vid polisens tillståndsförvaltning har ökat under de senaste åren men inte resurserna. En strävan att svara på detta har gjorts genom att överföra hanteringen av ärenden och tjänster till nätet. Den senaste reformen är att passansökan och identitetskortet kan anhängiggöras och betalas elektroniskt utan besök på polisstationen. Under vissa förutsättningar kan passet beviljas helt utan besök på polisstationen. Åtminstone hälften av passen bedöms vara möjliga att beviljas sålunda vilket gör att kundbesöken minskar i betydande skala.

Diskussion gällande vilka tillståndsärenden som polisen över huvud taget borde sköta och vilka som kan överlåtas åt andra myndigheter, exempelvis kommunerna eller Trafiksäkerhetsverkets Trafi förs även.

Enligt regeringens proposition RP 313/2014 rd beviljar Trafi fr.o.m. början av 2016 körkorts-tillstånd och körkort samt vissa tilläggstillstånd som krävs av förare. Dessa befogenheter innehas i nuläget av polisen. Polisen behåller fortfarande befogenheterna att utfärda körförbud, tillsyn av hälsotillståndet för körkortsinnehavare och körförmåga samt återkallande av tillstånd. Frågan gällande överföring av utlännings- och asylärenden till Migrationsverket har även utretts.

Polisens organisationsreform och frågan om tjänstenätverkets täckning inför en tilläggsvariabel i konstellationen. Dessa frågor behandlades förutom vid inspektionen av polisinsrättningen i Östra Finland även vid Polisstyrelsen. Vid de stora polisinsrättningarna i Södra Finland är tidsboknings- och kötiderna fortfarande långa men situationen är bättre på andra platser i Finland. Det lämnades betydligt färre klagomål om polisens tillståndsförvaltning än senaste år vilket lär bl.a. tyda på att väntetiderna förkortats och att processen slipats kanske även på grund av att kunderna vant sig vid den elektroniska ärendehantering.

BJO betonade att kunderna ska kunna sköta sina ärenden hos polisens tillståndstjänster även utan tidsbeställning, genom att invänta sin tur på servicestället. Tidsbeställningen via elektroniska medier gör det bekvämare att få ärendena skötta, men det är långt ifrån alla som förmår eller vill ordna beställningen via nätet. Likaså bör klienterna få relevant information om den praxis som tillämpas, och det ska meddelas att den som kommer utan att ha bokat tid måste vara beredd på långa väntetider.

På polisinrättningen i Uleåborg måste kunden köa för att få sitt ärende anhängigt och en senare tjänstetid reserverades för kunden även om han eller hon hade allt nödvändigt material med sig. Enligt BJO strider detta mot serviceprincipen enligt förvaltningslagen och fördröjde hanteringen av ärendet ogrundat (261/4/14).

4.3.9 ÖVRIGA AVGÖRANDE

Donationen som polisen fick är inte problemfri

BJO Pajuoja såg problem i att donatorn kan dra ekonomisk nytta av avläsarna av registrerings skyltar som används av polisen.

Polisstyrelsen skaffade automatiska avläsare av registreringsskyltar till polisbilarna med medel som Trafikförsäkringscentralen donerat. Syftet med avläsarna är att förbättra polisens trafikövervakning. De avläser registerskyltar automatiskt och upptäcker fordon som är t.ex. obesiktade.

Om polisen upptäcker ett obesiktat fordon och meddelar detta till Trafikövervakningscentralen kan centralen börja ta ut en försäkringsavgift. JO hade fått in sex klagomål gällande saken.

Enligt BJO kan avläsarna åtminstone indirekt gynna givarens verksamhet och ge ekonomiska fördelar eftersom de effektiviserar möjligheterna att uppbära trafikförsäkringsavgifter. Enligt trafikförsäkringslagen måste ägaren till ett oförsäkrat fordon som är i trafik betala till trafikför-

säkringscentralen ett belopp som är högst fyra gånger högre än försäkringsavgiften. Om fordonet varit inblandat i en olycka ökar beloppet till högst tio gånger högre.

Enligt BJO gäller det framför allt förtroendet för den allmänna myndighetsverksamheten. Myndigheterna måste agera så att medborgarnas förtroende för en opartisk och oberoende verksamhet inte äventyras. Den kan redan äventyras av – även en felaktig – uppfattning om fördelar som tillfaller myndighetsverksamhetens givare.

Enligt statens förordning om statsbudgeten får en statlig myndighet motta gåvor om medlen kan användas för syftet i enlighet med dess uppdrag, villkoren i samband med medlen måste kunna godkännas och mottagandet av medlen ska även i övrigt betraktas som ändamålsenliga.

BJO rekommenderade, precis som IM:s interna inspektion, att polisen avhåller sig från att uppträda i offentlig verksamhet som avviker från tjänstearbetet och annat samarbete med givaren. Han ansåg precis som IM att det även var problematiskt att tillsynsmetoden inte entydigt motsvarar en tillsynsmetod som fastställs i polislagen.

BJO PAJUOJAS BESLUT 28.11.2014, DNR 389/4/14*,
FÖREDRAGANDE MIKKO ETELÄPÄÄ

Några ärenden som gäller polisen behandlas också i avsnittet Språkärenden (se s. 271). Dessa har gällt tillgången av svenskspråkiga tjänster.

4.3.10 NÖDCENTRALER

Nödcentralsverket har en nära anknytning till polisens verksamhet. Nödcentralsverket är ett riksomfattande ämbetsverk som omfattar centralförvaltningen i Björneborg, där ämbetsverkets stabsuppgifter sköts, och sex nödcentraler runt om i Finland.

Nödcentralsverket tar emot och förmedlar nödmeddelanden. Nödcentralsverket producerar nödcentraltjänster för hela Finland utom Åland. Nödcentralerna tar emot nödmeddelanden som

rör räddnings och polisväsendet samt social- och hälsovårdssektorn samt övriga meddelanden som rör säkerheten för människor, miljö och egendom och förmedlar dem vidare till hjälpanande myndigheter och samarbetspartner.

Nödcentralverksamheten har genomgått förändringar. Den mest betydelsefulla förändringen är centraliseringen av verksamheten till sex nödcentraler som är belägna i Uleåborg, Kuopio, Björneborg, Kerava, Åbo och Vasa.

En annan reform består i att ett nytt datasystem tas i bruk. Under åren 2016–2017 är avsikten att ta i bruk ett nytt nödcentraldatasystem. Fram tills nu har varje nödcentral haft en egen datasystemhelhet. Syftet med reformen är att åstadkomma ett nationellt datasystem som används gemensamt av alla aktörer som deltar i nödcentralverksamhet.

Under året avgjordes sju klagomål som gällde nödcentralverket och nödcentraler. Dessutom avgjordes ett ärende som togs till prövning på eget initiativ.

Klagomålen om nödcentralen gäller vanligtvis operatörernas bedömningar om hur brådskande i synnerhet sjuktransporter är, operatörernas uppförande under nödsamtalet och att ärendet inte förmedlas.

Vanligtvis finns det tillgång till en grundlig utredning i samband med klagomålen om nödcentralen eftersom alla samtal registreras. Det är uppenbart att operatörernas medvetenhet om bandningen förbättrar kvaliteten på betjäningen.

I två avgöranden gällde det vilken betydelse viljan hos de person för vilken hjälp söks har när nödsamtalet görs av en annan person. I det första fallet ringde den klagande för en bekant som kommit till dörren misshandlad och med huvudskada. Nödcentraloperatören hade vägrat att larma sjuktransport eftersom den skadade personen hade i samband med samtalet konstaterat att han eller hon inte behöver en ambulans.

I det andra fallet hade den klagande ringt till nödcentralen på grund av symtomen som maken/makan fick under ett sjukdomsanfall. Operatören larmade inte sjuktransport under hänvisning till att personen som fått sjukdomsanfallet meddelat i bakgrunden under samtalet att han eller hon inte behöver nödcentralen och uppenbarligen inte heller sjuktransport.

BJO konstaterade att nödcentraloperatören inte är en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård enligt patientlagen och att nödcentralens kund inte är i en sådan ställning att bestämmelserna gällande självbestämmanderätt enligt patientlagen ska tillämpas. I ingendera av fallen var meddelandet, att ingen ambulans behövs, en sådan viljeyttring som avses i patientlagen.

Även om rätten att bestämma över sig själv och sin egen kropp ingår i självbestämmanderätten har det allmänna samtidigt skyldighet att trygga livet vari även ingår skyldigheten att främja hälsa. BJO ansåg att en nekande viljeyttring kan beaktas om givaren har vid detta tillfälle en tillräcklig fattningsförmåga som bl.a. påverkas av t.ex. skadornas art och möjligen berusning. Per telefon är det omöjligt eller svårt att säkra sig om dessa faktorer.

Enligt BJO bör vid nödcentralerna fästas en stor vikt vid rätten att få snabb sjukvård och skyldigheten hos det allmänna att främja hälsa och liv. Självbestämmanderätten kan endast i undantagsfall få en så stor betydelse att ingripande i en persons privatliv är ogrundat och att uppdraget inte förmedlas om förutsättningarna för det finns. Sjuktransport borde ha larmats i båda fallen.

BJO PAJUOJAS BESLUT 14.5.2014, DNR 1469* OCH 4659/4/13*, FÖREDRAGANDE MIKKO ETELÄPÄÄ

4.4

Militära ärenden och försvarsförvaltningen

Justitieombudsmannen ska 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, krishanteringspersonalen 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.

Fram till slutet av mars 2014 övervakades militära ärenden och försvarsförvaltningen av BJO *Jussi Pajuoja* och fr.o.m. början av april av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var referendarierådet *Raino Marttunen*.

4.4.1 FÖRSVARSMAKTSREFORMEN

Allmänt

År 2014 fortsatte genomförandet av försvarsmaktsreformen. Truppförband, inrättningar och verksamhetsställen lades ner och slogs ihop. Det sista skedet av reformen trädde ikraft i början av 2015. Försvarsmaktens fredstida organisation består av Huvudstaben, armén, marinen och flygvapnet samt Försvarshögskolan. Allt som allt bedöms reformen leda till 115–135 miljoner euro i inbesparingar från och med 2015. Behovet att minska personalen åren 2012–2015, som fastställdes i försvarsmaktsreformen, är cirka 2 100 tjänst-

ten, varav 1 430 är civila tjänster och 670 är militära. Under genomförandet av reformen sades 126 personer upp.

Efter reformen består försvarsmaktens förvaltningsstruktur av tre nivåer. Militärlänen och militärlänens staber avskaffades och deras uppgifter överförs till Arméstaben, truppförbanden och regionalbyråerna. Regionalbyråerna blev administrativt underställda truppförbanden och minskades från 19 till 12.

Till försvarsmaktens logistikverk koncentrerades materialanskaffningar, miljöfrågor och transportarrangemang. Nya organisationer är också Försvarsmaktens forskningsanstalt och underrättelsetjänst.

Armén består från och med början av 2015 av Arméstaben och åtta truppförband. Av arméns truppförband som utbildar beväringar lades Tavastlands Regemente i Lahtis och Pionjärregementet i Keuru ner. Dessutom slogs Lapplands luftvärnsregemente ihop med Jägarbrigaden, Reservofficersskolan med Markstridsskolan, Signalregementet med Pansarbrigaden och Artilleribrigaden med Björneborgs brigad.

Marinen består fr.o.m. början av 2015 av Marinstaben och fyra truppförband. De finskspråkiga beväringarna inträder i tjänst vid Kustbrigaden i Obbnäs och de svenskspråkiga vid Nylands brigad i Dragsvik. Vid Sveaborg i Helsingfors finns Sjökrigsskolan som ansvarar för utbildningen av officerare, underofficerare och reservofficerare till marinen. Inrättandet av de nya enheterna föregicks av en nedläggning av Skärgårdshavets marinkommando och Finska vikens marinkommando.

Flygvapnet består av Flygstaben och fyra truppförband: Karelens, Lapplands och Satakunta flygflottilj samt Luftkrigsskolan. Flygkrigssko-

lan har lagts ner och den utbildning som tillhandahållits där har flyttats från Kauhava till Luftkrigsskolan i Tikkakoski.

Observationer kring reformen

Reformernas verkningar har utretts genom inspektioner. Ett särskilt orosmoment som kom fram var situationen för de civila anställda, eftersom det finns få ersättande arbetsplatser. Personalen hade upplevt osäkerhet beträffande den nya arbetsplatsen och dess förläggning som ångestskapande. Det hade också förekommit oklarheter om de eventuella uppsägningserättningarna. På grund av nedläggningarna blev många tvungna att flytta till en annan ort.

Med tanke på utbildningen av beväringar var övergångsperioden problematisk, eftersom en del av personalen flyttade till sina nya arbetsplatser redan innan garnisonerna definitivt lades ner, och någon ny personal anställdes inte.

Koncentrationen av utbildningen av beväringar till stora truppförband innebär att olika praxis och kulturer måste sammanjämkas. Beväringarnas utbildningsstyrka och utbildningsantalet vid grundenheterna ökar. Problemen med utrymmen har också blivit aktuella och beväringarnas hemresor blir längre. Det kan uppstå utmaningar för uppåtdspersonalen med att värnpliktiga godkänner de inryckningsorder de fått till truppförband som är allt längre borta än tidigare.

4.4.2 ÖVRIGT OM VERKSAMHETSMILJÖN

Lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten trädde ikraft 1.5.2014. Denna lag tillämpas på militärer anställda vid försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet, beväringar som fullgör sin värnplikt och kvinnor som fullgör frivillig militärtjänst samt militärer i civila krishanteringsuppdrag. Militära brott är t.ex. tjänstgöringsbrott, tredska och

vaktjänstbrott. Disciplinstraff är anmärkning, varning, extra tjänstgöring, utgångsförbud, disciplinbot och arrest.

Det nya systemet för militär disciplin förbättrar såväl beväringarnas som yrkesmilitärernas rättsskydd.

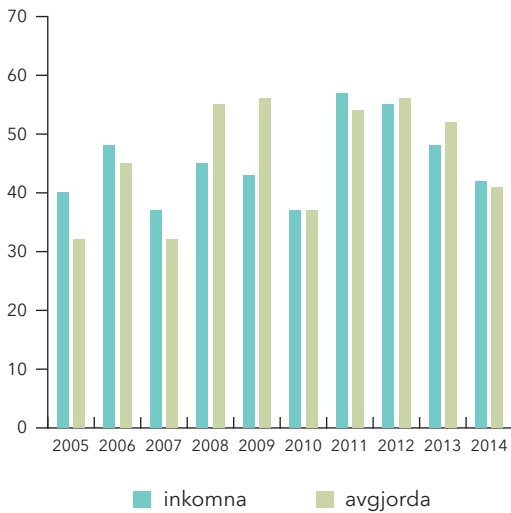
Arbetsgruppen som behandlat säkerhetsmyndigheternas informationsinhämtande överlämnade sitt betänkande till försvarsministern i början av 2015. Ärendet behandlas närmare i avsnittet om hemligt inhämtande av information.

4.4.3 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

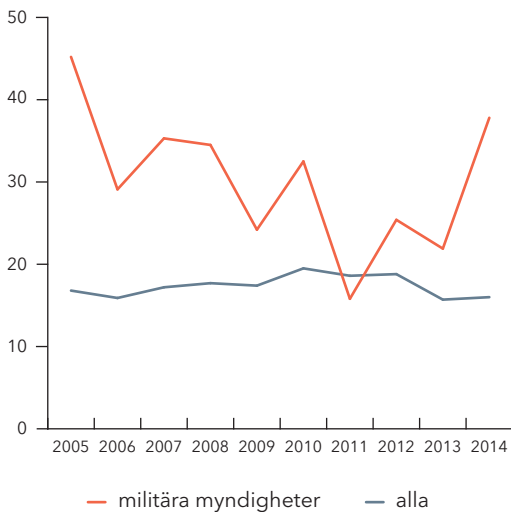
Till JO inkommer klagomål i militära ärenden från beväringar inom försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet. Ett antal klagomål har också kommit från beväringars föräldrar och från stampersonalen. Ofta vänder man sig till JO först efter avslutad tjänstgöring. Därför är inspektionerna av garnisonerna i praktiken det viktigaste sättet att få information om hur beväringarna behandlas. De ärenden som har framkommit utreds ofta på JO:s eget initiativ, bl.a. efter förtroliga samtal i samband med inspektioner av garnisonerna.

Under året inkom 43 (föregående år 47) klagomål som gällde försvarsförvaltningen och Gränsbevakningsväsendet, och 45 (52) avgjordes. I ärenden som gäller försvarsförvaltningen och Gränsbevakningsväsendet har åtgärdsprocenten i allmänhet varit hög. År 2014 var den 28,8 (21,6), vilket fortfarande är klart över genomsnittet.

Beväringarna klagar bl.a. över tjänstgöringstidens längd, utbildningsalternativen, befordringar och tjänstgöringsplatser. I sådana ärenden är det vanligtvis inte möjligt att påverka beslutens innehåll utan JO kan närmast ta ställning till beslutsförfarandet. Det förekommer också i viss mån klagomål över hälso- och sjukvården och bemötandet av beväringar. I flera av sina beslut har JO i olika sammanhang understrukt de överordnades ansvar för att det inte ska få förekomma osakliga förfaranden bland deras underlydande.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2005–2014*



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

de. Tröskeln för att lämna in ett klagomål är hög, även om Huvudstabens anvisningar understryker att ett klagomål inte får medföra några ofördelaktiga påföljder för den som lämnar in klagomålet. Det positiva är att försvarsmaktens interna laglighetsövervakning i synnerhet under 2000-talet har blivit betydligt effektivare.

En stor del av de militära klagomålen kommer från personalen. Personalens klagomål gäller ofta utnämningar, förflyttningar, befordringar, grunderna för klassificering av uppgifters svårighetsgrad och ärenden som gäller tjänste- och kollektivavtal. Många av dessa ärenden är av det slaget att JO inte har befogenheter att ingripa i dem.

Inspektioner

Inspektionerna av garnisoner har av tradition utförts av justitieombudsmannen eller av de biträdande justitieombudsmännen, beroende på vem som enligt den interna arbetsfördelningen avgör dessa ärenden. De senaste åren har inspektionerna också utförts av föredragande på uppdrag av den som avgör ärendet.

Under 2014 inspekterades Kajanalands brigad, Jägarbrigaden samt det finländska krishanteringsgruppen i Libanon. Därtill träffade BJO Sakslin företrädare för juridiska avdelningen vid Huvudstab.

I samband med inspektionerna av garnisonerna får beväringarna och den stamanställda personalen tillfälle att föra förtroliga samtal. Under samtalen med beväringarna framkommer det ofta sådant som tas upp vid det avslutande samtalet med kommandören. Många 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 beväringsskommittéerna spelar en viktig roll för utvecklandet av tjänstgöringsförhållandena. Representanter för dessa har i flera fall påtalat missförhållanden som annars inte skulle ha kommit fram. Även vid de samtal som förts med

BJO Maija Sakslin inspekterade 4–7.11 verksamheten för det finländska UNIFIL-krisshanterings-truppet i Libanon. På bilden ses till vänster socialkurator Jarmo Österlund, JO-sekreterare Iisa Suhonen, referendarieråd Raino Marttunen, BJO Maija Sakslin, kommendör Kari Nisula och militärjurist Pyry Koskinen.



Den centrala uppgiften för operationen är att övervaka skiljelinjen, s.k. blå linjen mellan Libanon och Israel. På bilden ses från vänster referendarieråd Raino Marttunen och bataljonens kommendör, överstelöjtnant Kari Nisula som betraktar vyn som öppnar sig från vaktornet.



läkare, präster och socialkuratorer har framför allt frågor gällande beväringarnas tjänstgöringsförhållanden och bemötandet av beväringar diskuterats. Beväringarnas ekonomiska bekymmer är en evighetsfråga som alltid kommer upp i samband med inspektionerna. Största delen av de ärenden som socialkuratorerna behandlar har att göra med ekonomi. Beväringarnas ekonomiska problem hänger i allmänhet ihop med skuldsättning, exempelvis svårigheter som uppkommit i samband med snabblån. Beväringarna med kort militärtjänst hör till dem som brukar ha de största ekonomiska svårigheterna då också dagpenningen för dem är klart lägre än den som betalas till beväringar som tjänstgör en längre tid. Brister i ordnandet av läkarvård har också framkommit kontinuerligt i samband med inspektionerna. Anledningen till problemet har ofta uppgetts vara läkarbrist på grund av rekryteringssvårigheter.

Vid inspektionerna som genomfördes vid krishanteringstruppet framkom kontinuerligt frågor gällande villkoren för krishanteringspersonalens tjänsteförhållanden.

Observationer från inspektionerna

Vid Kajanalands brigad ökar antalet beväringar på grund av försvarsmaktsreformen. Utrymmesbristen vid garnisonen är redan nu ett problem. Beväringarnas stugor var fulla och man hade blivit tvungen att inkvartera beväringar i klassrummen. Man uppskattar att situationen kommer att lätta 2016 på grund av att beväringarnas årsklasser minskar.

Personalen vid företagshälsovårdscentralen arbetar i tillfälliga lokaler på grund av problem med inomhusluften. Läkarsituationen är dålig. När granskningen utfördes hade endast en av fyra ordinarie tjänster tillsatts. Som högst hade hälsovårdscentralen 300 patienter om dagen. Man uppgav att den snabba omsättningen på läkare orsakade problem och rentav påverkade antalet beväringar som avbröt militärtjänstgöringen.

Vid den finländska krishanteringstruppet i Libanon väckte personalkontorets agerande kritik bl.a. i behandlingen av tjänstgöringsförbindelser och ansökningar om fortsatt tjänstgöring. Det var frågan om att ändra kravnivån för uppgiften på grund av att lönen hade sänkts efter att tjänstgöringsförbindelsen undertecknats. Dessutom kritiserades den sena tidpunkten för beslutet om att förlänga tjänsten i slutet av tjänstgöringstiden. Också praxis gällande längden på krissamtals- och återhämtningsperioden efter operationen kritiserades för att vara osammanhängande.

4.4.4 AVGÖRANDEN

BJO Pajuoja gav försvarsministern ett utlåtande om försvarsmaktens kyrkliga arbete. Det var frågan om den lösningsmodell som fältbiskopen lagt fram gällande försvarsmaktens utbildning i etik samt ordnandet av andakter och alternativa tillställningar. Enligt fältbiskopen skulle gudstjänsten och andakten eller den alternativa etiska verksamheten i fortsättningen vara fritt valbara och de skulle skrivas in i veckoprogrammet så att det var möjligt att välja mellan dem. Tanken var att vid deltagande i dessa tillfällen införa en komplett valfrihet oavsett kyrklig tillhörighet på samma sätt som i lagen föreskrivits om deltagandet i avläggandet av krigsmannaed och avgivandet av krigsmannaförsäkran.

BJO ansåg med hänvisning till sina tidigare beslut att militärer har rätt att låta bli att delta i religionsutövning som avses i grundlagen oavsett om de hör till kyrkan eller inte. Vid försvarsmakten bör saken organiseras systematiskt på samma sätt som vid avläggandet av krigsmannaed och avgivandet av krigsmannaförsäkran. Det skulle vara viktigt att tillräckligt tydligt skilja på tillställningar som anses som religionsutövning – eden och försäkran, gudstjänster, andakter och fältandakten i anslutning till militärparaden – från den övriga militärundervisningen som är religiöst neutral.

BJO ansåg att fältbiskopens förslag var ett bra och problemfritt sätt att ordna gudstjänster och andakter. Däremot följde inte förslaget om ordnandet av militärparaden och fältandakten i anslutning till den samma modell. Praxis har varit att beväringar och personal som inte hör till kyrkan har kunnat låta bli att delta i paraden på grund av fältandakten i anslutning till den. Till skillnad från gudstjänsten och andakten har militärparaden dock inte i första hand handlat om religionsutövande. Syftet med paraden är militärt. Från denna synpunkt är det väsentligt att de trupper som deltar visar upp sig som en enhetlig helhet.

Om alternativet vore att vem som helst med hänvisning till religionsutövande kunde låta bli att delta i paraden på samma sätt som man kan besluta att inte delta i avläggandet av krigsmannaleden och avgivandet av krigsmannaförsäkran, skulle detta kunna leda till problematiska situationer vad gäller ordnandet av paraden. Gudstjänsten i samband med avläggandet av krigsmannaleden och avgivandet av krigsmannaförsäkran och den alternativa verksamheten ordnas som separata tillställningar innan den gemensamma paraden. Således kunde det också när paraden ordnas vara möjligt att först hålla två skilda tillställningar och därefter en gemensam parad. Detta alternativ ingick inte i fältbiskopens förslag.

Enligt fältbiskopen skulle man ersätta beväringarnas lektioner om det kyrkliga området och om livsåskådningskunskap med en lektionshelhet om etiska frågor i krigstid och fredstid. BJO ansåg att lektionshelheten kunde genomföras på ett så neutralt sätt att alla beväringar oavsett övertygelse kunde delta i den. Detta skulle förutsätta tillräckligt exakta anvisningar för undervisningen. Introduktionen till lektionshelheten skulle också innehålla grundläggande information om skyldigheten att delta i tillställningar som anses som religionsutövning och om den alternativa etiska verksamheten. I övrigt skulle bl.a. delar som behandlar mötet med döden, omsorgen om de stupade samt stress och trauma till följd av krig höras till studieavsnittet.

BJO såg inga hinder för att studieavsnittet skulle läras ut av en person som avlagt teologie magisterexamen, men avsnittet eller en del av det kunde också föreläsas av t.ex. en läkare, psykolog eller annan person med tillräcklig utbildning. Det mest avgörande är innehållet i utbildningen, inte vem som håller den i praktiken.

BJO PAJUOJAS UTLÅTANDE 31.3.2014, DNR 1131/5/14*,
FÖREDRAGANDE RAINO MARTTUNEN

Enligt arbetsgruppen, som tillsattes av försvarsminneriet i maj 2014, och vars uppgift är att planera de etiska utbildning och fältandakter under militärparader inom försvarsmakten, skall lektioner vara irreligiösa och icke-konfessionella. De som deltar i en militärparad, men inte vill delta i fältandakten, grupperas i egna grupper som avlägsnar sig ur paradgruppen under ledning. Religiösa andakter och gudstjänster är frivillig verksamhet och dessa anges också i tjänsteprogrammet på samma sätt som annan frivillig verksamhet. Ändringarna föreslås träda i kraft senast i juli 2015 då en ny kontingent träder i tjänst.

Den korta tjänstgöringstiden för professionella idrottare är problematisk med tanke på likabehandling

I samband med inspektionerna av garnisonerna har beväringarnas missnöje med att de i vissa fall mot sin vilja har förordnats till en längre beväringstjänst än minimitiden framkommit. Den kortaste beväringstjänsten 2013 var sex månader, därefter 165 dagar. T.o.m. 31.12.2014 fullgjorde professionella idrottare sin militärtjänst vid Idrottskolan vid Tavastlands Regemente. Militärtjänsten fullgjordes så att den medförde minsta möjliga olägenhet för deras yrkesutövning.

Grunden för längden på tjänstgöringstiden var försvarsmaktens utbildningsbehov och operativa behov som framgår av värnpliktslagen. Däremot har orsaker i anslutning till beväringarnas personliga ekonomi och sociala skäl inte ansetts utgöra grunder enligt värnpliktslagen för en

kort tjänstgöring. T.ex. har beväringar som är företagare i det civila ansett att det blir svårare för dem att utöva sitt yrke och skaffa sig ett uppehålle när de mot sin vilja förordnas till en längre tjänstgöring än minimitiden. I denna situation har informationen som förmedlats i informationsskedet om den skraddarsydd militärtjänstgöringen för professionella idrottare orsakat en känsla av orättvisa.

Till utbildningen för manskapsuppgifter vid Idrottsskolan kan väljas värnpliktiga som är professionella idrottare som bor eller idrottar utomlands eller idrottare som bor i Finland och som ingått ett förprofessionellt kontrakt. I värnpliktslagen, i förordningen om värnplikt eller i motive-ringarna till dessa nämns inte att man på detta sätt kan förordna professionella idrottare till den korta utbildningen för manskapsuppgifter.

Enligt den utredning som inkommit användes i genomsnitt 66 dygn till faktisk militärutbildning för de beväringar som inlett Idrottsskolans utbildning för manskapsuppgifter 2011, medan den kortaste tjänstgöringstiden då var 180 dygn. I tjänstgöringen kunde ingå 40 dygn vecko-slutspermission, sex dygn personlig permission, två dygn duglighetspermission, ett dygn permission för högtid, 24 träningsdygn och 41 dygn för idrottskommendering.

Enligt försvarsministeriets utlåtande kan värnpliktiga yrkesutövare och företagare till sin ställning i vissa fall jämföras med professionella idrottare. Kravet på särskild fysisk prestationsförmåga eller ställningen som förebild är inte nödvändigtvis en tillräcklig grund för avvikan-de tjänstgöringsarrangemang för professionella idrottare jämfört med övriga värnpliktiga. Försvarsministeriet anser det viktigt att värnplikten även för andra yrkesutövare ordnas så att tjänstgöringsarrangemangen så bra som möjligt säkrar fortsatt yrkesutövande efter militärtjänstgöringen. Försvarsministeriet kräver också att Huvudstaben i fortsättningen granskar andra yrkesutövares ställning och tjänstgöringsarrangemang i förhållande till professionella idrottare.

Enligt BJO Sakslin kan frågan om längden på den tjänstgöring som förordnas också anses viktig av den anledningen att det är fråga om ett militärt kommando som inte kan överklagas. I dagsläget varierar tjänstgöringen mellan 165 och 347 dygn. Det måste finnas objektivt godtagbara grunder för att mot en beväringens vilja förordna honom till en längre tjänstgöring än en annan beväring. Om en viss grupp, t.ex. professionella idrottare, alltid förordnas till en kortare tjänstgöring och det också genomförs med hjälp av specialarrangemang, måste det finnas en godtagbar grund för förfarandet med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. I Huvudstabens utredning ansåg man att toppidrottarnas ställning som förebilder för ungdomen utgör en grund för positiv särbehandling enligt lagen om likabehandling.

Enligt BJO är det inte fråga om en sådan situation som avses i lagen om likabehandling, där man under en viss tid med hjälp av favoriserande arrangemang försöker skapa en bättre ställning för dem som är i en svagare ställning för att uppnå faktisk likabehandling. Att gynna professionella idrottare är därmed problematiskt ur likabehandlingssynpunkt. Därutöver verkar den egentliga militärutbildningen vara kortare än den korta tjänstgöringen för övriga beväringar.

Likasa ansåg försvarsministeriet i sitt utlåtande att det inte finns tillräckliga grunder för avvikande tjänstgöringsarrangemang för professionella idrottare jämfört med övriga värnpliktiga. T.ex. kan uppträdande artister på samma sätt som idrottare anses vara en förebild för ungdomen och likasa kan musiker och dansare vara tvungna att dagligen öva i timmar för att upprätthålla och utveckla sina kunskaper. Också personer inom t.ex. konst och vetenskap kan vara förebilder och motivera andra till beväringstjänst och därmed stöda allmän värnplikt och förmågan att försvara landet, och för dessa personer kan tjänstgöringen orsaka olägenheter vad gäller inkomstbildning, karriär eller utövandet.

BJO ansåg det viktigt att militärtjänsten ordnas så enhetligt och icke diskriminerande som möjligt. Det kan emellertid vara tillåtet att be-

handla personer som fullgör sin tjänstgöring olika, om det föreligger godtagbara grunder med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet. Enligt grundlagsutskottet kan försvarets utbildningsbehov och operativa behov utgöra en sådan godtagbar grund. I ljuset av grundlagsutskottets praxis är de grunder som lagts fram i utredningen och utlåtandet för särbehandlingen av professionella idrottare däremot inte godtagbara grunder som avses i 6 § i grundlagen.

BJO delgav försvarsministeriet och Huvudstaben sin bedömning av problemet med hur beväringstjänsten ordnas för professionella idrottare. BJO bad försvarsministeriet att före 29.5.2015 meddela vilka åtgärder som föranletts av ärendet.

BJO SAKSLINS BESLUT 12.12.2014, DNR 3792/2/12*,
FÖREDRAGANDE RAINO MARTTUNEN

4.4.5 GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

Nio förvaltningsenheter ansvarar för Gränsbevakningsväsendets uppgifter. Dessa är Staben för Gränsbevakningsväsendet, Sydöstra Finland, Norra Karelen, Kajanaland och Lapplands gränsbevakningssektioner, Finska Vikens och Västra Finlands sjöbevakningssektioner, Bevakningsflygdivisionen och Gräns- och Sjöbevakningsskolan. Gränsbevakningsväsendet sköter övervakningen av gränssäkerheten och försvaret i samarbete med försvarsmakten. Partigångar- och spaningsutbildning för beväringar ordnas vid Norra Karelen gränsbevakningssektion i Onttola och Lapplands gränsbevakningssektion i Ivalo. Gräns- och sjöbevakningsskolan koncentrerade sina funktioner till Immola i samband med att utbildningscentret i Otnäs lades ner 2014. Även specialgränssjägare utbildas i Immola.

År 2014 preciserades bl.a. bestämmelserna om kroppsvisitation, säkerhetskontroller och säkerhetsvisitationer som utförs vid gränskontroll. Gränsbevakningsväsendet kan i fortsättningen använda teleövervakning vid undersökning

av grova jaktbrott eller grovt döljande av olagligt byte. Polisen har redan motsvarande rätt. Till gränsbevakningslagen fogades en bestämmelse om att en gränsbevakningsman under polisens ledning i en sampatrull kan delta i en uppgift för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet på samma sätt som en polisman. Sådan sampatrullering används inom glest bebodda områden och i skärgården.

BJO Sakslin inspekterade Vaalimaa gränsbevakningsstation och Gränssjägarkompaniet i Ivalo vid Lapplands gränsbevakningssektion och bekantade sig med verksamheten vid juridiska avdelningen vid Staben för Gränsbevakningsväsendet. Utbildarna vid Gränssjägarkompaniet uppskattades för att de exemplifierar genom att själva delta i all verksamhet. Beväringarna upplevde sammanhållningen vid Gränssjägarkompaniet i övrigt som god och tjänstgöringsförhållandena fick beröm. Läkarsituationen var också god. Vid tidpunkten för inspektionen fanns inga kvinnor i frivillig militärtjänst.

4.4.6 AVGÖRANDEN GÄLLANDE GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

Förfarandet vid gränsövervakning

En person (74-årig rysk medborgare) avlägsnades från tåget i Vainikkala på grund av att denne hade överskridit antalet vistelsedagar enligt sitt visum. Personen blev mot sin vilja tvungen att underteckna ett dokument utan att få reda på dess innehåll och betydelse. Personen blev tvungen att vänta vid gränsbevakningsstationen på nästa tåg till Sankt Petersburg och kom hem först följande dag. Dokumentet som personen mot sin vilja blev tvungen att underteckna hade varit ett meddelande om straffanspråk i vilket hade antecknats att grunden för straffanspråket inte hade bestridits. Personen hade delgetts straffanspråk på 25 dagsböter.

Det hela handlade om beräkningsgrunden för vistelsetiden med ett flergångsvisum. På basis av utredningarna hade utrikesministeriet och gränsbevakningsmännen olika tolkningar om hur man fastställer tidpunkten för när perioder på sex månader börjar efter ett flergångsvisum, samt vad dessa olika tolkningar i praktiken innebär när man granskar resenärernas visum.

I sitt utlåtande medgav Staben för gränsbevakningsväsendet att bestämmelserna inte enbart stöder ett enda beräkningssätt och att det hos myndigheterna har uppstått olika tolkningssätt i fråga om beräkningen av vistelsetiden. Också gränsbevakningsmannen som ansvarade för åtgärden sade sig vara medveten om att utrikesministeriet beräknar vistelsetiderna för visum på ett annat sätt. Av kommissionens beräkningsmanual framgick att det finns rum för tolkning i frågan och att det förekommit oklarheter också i andra EU-länder.

BJO ansåg att det faktum att det finns rum för tolkning i beräkningsgrunderna för vistelsetiden borde ha tagits i beaktande i handledningen av gränsbevakningsmän som granskar visum efter att anvisningen ändrades. Eftersom det har funnits två olika tolkningar av beräkningssättet, kan inte en person som litat på den tolkning som den myndighet som beviljat visumet har gjort i regel anses ha gjort sig skyldig till ett straffbart förfarande. Också åklagaren hade ansett detta som grund för att låta blir att fastställa straffanspråket med anledning av meddelandet om motsättande.

Personen som utsatts för åtgärden hade avlägsnats från tåget och blivit tvungen att vänta vid gränsstationen på följande tåg till Sankt Petersburg och kunnat fortsätta sin hemresa först följande dag. För en person i kundens ålder hade situationen kunnat orsaka förvirring och rentav kunnat upplevas som hotfull. Om personen inte hade förstått att motsätta sig straffanspråket, hade följden dessutom varit ett påtagligt bötesstraff. Man har handlat fel när man delgav ett straffanspråk i ärendet.

BJO anser att det beklagande som Staben för Gränsbevakningsväsendet lämnat till JO inte kan anses vara tillräcklig gottgörelse i ärendet. BJO föreslog att Gränsbevakningsväsendet enligt eget gottfinnande gottgör personen för den indignation och olägenhet som händelsen medfört och bad Staben för Gränsbevakningsväsendet meddela före 31.3.2015 vilka åtgärder man vidtagit med anledning av gottgörelsen.

BJO SAKSLINS BESLUT 25.11.2014, DNR 1384/4/13,
FÖREDRAGANDE RAINO MARTTUNEN

Staben för Gränsbevakningsväsendet meddelade att man som compensation betalat den klagande 200 euro för extra telefon- och taxiutgifter samt för resans dröjande och det förtret som situationen orsakade.

4.5 Tullen

Till detta sakområde hänförs alla klagomål som gäller tullens förfarande. Klagomålen gäller i allmänhet förtullning, tullbeskattning och förfarandet vid tullkontroller samt bekämpningen av tullbrott.

Tullärendena avgjordes av BJO *Maija Sakslin* och huvudföredragande inom detta sakområde var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*. Samtliga fall som refereras i avsnitt 4.5.2 och avgjordes av BJO föredrogs av huvudföredraganden. Angående övervakning av användningen av teletvångsmedel, se avsnitt 4.6.

4.5.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Reformen av den nationella tullagstiftningen framskred under 2014 så långt att en proposition med förslag till lag om brottsbekämpning inom Tullen överlämnades till riksdagen. I propositionen föreslås att den nuvarande tullagen ska uppdelas på tre lagar, nämligen den nya tullagen, lagen om brottsbekämpning inom Tullen och lagen om behandlingen av personuppgifter inom Tullen.

Tullagen är alltså en allmän lag som reglerar den administrativa verksamheten vid Tullen och som iakttas också vid brottsbekämpning om inte annat föreskrivs i den här avsedda lagen. Enligt systematiken i lagförslaget har angående Tullens befogenheter i förhindrandet av tullbrott i förslaget inskrivits bestämmelser vilka huvudsakligen följer innehållet i tvångsmedelslagen och i sak polislagen. Ett centralt innehåll är bestämmelserna i dess 3 kapitel angående Tullens befogenheter vid hemlig inhämtning av information.

Inom kort ska också regeringens proposition om behandlingen av personuppgifter inom Tullen överlämnas. Däremot har man nu beslutat att framskjuta reformen av tullagen tills dess att

kommissionens delegerade författningar och författningar om verkställighet, vilka förutsätts av EU:s nya tullkodex som trätt i kraft i oktober 2013, ges och kan beaktas i förslaget till tullag. Målet är att regeringens proposition med förslag till tullag ska ges till riksdagen i november 2015. Den nya tullagen ska träda i kraft samtidigt som tullkodeksen börjar tillämpas 1.6.2016.

År 2014 trädde ändringen av punktskattelagen i kraft. För att förtydliga och underlätta övervakningen infördes riktgivande mängder för privatpersoners skattefria import. EU-direktivet om punktskatt gör det möjligt att ta i bruk sådana gränser. I punktskattelagen infördes också bestämmelser om kvittning, medan bestämmelserna om säkerheter förtydligades. BJO hade redan 2012 uppmärksammat finansministeriet på att det inte fanns några bestämmelser om kvittning av Tullens fordringar från skatteåterbäringen.

Under berättelseåret gav BJO ett utlåtande om utkastet till ändring av punktskattelagen, och i propositionen som överlämnades till riksdagen hade BJO:s uppfattning om behovet att precisera bestämmelserna beaktats. Om övriga skatter och tull som Tullen uppbär finns ännu inga bestämmelser i tullagen eftersom lagändringen fortfarande pågår precis som ovan beskrivits.

I början av 2014 uppmärksammades Tullens anvisningar om tolkningen av punktskattedirektivet och punktskattelagen i fråga om huruvida punktskatt ska betalas i Finland för produkter som förs in från ett annat EU-land. Skatt uppbärs inte för produkter som överlämnats till konsumtion i en annan medlemsstat och som en privatperson anskaffar för eget bruk och själv transporterar till Finland. Tullens anvisningar gällde innebörden av uttrycket ”själv transporterar”.

Förbudet mot nya psykoaktiva ämnen, det vill säga designdroger, överfördes strax före utgången av 2014 från läkemedelslagen till narkotikalagen.

Hittills har ämnena förbjudits i Finland genom att de klassats som läkemedel. De farligaste designdrogerna har klassats som narkotika redan sedan 2011. EU-domstolen gav i juli 2014 en dom som gällde Tyskland, enligt vilken alla designdroger inte kan klassas som läkemedel. Efter domen har åtal om införsel och försäljning av designdroger förkastats även i Finland. Eftersom besluten om förkastande av åtalen har överklagats har de inte vunnit laga kraft.

Den oklara situationen till följd av EU-domstolens dom korrigerades genom statsrådets förordning. Till den nya förordningen överfördes cirka 150 designdroger från läkemedelsförteckningens bilaga, vilka i fortsättningen definieras som psykoaktiva ämnen som är förbjudna på konsumentmarknaden. Sådana ämnen är bl.a. gammabutyrolactonum (GBL) och ett antal syntetiska cannabinoider. De ämnen vars effekter kan jämföras med läkemedel omfattas fortfarande av läkemedelslagen. De farligaste ämnena klassas även i fortsättningen som narkotika genom statsrådets förordning om ämnen, preparat och växter som anses som narkotika. Klassificeringen av dessa i läkemedelsförteckningen har tagits upp i några klagomål.

Frågan om preskription av skadestånd som gäller återbäring av mervärdesskatt på bilskatt hade ännu inte avgjorts vid utgången av berättelseåret. Helsingfors hovrätt gav i november ett avgörande i en situation där den käre hade avbrutit preskriptionen i november 2011. Hovrätten ansåg att den treåriga preskriptionstiden enligt lagen om preskription av skulder hade börjat tidigast 19.3.2009, då EU-domstolen hade konstaterat att finska staten hade brutit mot EU-rätten. Om hovrättens dom blir bestående fortsätter behandlingen av flera motsvarande skadeståndskäromål som är anhängiga i Helsingfors tingsrätt. Varje käre bör emellertid påvisa att han eller hon har anhängiggjort käromålet eller på annat sätt avbrutit preskriptionstiden inom tre år från att ha fått kännedom om EU-domstolens avgörande om mervärdesskatt på bilskatt.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) tog ställning till ändringen av bilskattelagen, enligt vilken skattesatsen för en importerad begagnad bil sedan början av 2008 fastställs utifrån koldioxidutsläppet. Till följd av ett besvär av ett tullombud behandlade HFD frågan om huruvida den utsläppsbaserade skattesatsen ska tillämpas på en bil som tagits i bruk i en annan medlemsstat innan bestämmelsen trädde i kraft.

Med hänvisning till EU-domstolens rättspraxis ansåg HFD att det gällande systemet enligt bilskattelagen inte har en sådan struktur att det inte under några omständigheter tillåter att den bilskatt som påförs en bil som förs in från en annan medlemsstat är större än den resterande skatten för en motsvarande bil som redan registrerats i Finland. Därför ansågs en tillämpning av 5 a § i bilskattelagen utan bedömning om diskriminering strida mot artikel 90 i EG-fördraget (artikel 110 FEUF).

Vid bedömningen av den resterande skatten för en motsvarande bil som redan registrerats i Finland skulle den mervärdesskatt på bilskatten som fastställts tidigare inte beaktas, varför tullombudets påstående om detta förkastades.

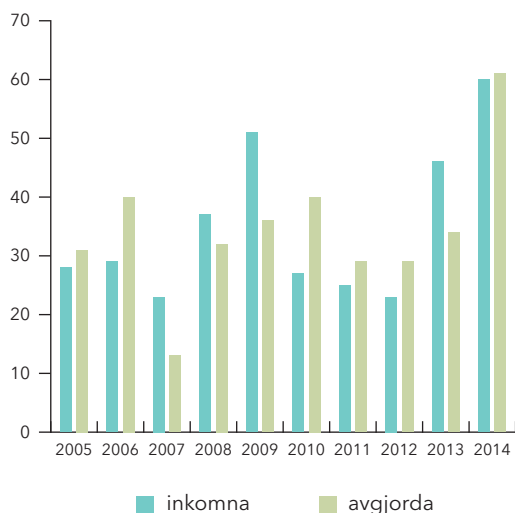
I HFD avgjordes inte om förvaltningsdomstolens diskrimineringsbedömning följde unionsrätten. Förvaltningsdomstolen hade ansett att användningen av en utsläppsbaserad skattesats kan leda till att det uppbärs en högre bilskatt för en bil som förs in till Finland än den resterande skatten för en motsvarande bil som ursprungligen registrerats i Finland. Under berättelseåret avgjordes flera klagomål om Tullens förfarande i denna fråga.

4.5.2

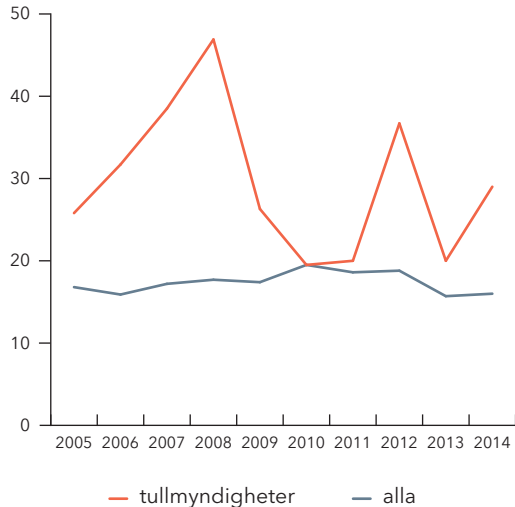
LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under år 2014 avgjordes 63 klagomål och egna initiativ som berörde denna kategori av ärenden. Totalt 63 klagomål och egna initiativ registrerades. Åtgärder vidtogs i 17 av de avgjorda ärendena (27 %). Antalet mottagna klagomål var nästan dubbelt så stort som föregående år. Antalet kla-

4.5 TULLEN



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2005–2014



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

gomål ökade särskilt i ärenden som gällde begränsningarna och förfarandet för import av alkohol och tobak. Också antalet klagomål om personalförvaltning var fortfarande stort.

Jämlik behandling vid gränsövergång

I sitt beslut i ett klagomål (3695/4/13*) tog BJO ställning till praxisen när fordon köar för tullklarerings vid gränsövergångsstället i Vaalimaa. Med anledning av klagomålet företog BJO en inspektion vid tullen i Vaalimaa 26.6.2014. Vid inspektionen utreddes bl.a. körförfarandet.

Vid tullen i Vaalimaa används inga könummer eller något annat system för reservering av köplats, vilket betyder att de som köar måste vara på plats hela tiden. För att undvika att någon går förbi i kön brukar tulltjänstemannen ändå vid behov med jämna mellanrum anteckna registernumren på skåpbilarna på långtradarparkeringen. BJO konstaterade att förfarandet inte i sin nuvarande form till alla delar uppfyller kraven på öppenhet och god service inom förvaltningen.

Å andra sidan står det klart att Tullen under de omständigheter där kötiden till tullkontroll tidvis är mycket lång och inget tillförlitligt och jämnt kösystem används inte har tillräckliga möjligheter att garantera att kunderna behandlas lika när de köar för tullkontroll. Under dessa omständigheter ansåg BJO att det inte kunde påvisas att de tulltjänstemän som klagomålet gällde hade förfarit lagstridigt eller försummat sin skyldighet.

BJO uppmärksammade ändå tullen i Vaalimaa på att arrangemanget var bristfälligt med tanke på serviceprincipen för god förvaltning. Hon bad Tullen om en utredning om hur det system med virtuella köer som infördes på prov hösten 2014 garanterar en jämlik behandling av kunderna, vilka andra förfaranden Tullen kommer att använda för övervakning av köandet och hur Tullen då vidtar nödvändiga åtgärder för att följa serviceprincipen för god förvaltning.

Enligt Tullens utredning togs systemet med virtuella köer i bruk för godstrafiken i december 2014 och för persontrafiken i januari 2015. Tullens kösys-

tem togs ur bruk och NTM-centralen i Sydöstra Finland ansvarade för systemet med virtuella köer och övervakningen av trafikarrangemangen. Enligt Tullens utredning förekom det fortfarande problem med att förhandsbokade tider kan fördröjas med upp till 20–23 timmar, medan det har gått att komma igenom snabbare i den fria kön.

BJO konstaterade att hon utreder trafikarrangemangens smidighet separat med trafikmyndigheterna. Det finns också anhängiga klagomål om köarrangemangen.

Likabehandlingen aktualiserades också i flera klagomål som kritiserade Tullens anvisningar om produkter som resenärer för med sig. I klagomålen åberopades bl.a. bristen på likabehandling av äldre och personer med funktionsnedsättning. Dessutom kritiserades det faktum att personer behandlas olika beroende på transportmedel.

Myndighetssamarbete

På grund av tullverksamhetens karaktär är myndighetssamarbetet av central betydelse särskilt i fråga om gränsbevakning och brottsbekämpning. År 2014 behandlades bl.a. samarbetet mellan Finland och Norge vid tullstationen i Kilpisjärvi. Frågan gällde en norsk tullmans användning av engelska vid tullövervakningen. JO konstaterade att det var frågan om att norska tullen övervakade trafik till Norge, vilket den har rätt att göra på finsk mark enligt en mellanstatlig överenskommelse som antagits genom en undantagslag. Finlands JO har ingen behörighet att övervaka det arbete som myndigheter i en annan stat utför.

JO JÄÄSKELÄINENS SVAR 2.9.2014,
DNR 4058/4/13, FÖREDRAGANDE MIKKO SARJA

Inom gränsbevakningen samarbetar Tullen och Gränsbevakningsväsendet enligt överenskommelse kring gräns- och tullkontrollerna vid gränsövergångsstället. Samarbetet togs upp vid BJO:s inspektion vid tullen i Vaalimaa, då diskussioner även fördes med officerare vid Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion. Om det är frågan om

ett ärende som hör till Tullens behörighet, det vill säga främst en kroppsbesiktning för att hitta narkotika, inkallas Tullens personal, även om det i regel är Gränsbevakningsväsendet som har hand om kontrollen av resenärer som kör i filen för persontrafik och är på väg till Ryssland.

Tullen gör på motsvarande sätt om det är frågan om ett ärende som hör till Gränsbevakningsväsendets behörighet, främst utredning av om en person ska tillåtas överskrida gränsen. Myndigheterna har sina egna datasystem där personbesiktningarna registreras. Såväl Tullens som Gränsbevakningsväsendets representanter ansåg att det inte fanns några problem i samarbetet även om arbetsmetoderna, bestämmelserna och registreringsförfarandena är olika.

Förtullningsförfarandet

Några klagomålsavgöranden gällde brister i förtullningsförfarandet. BJO hade redan 2012 konstaterat, att ett förvaltningsbeslut måste fattas om administrativt omhändertagande, om inte ärendet på grund av brottsmisstanke leder till brottsanmälan. Också meddelandet om omhändertagandets upphörande måste motiveras på behörigt sätt.

BJO ansåg i sitt avgörande att tulldistriktets förfarande när den omhändertog en postförsändelse inte uppfyllde kraven på god förvaltning. Den klagande informerades om omhändertagandet först efter cirka fyra månader, när personen hördes vid förundersökningen. De omhändertagna kapslarna hade tagits i beslag när tulllaboratoriets undersökningsrapport blev färdig cirka två månader efter omhändertagandet. Dröjsmålet med meddelandet om omhändertagandet samt avsaknaden av ett motiverat och överklagbart förvaltningsbeslut eller beslag hade försatt klaganden i en rättsligt oviss situation och han hade inte heller på det sätt som avses i 21 § i grundlagen kunnat få sin sak behandlad av en behörig domstol (2545/4/13).

Enligt Tullens utredning från 2013 var projektet för utveckling av förfarandet vid omhändertagande nära piloteringsskedet i februari 2013, men av data-

tekniska skäl hade det ännu inte tagits i bruk vid årsskiftet. Vid utredningen av det ovannämnda klagomålet framkom att Tullens anvisningar för förfarandet vid omhändertagande färdigställs i början av 2015 och att det anvisningsenliga förfarandet för meddelande och beslutsfattande inklusive registrering i det nationella omhändertaganderegistret ska tas i bruk i januari 2015. – BJO ansåg att det hade tagit lång tid att sammanställa anvisningarna. Å andra sidan hade Tullen enligt sin utredning omedelbart sänt ett meddelande om omhändertagande till mottagaren av postförsändelsen.

Till följd av ett klagomål bedömde BJO också anmälningsförfarandet när en postförsändelse från ett land utanför EU tas in för kontroll av tullen. Även om BJO inte ansåg att Tullen eller varutransportören Itella Abp hade handlat lagstridigt beslutade hon att utreda Tullens och varutransportörernas anmälningsskyldighet. Utredningen pågår fortfarande.

År 2014 tog BJO också ställning till förfarandet i ett ärende om utredning av behovet av CITES-importtillstånd (3913/4/13).

Bilbeskattningen

I flera klagomål kritiserades Tullens förfarande i frågan om återbäringen av mervärdesskatt på bilskatt. Högsta domstolen (HD) beslutade att staten var skyldig att återbetala den på bilskatten betalda mervärdesskatten som skadestånd till följd av att EU-rätten kränkts. Det var fråga om före år 2006 påförd skatt, som inte berördes av den särskilda lagen om återbäring av moms. Tullen ansåg att den inte automatiskt återbetalar mervärdesskatten på alla före år 2006 från andra EU-länder importerade bilar, emedan högsta domstolen inte hade behandlat frågan inom vilken tid ersättningsanspråken bör framställas och när skadeståndsskulden preskriberas.

BJO konstaterade att frågan om när skadeståndsyrkandet preskriberas ger utrymme för tolkning och att ärendet var anhängigt i en behörig domstol. Därför föranledde förfarandet

för betalning av ersättning inga åtgärder i det här skedet. BJO följer Tullens förfarande i frågan. Däremot undersökte BJO till följd av klagomålet Tullens förfarande i fråga om information och rådgivning om hur man söker skadestånd.

BJO hade inga skäl att misstänka lagstridigt förfarande i fråga om den rådgivning och information som hade getts efter HD:s prejudikat.

Dessutom bedömde BJO vad Tullen borde ha berättat om skadeståndsskyldigheten och dess tidsbegränsningar och andra begränsningar som Tullen ansåg vara av betydelse. Tullen hade inte behandlat de skattskyldigas möjlighet till skadestånd i sin information efter EU-domstolens beslut C-10/08 och före HD:s prejudikat 2013:58. Enligt utredningen har de skattskyldiga informerats om möjligheten att söka skadestånd eller upphävning av ett beslut som vunnit laga kraft, om de har frågat om eventuell återbäring av mervärdesskatt på bilskatt för bilskattebeslut som vunnit laga kraft.

Av Tullens utredning framgick inte om den hade gett anvisningar om vad rådgivningen om villkoren för betalning av skadestånd skulle innehålla. Således fanns det inte ens på ett allmänt plan någon utredning om anvisningarna om möjligheten att lämna in en skadeständsansökan, om att väcka skadeståndstalan och om hur man avbryter preskriptionstiden. Även detta underströk behovet av exakt information.

BJO konstaterade att rättsläget i frågan om återbäring av mervärdesskatt på bilskatt har varit oförutsägbart för de skattskyldiga i flera år och oklart såtillvida att det har varit svårt för dem att förutse vilka åtgärder som krävs för att få sina rättigheter uppfyllda. I det här läget borde Tullen redan med tanke på principen om öppenhet i förvaltningen ha informerat om att frågan om den skattskyldigas rätt till skadestånd för kränkning av EU-rätten inte hade avgjorts genom HD:s ovannämnda beslut eller lagen om återbäring. BJO delgav Tullen sin uppfattning (3199/4/13* m.fl.).

BJO inledde på eget initiativ en utredning om hur besväransvisningarna för bilskattebeslut var utformade. Besväransvisningarna utskrevs i nedre kanten av beslutsblanketten med mycket

liten text. När Tullen hade fått begäran om utredning vidtog den omedelbart åtgärder för att genomföra de ändringar som systemet krävde, och år 2014 infördes en separat besvärshandling som bifogas beslutet och som har samma textstorlek som beslutet (2473/2/13).

Acciser

Klagomålen om Tullen ökade delvis på grund av att de klagande var omedvetna om vilken betydelse de riktvärden som införts i punktskattelagen har och hur importen övervakas. I klagomålen konstaterades inget lagstridigt förfarande. Tullen kompletterade rådgivningen på sin webbplats på ett allmänt plan om hur resenärer som för med sig mer alkohol än riktvärdena anger ska förbereda sig på att "göra sannolikt" att produkterna kommer till eget bruk. Efter denna korrigering ansåg BJO att klagomålet inte föranledde ytterligare åtgärder (4414/4/13).

Flera klagomål om Tullens förfarande när resenärer för med sig alkohol är anhängiga.

Svar på begäran om uppgifter

I fråga om de tidsfrister på två veckor och en månad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet nämns endast utlämnande av en offentlig handling. Tolkningen att utlämnande av information ur en partsoffentlig handling skulle få ta längre tid än dessa tidsfrister strider ändå mot offentlighetsprincipen i grundlagen och mot målen med offentlighetslagen och får inte heller stöd i förarbetena till lagen. Tolkningen är inte meningsfull heller då behandlingen av handlingsbegäranden granskas ur ett helhetsperspektiv och den ger ett godtyckligt resultat. Uppgifter ur en handling bör ges utan dröjsmål. Tidsfristen för behandlingen gäller också myndighetsavgöranden.

I ärendet var det ändå frågan om uppgifter som det krävs speciella åtgärder för att ta fram. Uppgifterna hade dessutom begärts för en lång

tidsperiod, varvid det skulle ha varit befogat att tillämpa en tidsfrist på en månad. I alla faser av behandlingen hade svaret ändå fördröjts betydligt framför allt för att den tilläggsutredning som behövdes för behandlingen av ärendet inte hade begärts omedelbart.

BJO ansåg att Tullens säkerhetschef och nuvarande bevakningschef hade handlat mot offentlighetslagen. BJO uppmärksammade också Tullen på att offentlighetslagens bestämmelser om behandlingstid bör följas och att de tjänstemän som behandlar dessa frågor bör upplysas om bestämmelserna i samband med utbildning och vägledning (4023 och 4026/4/13).

Tjänsteavtalsrättsliga frågor

Vissa klagomål handlade om innehållet i den utnämningsspromemoria som upprättas när en tjänst ska tillsättas. BJO delgav Tullen sin uppfattning om adekvat förfarande vid upprättandet av en utnämningsspromemoria. Kravet på behörig motivering förutsätter att de sökande vid alla utnämningar vet hur deras meriter har prioriterats och hur de kan säkerställa att de meriter som är av betydelse med tanke på uppgiften har registrerats rätt. I utnämningsspromemorian borde de prioriteringar ha nämnts, enligt vilka de som skulle intervjuas hade valts ut.

Dessutom borde det ha gjorts en sammanställning av alla sökande, av vilken det framgår vilka meriter som har ansetts ha betydelse för varje sökande. För de personer som inte blev kallade till intervju hade ingen sammanställning av meriterna gjorts upp. BJO hade ändå inga skäl att misstänka att ingen jämförelse av meriterna hade gjorts (872/4/13).

I ett klagomålsavgörande tog BJO ställning till förfarandet att anlita en extern psykolog när en tjänst ska tillsättas. Tullen borde ha ingått ett skriftligt avtal om bedömningsgrunderna och förfarandet med den externa lämplighetsbedömaren som användes när tjänsten tillsattes (4724/4/13*).

4.5.3 INSPEKTIONER

År 2014 företog BJO en inspektion vid tullen i Vaalimaa. Inspektionen gällde särskilt arrangemangen i fråga om köerna till tullkontroll. Samtidigt inspekterades Tullens och Sydöstra Finlands gränsbevakningssektions gemensamma låsta förvaringsutrymmen. Efter inspektionen inledde BJO en särskild utredning om på vilka grunder och enligt vilket förfarande Tullen och gränsbevakningssektionen förvarar personer i dessa utrymmen. Undersökningen pågår fortfarande.

JO bekantade sig med Tullens hemliga inhämtande av information.



Under inspektionen av tullen i Vaalimaa bekantade sig BJO med gränsövergångsställets utrymmen och trafiksystemet inom området, genomgång av cellutrymmena och utrymmena reserverade för kroppsvit-sitation. På bilden "het linje" till tullen i Ryssland.



*BJO Sakslin inspekterade 26.6 tullen i Vaalimaa. Vid inspektionen utreddes kösystemet för gods-
trafiken och samarbetet mellan Tullen och Gränsbevakningen i Vaalimaa. På bilden ses Tullens stationära genomlysningsanordning för fordon.*

4.6

Hemligt inhämtande av information

Fram till 31.3.2014 svarade BJO *Jussi Pajujoja* för övervakningen av hemligt inhämtande av information och därefter JO *Petri Jääskeläinen*. Ansvariga föredragande var referendarierådet *Juha Haapamäki* och JO-sekreterare *Mikko Eteläpää*.

Med hemligt inhämtande av information avses för det första hemliga tvångsmedel som används vid förundersökning av brott, och för det andra motsvarande metoder för hemligt inhämtande av information för att förhindra och avslöja brott samt förhindra fara. Dessa metoder omfattar bl.a. teleavlyssning och -övervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Dessa används utan den övervakades vetskap och kan till vissa delar med domstolsbeslut även slutgiltigt förbli okända för objektet.

Polisen har de vidaste befogenheter för hemligt inhämtande av information, men också vid Tullen är utbudet av metoder för hemligt inhämtande av information stort vad gäller tullbrott. Gränsbevakningsväsendets och försvarsmaktens befogenheter är betydligt snävare.

4.6.1 SÄRDRAG HOS HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Hemligt inhämtande av information innebär hemliga ingrepp i kärnområdet för flera grundläggande fri- och rättigheter, särskilt i skyddet av privatlivet, hemfriden, förtroliga meddelanden och personuppgifter. Hemligt inhämtande av information kan också ha betydelse för tillgodosendandet av en rättvis rättegång. För att vara effektiva måste åtgärderna hemlighållas för dem som de riktar sig mot, åtminstone i början av utredningen. Därmed har de som utsätts för tvångsmedlen betydligt mindre möjligheter att reagera

på användningen av dessa tvångsmedel än när det är fråga om ”vanliga” tvångsmedel, som de berörda personerna i praktiken får kännedom om omedelbart eller mycket snart.

På grund av särdragen hos hemligt inhämtande av information är rättsskyddsfrågorna synnerligen viktiga, både med avseende på dem som blir föremål för åtgärderna och med tanke på hela rättssystemets trovärdighet. Den sekretess som oundvikligen hör samman med användningen av denna form av inhämtande av information 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 informationen inhämtas. De viktigaste av dessa är tillståndsförfarandet vid domstolen, myndigheternas interna övervakning och JO:s laglighetskontroll.

4.6.2 ÖVERVAKNINGEN AV HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Domstolar

Av rättsskyddsskäl har det ansetts viktigt att teleavlyssning och i huvudsak också teleövervakning endast får användas med tillstånd av domstol. Nuförtiden kräver också täckoperationer i en förundersökning tillstånd av domstol (Helsingfors tingsrätt). Teknisk avlyssning kan, beroende på var den sker, också utföras på myndighetens eget beslut utan domstolskontroll, liksom också merparten av övrigt hemligt inhämtande av information. De beslutsriterier som anges i lagen är relativt vagt utformade och ger beslutsfattaren omfattande prövningsrätt. T.ex. är tröskeln och

den grundläggande förutsättningen för att bevilja teleavlyssningstillstånd – att det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts – relativt låg.

Tvångsmedelsbehandlingen ska ske när den som framställer krav på tvångsmedel är närvarande eller med videokonferensförbindelse, och ett skriftligt förfarande är inte möjligt annat än begränsat när tillstånd förnyas. Vid prövningen av förutsättningarna för användningen av tvångsmedel har domstolen endast information från förundersökningsmyndigheten att tillgå. ”Den andra sidan” är inte närvarande vid sammanträdet. Endast om det är fråga om bostadsavlyssning är ett offentligt ombud, vanligen en advokat eller ett allmänt rättsbiträde, närvarande för att bevakna den persons intressen som tvångsmedlet riktar sig mot (givetvis utan dennes vetskap).

Enligt lagen får tingsrättens beslut om hemligt inhämtande av information överklagas utan någon specifik tidsfrist. Därför kan en misstänkt ännu flera år efteråt föra beslutets laglighet till hovrätten för prövning och så har en del misstänkta även gjort. På så vis bildas det rättspraxis om hemligt inhämtande av information också vid högre rättsinstanser. Domstolarnas uppgift att sörja för den misstänktes rättsskydd och utredandet av grunderna för yrkandet på tvångsmedel har framhävts bl.a. i högsta domstolens avgörande HD:2007:7 och HD:2009:54).

Domstolen har en viktig roll också vad gäller partsoffentligheten i samband med hemligt inhämtande av information. I regel ska den misstänkte underrättas om det hemliga inhämtandet av information senast ett år efter att inhämtandet avslutats. Domstolen kan på lagstadgade grunder ge tillstånd att skjuta upp underrättelsen eller tillstånd att inte underrätta objektet över huvud taget. Det är viktigt att man enbart tillgriper detta förfarande när det är absolut nödvändigt, i synnerhet när man inte underrättar objektet alls.

I en rättsstat kan helt hemligt ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna endast förekomma i mycket begränsad utsträckning. Högsta domstolen har tagit ställning till parts-

offentligheten vid täckoperationer i sitt avgörande HD:2011:27 om Ulvsbymordet som också tagits upp mycket i massmedierna.

Myndigheternas interna övervakning

Övervakningen av användningen av hemligt inhämtande av information hör i första hand till den vanliga chefsövervakningen. Därutöver har övervakningen av hemligt inhämtande av information separat framhävts i bestämmelserna.

Vad gäller polisen bestäms det i lag att Polisstyrelsen och cheferna för de enheter som använder hemligt inhämtande av information övervakar användningen av dessa metoder. Liknande bestämmelser finns också i fråga om andra myndigheter. Vid Gränsbevakningsväsendet hör denna övervakning till Gränsbevakningsväsendets stab och de förvaltningsenheter som lyder under den. Tullen och cheferna för de enheter som använder hemligt inhämtande av information övervakar användningen av dessa metoder inom sitt förvaltningsområde. Protokollen om användningen av hemligt inhämtande av information inom försvarsmakten ska överlämnas till försvarsministeriet.

Utöver olika lagar har statsrådet utfärdat en förordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information (122/2014) i vilken det finns bestämmelser om t.ex. protokollförandet av de olika metoderna och om de utredningar som ska lämnas om hemligt inhämtande av information. Myndigheterna har också utfärdat interna föreskrifter om hemligt inhämtande av information, och den viktigaste av dessa är Polisstyrelsens omfattande och detaljerade (sekretessbelagda) föreskrift som trädde i kraft i maj 2014.

Inrikesministeriet (IM), Gränsbevakningsväsendets stab (som är en av IM:s avdelningar), finansministeriet (som Tullen lyder under) och försvarsministeriet rapporterar varje år före utgången av februari till justitieombudsmannen om användningen och övervakningen av hemligt in-

hämtande av information inom sina respektive förvaltningsområden.

Myndigheterna som rapporterar till justitieombudsmannen får en väsentlig del av sin information genom hemligt inhämtande av information från ärendehanteringssystem SALPA som underhålls av centralkriminalpolisen. Dock använder försvarsmakten ännu inte SALPA. Med hjälp av SALPA får man tillgång till tillförlitliga statistikuppgifter. Allt hemligt inhämtande av information finns dock inte i SALPA, t.ex. täckoperationer, bevisprovokation genom köp och användning av informationskällor. Chefsämbetsverken får också information om verksamheten genom sina egna inspektioner och genom att hålla kontakt med undersökningsledarna.

Ibruktagandet av SALPA i november 2004 var ett viktigt steg framåt i utvecklingen av övervakningen. I SALPA finns funktioner som ser till att verksamheten följer lagen och som handleder till en lagenlig användning av åtgärden. Dessutom underlättar SALPA laglighetskontrollen av åtgärderna och denna kontroll kan också göras i realtid. Dock har dess användbarhet för övervakaren lämnat en del att önska och tanken är att vidareutveckla systemet på denna punkt.

Polisens inhämtande av information från telefonföretag har koncentrerats och sker via SALPA. Centralkriminalpolisens telekommunikationsenhet övervakar verksamhetens kvalitet och handleder också undersökningsledarna vid behov. Koncentrationen till centralkriminalpolisen har förbättrat verksamhetens kvalitet.

Inom polisförvaltningen har man beviljat flera tjänstemän övervakningsrättigheter i SALPA för laglighetskontrollen, i genomsnitt fyra tjänstemän per polisenhet som huvudsakligen är från enheter för juridiska frågor. Deras uppgift är att utföra övervakningen enligt enhetens plan för laglighetsgranskningen och också genom stickprov.

Utöver polisinspektionernas interna övervakning övervakar också Polisstyrelsen enheterna inom sitt område såväl via SALPA som genom separata inspektioner. Vid skyddspolisen har en omfattande intern granskning av användningen

av hemligt inhämtande av information gjorts två gånger per år och Polisstyrelsen har också gjort två årliga inspektionsbesök.

Polisstyrelsen har tillsatt en grupp som följer upp användningen av hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information. Representer för Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen, skyddspolisen och polisinspektionen kan utses till medlemmar i gruppen. Dessutom bjuds representer från IM, Gränsbevakningsväsendet, försvarsmakten och Tullen in som medlemmar i gruppen. Gruppen har till uppgift att följa upp verksamhet, samarbete och utbildning, behandla och rapportera till Polisstyrelsen om omständigheter som observerats i verksamheten och samarbetet eller som är viktiga för laglighetskontrollen, komma med utvecklingsförslag och samordna beredningen av berättelserna som ska lämnas till JO.

Justitieombudsmannens laglighetskontroll

Övervakningen av hemligt inhämtande av information har sedan 1995 utgjort en av tyngdpunkterna inom JO:s arbete. Då föreskrevs att IM årligen för polisens del överlämnar en berättelse om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning till JO. Berättelsen innefattade också ett avsnitt om användning av teknisk observation vid straffanstalterna. Tullstyrelsen överlämnade för sin del sin utredning över hur dessa metoder används inom Tullen. Från försvarsministeriet och Gränsbevakningsväsendet inkom motsvarande utredningar över de metoder som stått till deras förfogande. År 2001 utvidgades det särskilda övervakningsområdet till täckoperationer och år 2005 till bevisprovokation genom köp, som enbart användes av polisen.

Först fr.o.m. början av 2014 utvidgades justitieombudsmannens särskilda övervakningsområde till allt hemligt inhämtande av information. Utöver att befogenheterna inom hemligt inhämtande av information har blivit större har också antalet gånger dessa använts ökat märkbart med åren.

Årliga rapporter från olika myndigheter förbättrar JO:s möjligheter att på ett allmänt plan följa upp användningen av hemligt inhämtande av information. I konkreta fall kan, redan av resurs-skal, JO:s särskilda övervakning på sin höjd vara stickprovsmässig. Nu och i framtiden ska JO:s övervakning i första hand endast ses som ett komplement till myndigheternas interna laglighetskontroll, och den kan i själva verket i hög grad karaktäriseras som kontroll av kontrollen.

Det har anförts få klagomål över användningen av hemligt inhämtande av information, färre än tio på årsnivå. Detta torde åtminstone delvis bero på verksamhetens hemliga art. Dock bör det påpekas att endast i mycket få undantagsfall förblir hemligt inhämtande av information slutligt hemligt för objektet. JO har genom inspektioner och annars på eget initiativ gått in för att kartlägga eventuella problem i lagstiftningen och i den praktiska verksamheten. Ärenden har undersökts t.ex. på basis av inkomna berättelser eller inspektioner. JO har emellertid begränsade möjligheter att undersöka ärenden på eget initiativ.

4.6.3 HÄNDELSER UNDER BERÄTTELSEÅRET

Betydande reformer av lagstiftningen

Fr.o.m. början av 2014 trädde totalrevideringen av tvångsmedelslagen och polislagen i kraft. I dessa utvidgades regleringen av hemligt inhämtande av information betydligt. Utöver teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, teknisk observation, (avlyssning, observation, spårning) täckoperationer och bevisprovokation genom köp, som reglerats redan tidigare, ingår nu bland metoderna för hemligt inhämtande av information enligt den nya lagstiftningen även bl.a. användning av informationskällor och kontrollerade leveranser samt som helt nya metoder, t.ex. för att inhämta lägesuppgifter för att nå misstänkta och dömda, förtäckt inhämtande av information och teknisk observation av utrustning. Samtidigt kompletterades och preciserades reglerin-

gen av metoder som var i användning redan tidigare (mer om reformen se JO:s berättelse 2013 s. 167–168).

Ett av reformens huvudsyften var att förtydliga regleringen av hemligt inhämtande av information, som på grund av flera separata lagändringar hade 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.

I samband med denna totalrevidering har också justitieombudsmannens särskilda övervakningsområde breddats betydligt. Nuförtiden ska myndigheterna rapportera om allt hemligt inhämtande av information till justitieombudsmannen, medan denna skyldighet tidigare gällde endast vissa metoder.

Vad gäller Tullen och försvarsmakten har det nyligen föreskrivits egna lagar om brottsbekämpning där dessa myndigheters hemliga inhämtande av information regleras.

Vad gäller försvarsmakten trädde lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten i kraft 1.5.2014. Enligt lagen har försvarsmakten till sitt förfogande när den sköter en förundersökning vissa av de hemliga tvångsmedel som regleras separat i tvångsmedelslagen t.ex. systematisk observation, teknisk avlyssning och optisk observation. Vid förhindrande och avslöjande av brott står likaså endast vissa metoder för hemligt inhämtande av information till försvarsmaktens förfogande, dock något fler än vid en förundersökning. Försvarsmakten får t.ex. inte använda sig av teleavlyssning, teleövervakning, täckoperationer eller bevisprovokation genom köp. Om dessa åtgärder krävs utförs de av polisen.

I mars 2015 antogs lagen om brottsbekämpning inom Tullen (RP 174/2014 rd). Tullens befogenheter reglerades så att de motsvarar den nya förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. En betydande ändring var att Tullen föreskrivs befogenheter att använda täckoperation och bevisprovokation genom köp, även om polisen på begäran från Tullen svarar för det praktiska genomförandet av dessa (bortsett från täck-

operationer och bevisprovokation genom köp som sker uteslutande i datanät). Dessutom förenhetligades användningen av informationskällor i tullbrottsbekämpningen i överensstämmelse med polislagen och tvångsmedelslagen.

Också Gränsbevakningsväsendets befogenheter att använda teleavlyssning och teleövervakning utvidgades något, som exempel kan nämnas rätten till teleövervakning när det är fråga om grovt jaktbrott och grovt döljande av olagligt byte.

Vad gäller hemligt inhämtande av information är det av mycket stor betydelse vart betänkandet leder som i januari 2015 beretts av försvarsministeriets arbetsgrupp för utvecklingen av lagstiftningen om säkerhetsmyndigheternas inhämtande av information. Arbetsgruppen hade i uppgift att bl.a. utveckla lagstiftningen för att förbättra säkerhetsmyndigheternas förmåga att inhämta information med beaktande av hoten i en cyberverksamhetsmiljö. I betänkandet föreslås att regeringen överväger huruvida man bör skapa en författningsgrund för underrättelseverksamhet, i synnerhet för utländsk underrättelse och data- trafikunderrättelse. I synnerhet den sistnämnda komma att ha en stor inverkan på lagstiftningen om hemligt inhämtande av information inom flera myndighetssektorer.

Berättelser till justitieombudsmannen

Nedan presenteras vissa centrala statistikuppgifter om användningen och övervakningen av hemligt inhämtande av information.

Användningen av hemligt inhämtande av information

Teletvångsmedel med stöd av tvångsmedelslagen

Under berättelseåret har det totala antalet gånger teleavlyssning och teleövervakning använts inom polisen för att utreda brott sjunkit. Antalet yrkanden på teleavlyssning och övervakning som bevil-

jats under 2014 var 1 428 (2 169 år 2013), yrkanden på teleövervakning 1 631 (1 963) och yrkanden på basstationsuppgifter 271 (213).

Det mest betydelsefulla nyckeltalet i den statistiska bedömningen av hemliga tvångsmedel torde vara antalet personer som utsatts för tvångsmedlen. År 2014 utsatte polisen med stöd av tvångsmedelslagen 572 (768) personer för teleavlyssning och -övervakning och 1 324 (1 503) personer för teleövervakning.

År 2014 utsattes 99 (98) personer för teleavlyssning och -övervakning av Tullen och 256 (298) personer utsattes för teleövervakning.

Inhämtande av information i stället för teleavlyssning användes 15 gånger vid polisen. Denna nya metod i tvångsmedelslagen användes inte vid Tullen.

Vid Gränsbevakningsväsendet ökade användningen av teleavlyssning och teleövervakning på grund av den lagändring som trätt i kraft från och med årets början. Antalet gånger är dock betydligt mindre än vid polisen och Tullen.

De vanligaste brotten som ligger till grund för polisens teletvångsmedel är grova narkotikabrott, våldsbrott och egendomsbrott. De klart vanligaste brotten vid Tullen är grova skattebedrägerier och grova narkotikabrott.

Teleavlyssning och -övervakning enligt polislagen

År 2014 utsattes 20 (11) personer för teleavlyssning och -övervakning och 78 (111) personer utsattes för teleövervakning med stöd av polislagen.

Teleövervakning med stöd av polislagen används mest för att avvärja överhängande fara för liv eller hälsa och för att fastställa dödsorsak.

Teleövervakning enligt tullagen

Under 2014 beviljades Tullen 72 (58) tillstånd till teleövervakning för att förhindra och avslöja tullbrott. Det vanligaste brottet som låg till grund för tillstånden var grovt skattebedrägeri.

Teknisk observation

Under 2014 använde polisen med stöd av tvångsmedelslagen optisk observation på hemfridsskyddade platser 14 gånger, observation i fängelse 4 gånger, avlyssning i fängelse 31 gånger, optisk observation 136 gånger, teknisk avlyssning 53 gånger och teknisk spårning 298 gånger. Bostadsavlyssning och teknisk spårning av en person användes inte alls. Inhämtande av identifieringsuppgifter för teledresser eller teleterminalutrustning användes 67 gånger. Det vanligaste brottet som låg till grund för alla dessa former av observation var grovt narkotikabrott.

Med stöd av polislagen användes optisk observation 29 gånger, teknisk avlyssning 3 gånger och teknisk spårning 58 gånger. Teknisk spårning av en person användes inte alls. I de flesta fall användes dessa metoder för att förhindra grov stöld.

Teknisk spårning med stöd av tvångsmedelslagen användes 28 gånger vid Tullen. Teknisk avlyssning användes 12 gånger och optisk observation 11 gånger, av vilka åtgärden en gång riktades mot en hemfridsskyddad plats. Teknisk spårning av en person användes inte alls.

Teknisk spårning med stöd av tullagen användes 32 gånger. Inga beslut fattades om teknisk avlyssning, optisk observation användes tio gånger. Teknisk spårning av en person användes inte alls.

Enligt uppgifter från Gränsbevakningsväsendet ökade användningen teknisk observation jämfört med det föregående året.

Systematisk observation

Med systematisk observation avses annan än kortvarig observation av en brottsmisstänkt person eller av en person som med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott. Polisstyrelsen har gjort upp riktlinjer för flera återkommande enstaka observationstillfällen (ungefär fem gånger) som avses här eller ett sammanhängande observations-tillfälle som varar i ungefär ett dygn.

Enligt IM:s berättelse till JO fattades "ett hundrat" beslut om systematisk observation vid polisen 2014. Enligt senare tilläggsuppgifter är antalet betydligt större. Vid Tullen fattades totalt 58 beslut om systematisk observation. Vid Gränsbevakningsväsendet fattades totalt 20 beslut om systematisk observation.

Särskilda hemliga tvångsmedel

År 2014 registrerade polisen ett fåtal nya informationskällor. År 2014 fattades ett fåtal nya beslut om täckoperationer och ett fåtal beslut om förlängning av tidigare täckoperationer. Verksamheten har oftast riktats mot att avslöja allvarliga brott, i synnerhet grova narkotikabrott. Också bevisprovokation genom köp har i huvudsak använts för avslöjande och förhindrande av grova narkotikabrott. År 2014 fattades ett fåtal nya beslut om bevisprovokation genom köp.

Kontrollerade leveranser har inte använts.

År 2014 använde polisen vilseledande och förtäckta registeranteckningar och falska dokument framför allt för att skydda observation på internet och för att skydda systematisk observation.

Avslag på ansökningar

Inga nämnvärda förändringar har skett under berättelseåret vad gäller antalet yrkanden på teletvångsmedel som fått avslag. Åtta av polisens yrkanden med stöd av tvångsmedelslagen fick avslag. Inga av Tullens yrkanden fick avslag.

Underrättelse om användning av tvångsmedel

Under berättelseåret har vad gäller polisen inte ett enda beslut fattats om att inte underrätta objektet överhuvudtaget om teletvångsmedlen, men i två fall fattades beslut om att skjuta upp underrättelsen. Underrättelse kunde inte göras i 20 fall. Dessa omfattar bl.a. fall där den misstänk-

te har avlidit, är okänd eller inte kan nås. I fråga om metoder av observationstyp som använts med stöd av tvångsmedelslagen sköts underrättelsen upp i ett fall och i två fall kunde underrättelse inte göras. Inga beslut om att inte underrätta objektet överhuvudtaget eller om att skjuta upp underrättelsen fattades i fråga om observationsmedel som använts med stöd av polislagen. Underrättelse kunde inte göras i fyra fall.

Vid Tullen fanns inga fall där man inte underrättat objektet över huvud taget.

Tillsyn över hemligt inhämtande av information

År 2014 gjorde Polisstyrelsen laglighetsgranskningar vid alla polisenheter. Tema för inspektionerna var bl.a. åtgärder som utförts i SALPA-systemet och övervakningen av dessa samt användning av informationskällor och ordnandet av denna verksamhet. Dessutom gjordes distansinspektioner. Inspektionerna riktades huvudsakligen till sådana hemliga metoder som polisen beslutar om utan domstolskontroll.

Enligt Polisstyrelsens observationer var ordnande, användning och tillsyn av hemligt inhämtande av information som funktionell process på en god nivå.

Den mest vanligt förekommande bristen var ofullständiga registreringar i SALPA. Det har i vissa fall visat sig vara svårt att utan dröjsmål upprätta ett protokoll efter att en åtgärd har avslutats.

Motiveringarna till yrkanden till domstolen och till beslut om metoder polisen själv får besluta om vacklar och det finns skillnader i dessa. I protokollen om teleövervakning med samtycke observerades brister nästan helt utan undantag. De flesta beslut saknade beslutsfattarens underskrift, tidpunkt och plats för samtycket hade inte angetts och i några fall hade någon annan gett samtycket än anslutningens faktiska innehavare eller användare.

Enligt Polisstyrelsen fanns det betydande skillnader i antal och kvalitet vad gäller polisenheternas interna granskningar.

De regionala övervakarna (sju stycken) av Tullens brottsbekämpning har fått ansvar för att följa upp användningen av metoder för hemligt inhämtande av information under året och göra upp en rapport och övervakningen och sina observationer. Därutöver övervakar Tullen användningen av hemliga tvångsmedel i hela landet.

På basis av inspektionerna konstaterar Tullen att antalet fel och försummelser minskar från år till år i processerna för användningen av metoder för hemligt inhämtande av information. I regel har motiveringarna för yrkanden varit omfattande. I fortsättningen kommer Tullen dock att fästa uppmärksamhet vid motiveringar, hur förbud mot avlyssningar antecknas i avlyssningssystemet, att tvångsmedel antecknas i rätt tid och underrättelse av dem som har varit objekt för inhämtande av information.

Staben för Gränsbevakningsväsendet övervakar användningen av hemliga tvångsmedel vid inrättningen och förvaltningsenheternas interna övervakning via SALPA-systemet. I övervakningen har man fäst uppmärksamhet vid motiveringar för yrkanden och vid underrättelse om användningen av metoderna. Enligt Gränsbevakningsväsendet har inga brister observerats i dessa.

Enligt försvarsmakten har man i fråga om beslut, protokoll och underrättelse i samband med hemliga tvångsmedel och metoder för hemligt inhämtande av information förfarit på det sätt lagen föreskriver. Ibruktageandet av SALPA-systemet inom försvarsmakten kommer att underlätta registreringen av användningen av hemliga tvångsmedel och metoder för hemligt inhämtande av information samt stöda den praktiska laglighetskontrollen av dessa.

Justitieombudsmannens laglighetskontroll

Under berättelseåret gjordes endast ett fåtal klagomål gällande teletvångsmedel. En del av dessa gällde bara allmänna misstankar om teleavlyssning eller annan spaning. Inte ett enda klagomål ledde till åtgärder. Liksom ovan konstaterats är

justitieombudsmannens verksamhet på eget initiativ av stor betydelse i övervakningen av hemligt inhämtande av information. År 2014 låg fokus i synnerhet på inspektioner.

Teletvångsmedlen har under de senaste åren varit ett tema för de inspektioner som riktar sig mot polisen och domstolar. Under berättelseåret var teletvångsmedel det centrala temat för inspektionen vid tingsrätten i Norra Savolax. Under samma inspektionsresa var teletvångsmedel också aktuella vid polisinsättningen i Östra Finland. Vid inspektionerna gjordes stickprovsgranskningar av beslut och protokoll gällande teletvångsmedel. Under inspektionerna diskuterades bl.a. utredande av grunden "skäl att misstänka", registrering av motivering av beslut samt grunderna för att skjuta upp underrättelsen av den misstänkte om att teletvångsmedel använts och för att inte underrätta den misstänkte om saken över huvud taget.

Vid inspektionerna konstaterades att i några fall var de skriftliga yrkandena på tvångsmedel mycket knapphändigt motiverade. Motiveringarna innehöll nästan inga sådana konkreta fakta på basis av vilka tingsrätten själv genuint skulle kunna bedöma om det finns skäl att misstänka den berörda personen för brottet i fråga. Tingsrätten hade i sitt beslut endast hänvisat till det som anförts i yrkandet. Tingsrättens bilagebeslut hade också förts rentav så långt att tillståndets giltighetstid inte ens nämndes i själva beslutet. Dessutom underströks vid inspektionerna att specifika förutsättningar för att utföra teleavlyssning vid ekonomiska brott avvägs och registreras. Vid polisinsättningen kom det också fram att hanteringen av materialen från teleövervakningen var kladdig.

Vid en inspektion vid Helsingfors tingsrätt behandlades de nya lagarna från tingsrättens perspektiv och i synnerhet tingsrättens nya uppgifter bl.a. i samband med täckoperationer.

Ett av inspektionernas viktigaste objekt 2014 var de enheter för juridiska frågor som skapats vid varje polisinsättning i samband med polisens organisationsreform. Föredragande från JO:s kansli

besökte enheten för juridiska frågor vid alla de 11 nya polisinsättningarna. Vid inspektionen konstaterades att verksamheten vid enheterna fortfarande höll på att utformas. Personalens bakgrund vid enheterna för juridiska frågor var varierande och därför naturligtvis även beredskapen för laglighetsövervakning. Detta gäller i synnerhet övervakningen av hemligt inhämtande av information som kräver specialkunskap. Det vore viktigt att man satsade tillräckligt på detta delområde. Som sådan hade övervakningen av hemligt inhämtande av information uppfattats som en viktig uppgift vid enheterna för juridiska frågor. Vid inspektionerna uppmuntrades enheterna för juridiska frågor att i synnerhet koncentrera sig på sådant hemligt inhämtande av information som görs på polisens eget beslut utan domstolskontroll.

Den aktuella situationen, problem och övervakning beträffande hemligt inhämtande av information presenterades för JO Jäskeläinen vid en inspektion vid centralkriminalpolisen, skyddspolisen och Tullen. Vid dessa besök framkom det att åtminstone användarna anser att det ännu finns många mycket problematiska punkter i tillämpningen av de nya lagarna. Av dessa togs i synnerhet underrättelse om hemligt inhämtande av information upp. Övervakningen av hemligt inhämtande av information diskuterades också med Gränsbevakningsväsendets juridiska avdelning.

Vid inspektionen vid Polisstyrelsen behandlades projektet VITJA, som också påverkar ärendehanteringssystemet för hemliga tvångsmedel. I skrivande stund är det oklart hur SALPA:s öde slutligen kommer att se ut. I varje fall är ett fungerande ärendehanteringssystem ytterst viktigt såväl för de praktiska aktörerna som för övervakarna. Ärendehanteringen kommer i fortsättningen att göra kontakten från SALPA till rättsväsendets AIPA-system smidigare.

Under berättelseåret fördes också många diskussioner med instanser som ska rapportera till justitieombudsmannen om hemligt inhämtande av information. Den nya lagstiftningen och den av denna anledning utvidgade rapporteringsskyldigheten väckte frågor om huruvida det är nöd-

vändigt att förnya rapporteringen. Enligt justitieombudsmannen var det centralaste att det tydligare och mer konkret än tidigare bör framgå av rapporterna hur övervakningen av hemligt inhämtande av information sker i praktiken. Likaså bör man fästa vikt vid rapporternas jämförbarhet.

Föredragande vid JO:s kansli deltog i polisförvaltningens STEKPOV-utbildning (= anhållningsberättigad tjänsteman specialutbildad för hemligt inhämtande av information).

4.6.4 UTVÄRDERING

Eventuella problempunkter i den nya lagstiftningen

Underrättelseskyldigheten

En misstänkt som varit föremål för hemligt inhämtande av information ska i regel utan dröjsmål underrättas om detta skriftligen när ärendet har förts till åklagaren för prövning eller förundersökningen annars har avslutats eller avbrutits eller senast ett år efter det att användningen av tvångsmedlet har avslutats. Fullgörandet av underrättelseskyldigheten beror delvis på det tvångsmedel som använts. Underrättelsen regleras noggrannare nu än tidigare.

På yrkande av en anhållningsberättigad tjänsteman får domstolen under vissa förutsättningar besluta att underrättelsen till den misstänkte får skjutas upp med högst två år åt gången. På beslut av domstolen får underrättelsen underlåtas, om det är nödvändigt för att trygga statens säkerhet eller skydda liv eller hälsa.

Det är således möjligt att objektet aldrig får kännedom om det tvångsmedel som använts, även om det enligt lagen är regel att underrätta och undantag att låta bli. Det viktiga är att de fall som förblir helt hemliga för objektet är så få som möjligt.

I samband med utskottsbehandlingen 2013 av ändringarna av den nya tvångsmedelslagen, förundersökningslagen och polislagen framfördes under experthöranden av olika instanser oro över risken att personen som utför en täckoperation och informationskällan avslöjas och över säkerheten för ifrågavarande personer (LaUB 17/2013 rd – RP 14/2013 rd). Samma oro har framgått på andra håll och från polisens håll har man konstaterat att det är möjligt att polisen är tvungen att i viss mån avstå från användningen av hemligt inhämtande av information, eftersom skyddet av personer som utför täckoperationer och informationskällan i praktiken kan visa sig vara arbetsdrygt eller till och med omöjligt. Också det internationella samarbete kan äventyras.

Enligt den utredning Polisstyrelsen fått av polisenheterna i slutet av 2014 ansågs de metoder för hemligt inhämtande av information där man använder täckoperationer samt styrd användning av informationskällor som problematiska ur underrättelseskyldighetens perspektiv. Undersökningsledarna framhävde att underrättelsen till objektet utlöser fara för liv och hälsa för aktören och riskerar att avslöja polisens sekretessbelagda taktiska och tekniska metoder. Användningen av utomstående civila som styrda informationskällor ansågs vara ett annat problemområde. I stat i Finlands storlek är det enligt polisen enkelt att utreda en informationskällas identitet.

För det tredje ansåg polisen det problematiskt att använda systematisk observation och kontrollerade leveranser, eftersom de är så centralt förbundna med hur polisen taktiskt har gått till väga i en situation. Under berättelseåret fattades dock ett fåtal nya beslut om täckoperationer och bevisprovokation genom köp.

Ett mål med underrättelsen om inhämtande av information är att trygga en rättvis rättegång. Under berättelseåret ändrades den nya förundersökningslagen bl.a. nd i en riktning som i större utsträckning framhåller en parts rätt att få information. Enligt lagen ska hänsyn vid prövning av frågan om en parts rätt att få information eller frågan om begränsningar av den rätten tas

till partens rätt att på behörigt sätt försvara sig eller annars på behörigt sätt bevaka sin rätt i en rättegång.

Dessa krav på information och en rättvis rättegång tillsammans med eventuella risker till följd av underrättelse om att hemligt inhämtande av information har använts för att utreda brottet skapar en helhet innehållande svåra avvägningar.

Användning av informationskällor

Användning av informationskällor har debatterats mycket i offentligheten under berättelseåret på grund av förundersökningen mot vissa poliser inom en narkotikabrottsutredning. Diskussionen har bl.a. handlat om registreringen av en informationskälla. I den nya lagen avses med användning av informationskällor annat än sporadiskt konfidentiellt mottagande av information av betydelse för utredning av ett brott av personer som inte hör till polisen eller till någon annan förundersökningsmyndighet. Det har utfärdats närmare bestämmelser om användning av informationskällor, bl.a. gällande registrering av informationskällor.

Täckoperationer

Redan innan de nya lagarna trädde i kraft förekom problem inom täckoperationer som har beskrivits i årsberättelsen 2011 på sidorna 117–121. Dessa problem är fortfarande aktuella.

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.

I den nya lagen finns bestämmelser också om deltagandet av poliser som utför täckoperationer i en organiserad kriminalgrupps verksamhet. Om en polis då han eller hon deltar i sådan verksamhet skaffar lokaler eller fordon eller andra liknande färdmedel, transporterar personer, föremål eller ämnen, sköter ekonomiska ärenden eller hjälper gruppen på andra till dessa jämförbara sätt, är han eller hon fri från straffansvar inom ramen för det som bestäms i lagen. En polis befrias från straffansvar i ovan nämnda situationer om det på synnerligen giltiga skäl har kunnat antas att åtgärden ändå skulle ha gjorts utan dennes medverkan; polisens verksamhet inte äventyrar eller skadar för någons liv, hälsa eller frihet eller överhängande fara eller skada för egendom och biståndet avsevärt främjar möjligheterna att uppnå syftet med täckoperationen.

Regleringen lämnar rum för tolkning och lämnar vissa frågor obesvarade. Täckpolisens verksamhetsmöjligheter är på basis av bestämmelserna mycket begränsade och detta tillsammans med flertydigheten har väckt frågor inom polisen om bl.a. polisens rättsskydd. Det är också oklart hur den i lagen avsedda ansvarsfriheten genomförs i praktiken.

Domstolens roll när en täckoperation inleds är mycket snäv och begränsas till att fatta beslut om huruvida det finns vissa formella förutsättningar för en täckoperation. T.ex. tar domstolen inte ställning till planen för täckoperationen eller hur den ska genomföras i praktiken.

Vanliga problem med övervakningen

Satsningar på intern övervakning behövs

Justitieombudsmannens laglighetskontroll av hemligt inhämtande av information understryker kontroll av kontrollen. Med anledning av detta framhävdes under besöken vid alla polisinrättnings enheter för juridiska frågor enheternas egen övervakning av polisinrättingens hemliga inhämtande av information. Också vid justitieom-

budsmannens besök vid Tullen och skyddspolisens samt vid Gränsbevakningsväsendets juridiska avdelnings besök vid justitieombudsmannens kansli diskuterades den interna övervakningen av hemligt inhämtande av information.

Myndigheter som använder sig av hemligt inhämtande av information har satsat på intern övervakning under de senaste åren. Det finns dock ännu behov av att utveckla verksamheten, t.ex. i fråga om att motivera yrkanden och beslut om tvångsmedel. Detta gäller såväl förundersökningsmyndigheterna som domstolarna. Med tanke på den interna övervakningens effektivitet är det oroväckande att enheterna för juridiska frågor vid vissa polisinsatser enligt Polisstyrelsens observationer har getts så många uppgifter att t.ex. en faktisk ändamålsenlig övervakning av hemliga tvångsmedel inte är möjlig.

JO:s övervakning sker i efterhand och är rätt så 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 löser inte problemen med övervakningen och rättsskyddet. Den i och med den nya lagstiftningen ökade rapporteringen kräver också en större arbetsinsats och stjäla sålunda resurser från den övriga laglighetskontrollen som utförs vid JO:s kansli.

En viktig förutsättning för den interna övervakningen är att övervakarna är förtrogna med området och har tillgång till alla dokumentmaterial. Detta gäller förutom polisinsatserna även Polisstyrelsen. Också enligt polisens egen bedömning varierar övervakningens nivå vid polisinsatserna, liksom uppenbarligen övervakarnas sakkunskap. Både skyddspolisens och centralkriminalpolisens interna övervakning håller enligt laglighetsövervakningens observationer god nivå.

Vid Tullen, Gränsbevakningsväsendet och försvarmakten har den interna övervakningen enligt deras egen bedömning fungerat rätt bra. Övervakningen underlättas av att verksamhetens volym är mycket mindre än polisens.

Polisverksamheten och också hemligt inhämtande av information hör samman med en diskussion som förts aktivt under berättelseåret om användningen av polisens informationssystem för misstänkt (epri). Det pågick även en förundersökning i anslutning till ärendet och åtal har väckts.

Också riksdagens förvaltningsutskott utredde hateringen av personuppgifter i epri, övervakningen av epri och datasäkerheten. Utskottet hörde bl.a. JO Jääskeläinen i samband med behandlingen av ärendet. I sitt utlåtande (FvUU 40/2014 rd – MINU 3/2014 rd) anser utskottet bl.a. att i framtiden ska man mer än tidigare framhäva att informationssystemen redan på en strukturell nivå leder användaren till de rätta och lagliga handlingsmodellerna samt att man i utvecklingen av informationssystemen beaktar laglighetskontrollens behov. Utskottet framhävde att inget system och ingen övervakning kan ersätta det att ärendet redan i det första skedet görs på rätt sätt.

Utlåtandet ovan gäller rätt långt även alla hemliga tvångsmedel. Övervakningen av hemliga tvångsmedel grundar sig delvis på förväntningen att den som utför övervakningen får all den information han eller hon vill ha. På grund av verksamhetens speciella karaktär är en noggrann dokumentering en grundläggande förutsättning för att övervakningen ska lyckas.

En aktiv registrering i realtid hjälper också aktörerna att bedöma och utveckla sin verksamhet samt säkerställer att verksamheten följer lagen och ökar dess trovärdighet. Registreringen är också en absolut förutsättning för att justitieombudsmannen i efterhand ska kunna genomföra laglighetskontrollen.

Avslutningsvis

I samband med JO:s laglighetskontroll observerades under verksamhetsåret inga betydande problem gällande tvångsmedel och inhämtande av information. Det betyder inte att det inte skulle finnas problem.

Vikten av registrering framhävs i användningen av hemligt inhämtande av information. SALPA-systemet var på sin tid i detta avseende ett steg framåt i övervakningen av hemliga tvångsmedel. Systemet styr också användaren till de rätta och lagliga handlingsmodellerna. SALPA-systemet, liksom också polisens övriga informationssystem, har dock så småningom nått vägs ände och reformprojektet VITJA bör komma med en lösning också på detta. Eftersom projektet dock inte har genomförts enligt planerna, har man blivit tvungen att uppdatera SALPA-systemet. Det är viktigt att verksamhetens lagenlighet och övervakning inte försvåras på grund av informationssystemen.

Frågor i anslutning till motiveringen för yrkanden på teletvångsmedel och för beviljade tillstånd diskuterades i offentligheten under berättelseåret. Enligt en tidningsartikel och utredningarna som ledde till artikeln finns det betydande skillnader mellan polisens olika enheter i fråga om kvaliteten på motiveringen till yrkade på teletvångsmedel. När ännu tingsrätten hade motiverat dessa krav så knapphändigt var det enligt tidningsartikeln omöjligt för en utomstående granskare att bedöma vad det i grund och botten var frågan om i dessa fall.

I sin laglighetskontroll har JO fortlöpande framhävt vikten av motiveringen av yrkanden och beslut. Motiveringen bör skrivas bl.a. för att möjliggöra en kontroll av besluten. Om domstolen inte kräver tillräcklig motivering från den som framställer ett yrkande eller om domstolen försummar att själv motivera tillräckligt, finns det en risk att tillstånd beviljas i sådana fall där lagstiftaren inte avsett att dessa metoder skulle användas.

Förundersökningen som pågått under berättelseåret om tjänstebrott och andra brott som chefen för narkotikaroteln vid Helsingfors polisinrättning misstänks för – som senare ledde till åtal – stämplade i mångt och mycket debatten om polisens verksamhet. Samtidigt har det pågått en förundersökning om polisens användning av informationskällor och en förundersökning och ett utredningsarbete om det ovan nämnda eprisystemet.

I debatten har man bl.a. kretsat kring tillräcklig övervakning. Övervakningen av den allra hemligaste polisverksamheten är synnerligen viktig för att trygga verksamhetens lagenlighet och bevara förtroendet.

Ingen övervakning med tillgängliga resurser kan emellertid vara vattentät. Det är av största vikt att varje aktör ovillkorligen följer lagen. I hemligt inhämtande av information har övervakning och handledning som hör samman med vanligt chefsarbete en central plats. Den hemliga verksamheten får inte försvinna ur chefernas synfält. Dessutom har cheferna de bästa möjligheterna att se och ingripa i osakliga, felaktiga eller lagstridiga förfaranden.

4.7

Brottpåföljdsbranchen

Laglighetsövervakningen inom brottpåföljdsbranchen hörde till JO *Petri Jääskeläinen* fram till 31.3.2014 och därefter av BJO *Jussi Pajuoja*. Ansvariga föredragande var referendarieråd *Harri Ojala* fram till 15.10.2014 och efter honom JO-sekreterare *Anu Rita*.

Brottpåföljdsmyndigheten (Rise) svarar för verkställighet av fängelsestraff och samhällspåföljder och häktning. Justitieombudsmannen ska enligt lagen genomföra inspektioner i synnerhet i fängelser och andra slutna inrättningar. Av denna anledning riktar sig Rises tillsyn i huvudsak till verkställandet av ovillkorliga fängelsestraff i fängelser. Ett lika intensivt behov finns inte för tillsyn av samhällspåföljder.

4.7.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Det dagliga genomsnittliga antalet fångar var cirka 3 100. På motsvarande sätt var det dagliga genomsnittliga antalet klienter med samhällspåföljder likaså cirka 3 100.

Sparkraven som riktas till justitieministeriets förvaltningsområde och även till Rise skapade oro i den offentliga debatten. För att uppfylla sparkraven uppdaterade Rise sin lokalvision. Bristen på ekonomiska resurser framkom även i undersökningen genomförd av det Rättspolitiska forskningsinstitutet. Enligt den ansåg över hälften av personalen i fängelserna och utvärderingscentrumen att förverkligandet av fångarnas rättighet försvagades.

Den nya lagen om övervakad frihet på prov preciserade bestämmelserna om övervakad frihet på prov. Riksdagen behandlade även ett omfattande reformpaket om fängelsestraff och samhällspåföljder som träder i kraft 1.5.2015. I den ingår

regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om fängelse och häktning (RP 45/2014 rd) som framför allt gäller precisering av bestämmelserna, regeringens proposition med förslag till lagstiftning om verkställighet av samhällspåföljder (RP 215/2014 rd) genom vilken en gemensam lag om samhällspåföljder och regeringens proposition om behandling av personuppgifter vid Brottpåföljdsmyndigheten (RP 292/2014 rd) stiftas och som upphäver den tidigare lagen.

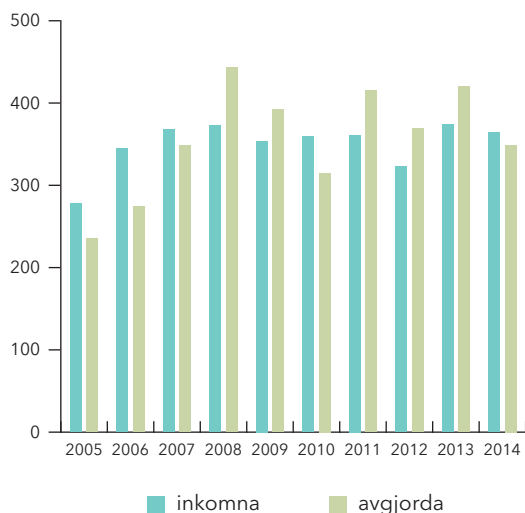
Dessutom överförs uppgifterna vid inledande av verkställigheten av fängelsestraff till Brottpåföljdsmyndigheten i samband med verkställandet av en fängelsedom i sin helhet till Brottpåföljdsmyndigheten jämfört med tidigare då en del av dem sköttes av utskökningsväsendet (RP 110/2014 rd). Verksamheten vid Brottpåföljdsmyndigheten påverkas även av regeringens proposition (RP 291/2014 rd) som skulle möjliggöra att de som dömts till upprepade bötesbrott döms till förvandlingsstraff.

4.7.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

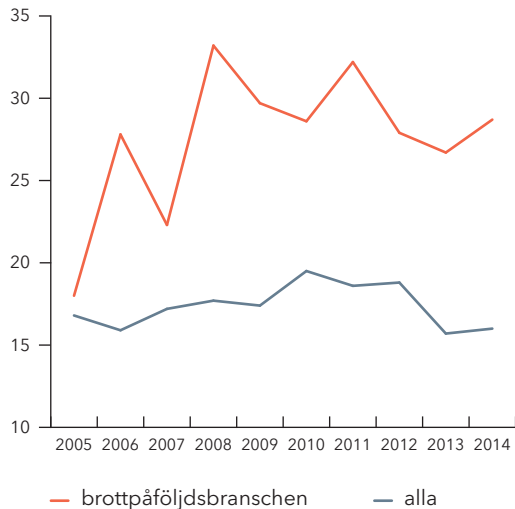
Klagomål gällande Rise är en av de största kategorierna av ärenden. År 2014 mottogs 364 klagomål (374 år 2013). Antalet avgjorda klagomål var 349 (420).

Av alla klagomål och egna initiativ ledde 104 till åtgärd. Åtgärdsprocenten var 29 % vilket är högre än senaste år (27 %). Åtgärdsprocenten inom brottpåföljdsbranchen är den högsta inom de stora ärendegrupperna och överstiger vanligtvis tydligt medeltalet vid kansliet. Detta är typiskt för verksamhetssektorer där det är tvunget att göra ingrepp i bl.a. den i grundlagen tryggade friheten, den personliga integriteten och integritetsskyddet.

4.7 BROTTPÅFÖLJDSBRANSCHEN



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2005–2014



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

Klagomålen riktar sig exceptionellt ofta till Riihimäki fängelse vilket behandlas mer ingående senare i avsnitt 4.7.5.

4.7.3 INSPEKTIONER

Inspektionsobjekten var Kuopio fängelse, Östra och Norra Finlands brottpåföljdsregion, Tavastehus fängelse, polikliniken och fängelsesjukhuset vid Tavastehus fängelse. BJO genomförde dessutom en årlig inspektion vid Rises centralförvaltningsenhet.

Den Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) gjorde ett inspektionsbesök i Finland 22.9–2.10.2014. CPT besökte fängelserna i Helsingfors, Kerava, Riihimäki och Vanda. BJO:s inspektion planerad för november 2014 vid Riihimäki fängelse uppsköts till år 2015 efter att CPT:s detaljerade rapport färdigställts. Då är det möjligt att beakta CPT:s observationer vid inspektionen.

JO har verkat sedan 7.11.2014 som det nationella tillsynsorganet som avses i det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture). Besöksorganet genomför inspektioner på ställen där personer är frihetsberövade. Denna verksamhet beskrivs närmare i avsnitt 3.3 där även iakttagelser vid inspektionen som ingår i nationella tillsynsorganets verksamhet i anknytning till Rise beskrivs.

Inspektionsiakttagelser

I Kuopio fängelse fäste BJO fängelsets uppmärksamhet vid förhållandena vid avdelningen för kvinnliga fångar och de kvinnliga fångarnas ställning i en anstalt där majoriteten av fångarna är män. De kvinnliga fångarnas möjlighet till verksamhet och fritidssysselsättning verkade knappa. Dessutom bör åtgärder för att förbättra fångarnas

utomhusförhållanden och utrymmen för utomhusvistelse övervägas. I samband med inspektionen genomfördes samtal med fångarna och om fången önskade underrättades fängelsedirektören om de framkomna frågorna.

Vid regioncentrumet vid Östra och Norra Finlands brottpåföljdsregion diskuterades fångarnas ansökan om ändring, fängelsernas ordningsstadgor och innehav av fångarnas äodelar och elektronisk övervakning. Placeringen av fångar med funktionsnedsättning och förutsättningarna för uppgörande av lagenliga planer för kortvarig strafftid behandlades också. Av de sist nämnda framförde BJO även ett avgörande gällande Södra Finlands brottpåföljdsregion (3236/4/13).

Vid inspektionen av Tavastehus fängelse lades tonvikten på de kvinnliga fångarnas situation. På avdelningarna för kvinnliga fångar fanns fortfarande s.k. toalettlösa celler. Enligt fängelsets anmälan har fångarna möjlighet att på begäran gå på toaletten även under natten. BJO diskuterade med fängelseledningen om utrymmenas dåliga skick och om toalettlösa celler. I samband med inspektionen ordnades ett möte mellan representanterna för fängelset och TE-byrån i Tavastland då samarbetsmöjligheter diskuterades för att effektivt få fångarna att omfattas av arbetskraftsservicen.

Både Tavastehus fängelse och de kvinnliga fångarna i fängelsesjukhuset erbjöds en möjlighet att i förväg ha ett förtroligt samtal med två kvinnliga föredraganden. Tio fångar utnyttjade denna möjlighet. Det vanligaste samtalsämnet var tillgången av och kvaliteten på hälso- och sjukvård. De frågor för vilka fångarna givit sitt samtycke behandlades med fängelseledningen.

När fängelsedirektören fick veta att rökning förekom i pausrummet i samband med en arbetspunkt flyttades rökningen utomhus. Efter att ha blivit informerad genomförde direktören dessutom en utredning gällande påståenden angående personalens uppförande. De föredragande berättade för ledningen att JO:s avgörandep Praxis framledes ska beaktas. Vid diskussionen behandlades ännu Praxis inom laglighetsövervakning

gällande utredningsskyldighet vid bedömning av fångens och besökarens förhållande då fången ansökt om oövervakat besök.

På polikliniken vid Tavastehus fängelse diskuterades bl.a. att det upplevdes som mycket svårt att få en tid på läkarmottagningen och att de sker många fel vid dispensereringen av läkemedel. BJO informerade den ledande överläkaren vid Rises hälsovårdsenhet och överläkaren för polikliniker-na om tidigare ställningstaganden vid laglighetsövervakningen enligt vilka patienten måste säkerställas en möjlighet att få vård inom en skälig tid med hänsyn till patientens individuella behov och hur brådskande behovet av vård är. Identiteten för tjänstemannen som svarat på ärendeblanketten får inte vara otydlig för fången.

BJO ber om en separat utredning av att patientens hälsouppgifter skyddas på ett lämpligt sätt i samband med den maskinella dispensereringen av läkemedel. På eget initiativ utreds bl.a. dispenseringspraxis för egenvårdsläkemedel enligt vilken fångarna inte längre har tillgång till de s.k. egenvårdsläkemedlen mot smärta på fängelsets avdelningar.

Fängelsesjukhuset ska sträva efter att avlägsna problemen för en rullstolsbunden fånge i anknytning till hinderfri rörlighet och utomhusvistelse. Sjukhuset ska på grund av patientuppgifternas konfidentialitet se till att samtal inte hörs från vårdarnas rum till fängelsecellerna. Angående kylan i cellerna konstaterade BJO att för att lösa problemet ska kontaktpersonen vid Senastigheter kontaktas i sista hand. BJO undersökte på eget initiativ de kvinnliga fångarnas tillgång till mammakläder.

Vid inspektionen av Rises centralförvaltningsenhet behandlades bl.a. iakttagandet av förvaltningslagens bestämmelser om klagomål. I fängelserna har det förekommit problem särskilt vid tillämpningen av bestämmelser om handlings-offentlighet och personregistret. Ytterligare diskussion fördes om hur centralförvaltningsenheten som är registeransvarig ordnat tillsynen av lagenligheten i innehållet i säkerhetsregistret. Centralförvaltningsenheten redovisade dessutom

en utvidgningsplan för användningen av elektronisk kommunikation, åtgärder med anledning av CPT:s preliminära observationer, ibruktagandet av det nya telefonsystemet i fängelser och organisationsförändringarna i den rättsliga enheten.

4.7.4 UTLÅTANDEN, EGNA INITIATIV OCH PROPOSITIONER

JO Petri Jäskeläinen överlämnade till riksdagens grundlagsutskott och lagutskott utlåtanden om regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om fängelse och häktning (RP 45/2014 rd).

Nedan följer en redogörelse om två egna initiativ som avgjordes 2014.

Enligt praxis som följs vid Rise levereras fångarnas brev vanligtvis kostnadsfritt som tjänstebrev till JO:s kansli. En del av fångarna var dock inte medvetna om denna praxis. Å andra sidan har den kostnadsfria leveransen frångåtts vid vissa fängelser. Ett fall undersöks även då fångarnas brev vägrades levereras vidare om inte fångarna utrustat kuverten med frimärke.

Enligt BJO har fängelserna inte en på lag baserad skyldighet att leverera klagomål från fångar på Rises bekostnad till JO:s kansli. Han ansåg dock att fängelsernas olika postningspraxis vara problematiska och instämde i centralförvaltningsenhetens utlåtande enligt vilken klagomålen från fångar ska fortsättningsvis levereras kostnadsfritt i tjänstebrev till övervakningsmyndigheterna. Delgivandet av rekommendationen ansåg han dock ligga hos Rise.

BJO ansåg det vara ett mer ändamålsenligt alternativ om klagomål som riktas till JO eller annan myndighet som övervakar verksamheten i fängelser skickas i så stor omfattning som möjligt elektroniskt. Han delgav Rise sin uppfattning i detta ärende (2091/2/11).

I telefonsystemet på slutna fängelser finns en omstyrningsspärr som bl.a. bryter samtal riktade till ett biträde eller en myndighet om samtalet styrs från ett anmält nummer till ett annat. En-

ligt BJO kan omstyrningsspärren anses vara tillbörlig för att säkerställa att samtalet riktas till den anmälda personen. Fångarna ska ändå kunna ringa sitt biträde eller en myndighet på något alternativt sätt.

BJO ansåg Rises plan att ta i bruk s.k. hands-free-hörlurar vara grundad. Med hjälp av dem kan fångarnas samtal till biträden och myndigheter ordnas vid behov utan omstyrningsspärr. Ordlandet säkerställer även faktumet som förutsätts av skydd av konfidentiell kommunikation så att personalen eller andra fångar inte kan avlyssna dessa samtal. BJO hänvisade även till att motsvarande system har på vissa polisfängelser gjort det möjligt att skydda samtalens konfidentialitet (2530/2/13*).

Två framställningar gjordes

Vid utredning av kontroll av advokater vid besök av huvudman på fängelset framgick det att det inte fanns några anvisningar gällande kränkning av skydd av advokatsekretess. BJO ansåg att vikten av advokatsekretess förutsätter så precisa anvisningar som möjligt. Han föreslog att Rise utreder ärendet eventuellt i samarbete med Finlands Advokatförbund och ger en anvisning som är tillräckligt detaljerad och som tillämpas på ett enhetligt sätt. BJO delgav Rise för kännedom sin uppfattning och bad om information före 31.3.2015 om åtgärder som anses nödvändiga (1641/2/13*).

Fängelset begick fel när det inte meddelade fången om återkallande av oövervakat besök som beviljats honom eller henne. Enligt klagomålet kom den besökande för att besöka fången den dag då det oövervakade besöket var beviljat. För den besökande uppkom kostnader genom resan till fängelset och för avlöning av barnskötare. I fångelsens utredning framkom inte med säkerhet om besökaren besökt fängelset. BJO föreslog fängelsedirektören att han eller hon gör en bedömning om det finns anledning för fängelset att ersätta den besökande för skäliga utgifter orsakade av det inställda besöket, om besökaren kommit till fängelset (1020/4/13).

4.7.5 ÖVRIGA AVGÖRANDEN

Anmärkningar

Tre anmärkningar utfärdades för lagstridigt förfarande.

En fånge hade tänt eld på sin madrass och sina sängkläder. I cellen förekom kraftig rökbildning och väktarna kunde inte öppna celldörren. Slutligen larmades räddningsverket som bröt upp celldörren. Fången skadades så svårt att denna var tvungen att tillbringa en månad på sjukhus. JO gav en anmärkning till fängelset för försummelse eftersom fängelset inte ombesörjt att nödvändig utrustning för att öppna dörren i nödfall var i ändamålsenligt skick och tillgängligt för personalen (600/4/13*).

BJO gav en anmärkning till fängelsets väktare då denna öppnat ett brev från advokaten till fången (435/4/14). I den tredje anmärkningen som redovisas följande, gällde ärendet hanteringen av fångarnas uppgiftsbegäran (5014/2/14*).

Tillgång till handlingar och personregister

Klagomål gällande offentlighet i myndigheternas verksamhet eller personregister föranledde åtgärder beträffande flera olika fängelser, ett utvärderingscentrum och centralförvaltningsenheten. Bestämmelserna är okända eller de tillämpas inte på rätt sätt även om det gäller rättsnormer som berör alla myndigheter och som varit i kraft länge. Problemen vid tillämpningen av bestämmelserna har givit kontinuerligt upphov till åtgärder och ett stort antal förekommer åter 2014.

BJO gav en anmärkning till fängelset eftersom fängelset förfor i fångarnas begäran om tillgång till handlingar i strid med offentlighetslagen och rådgivningsskyldighet. Även om fångarna till slut uppenbarligen fick de begärda handlingarna ansåg BJO att fängelsets förfarande trots det var mycket klandervärt. Det var svårt och dyrt för fångarna att förverkliga sina vanligtvis enkla och

tydliga uppgiftsbegäranden. BJO bedömde fängelsets förfarande som en helhet utgående från totalt tio klagomål lämnat av fyra olika klagande.

Det gällde bl.a. att fångarnas begäranden att primärt få information om sig själva hanterades som utövande av kontrollrätt enligt bestämmelserna i personuppgiftslagen, inte som begäranden om tillgång till handlingar enligt offentlighetslagen. Utlämnandet av uppgifter från en myndighets personregister sker i princip enligt offentlighetslagen eftersom uppgifterna i en myndighets personregister även är myndighetshandlingar som avses i offentlighetslagen. Om det är oklart om det gäller utövande av föreskriven kontrollrätt eller begäran om tillgång till handlingar ska fången få vägledning och råd så att han förstår skillnaden mellan dessa kriterier och mekanismer och kan välja mellan dem den mest ändamålsenliga begäran med avseende på sina behov.

BJO fäste fängelsets uppmärksamhet även vid att beslutet om utlämnande av handling ska enligt lagen behandlas utan dröjsmål och information om offentlig handling ska ges så fort som möjligt. De i lagen angivna tidsfristerna fjorton dagar eller i undantagsfall en månad är maximitider och innebär inte att behandlingen av begäran får regelmässigt ta så lång tid.

På motsvarande sätt ska begäran om rätt till insyn i personregister enligt lagen verkställas utan ogrundat dröjsmål. De i lagen nämnda tre månaderna innebär inte att begäran om rätt till insyn får regelmässigt behandlas under en så lång tid. Det gäller en absolut tidsgräns efter vilken myndigheten anses ha vägrat rätten till insyn.

Enligt bestämmelsen utfärdad av Rises centralförvaltningsenhet ingår beslutanderätten för förverkligandet av rätt till insyn i fängelsedirektörens uppgifter. BJO konstaterade dock att beslutet gällande fångens uppgiftsbegäran om rätt till insyn togs av en brottspåföljdstjänsteman och inte direktören.

Lagens syfte är att uppgifterna om handlingen ska ges så fort och smidigt som möjligt. Om det gäller en handling eller i detta fall uppgifter som finns i informationssystemet över fångar,

som fängelset som fått begäran om tillgång till handling har rätt att hantera, förverkligas syftet med offentlighetslagen bäst om fängelset ger de begärda uppgifterna såvida det inte är grundat att överföra begäran till en annan enhet. Enligt BJO överlämnas handlingen i regel av den myndighet som förfogar över handlingen.

Eftersom Rise utgör en myndighet ska snabbhet och flexibilitet även eftersträvas inom myndighetens interna förfaranden. Med avseende på att fången hade uppmanats i fängelset att framlägga sin uppgiftsbegäran till annan instans, t.ex. till utvärderingscentralen, har ärendet hanterats enligt BJO felaktigt. Om en myndighet i misstag fått en handling för behandling av ett ärende som inte ingår i dess befogenheter måste handlingen överföras utan dröjsmål till den myndighet den anser vara behörig myndighet. Offentlighetslagen förutsätter dessutom att myndigheten själv vid behov får överföra begäran om tillgång till handling. Med tanke på förvaltningens serviceprincip ansåg BJO det inte grundat att dessa förfarings-sätt inte skulle följas även mellan olika enheter inom samma myndighet.

BJO framlade ännu sin uppfattning om innehav av handlingar. Han konstaterade att han förstod att det ibland är möjligt i fängelsemiljö att fången inte bett om information om sig själv av egen vilja utan på grund av andra fångars påtryckning. I vissa fall kan spridningen av uppgifter t.o.m. vara ett hot mot säkerhet. Denna möjlighet kan dock inte vara en grund för att förbjuda alla fångar att inneha uppgifter om sig själva utan det förutsätter konkreta omständigheter som gäller enskilda fall.

Ämbetsåtgärderna ska också vara i enlighet med proportionalitetsprincipen. Tjänstemannen vid Rise måste genomföra sina tjänsteuppdag utan att inkräkta desto mer i en persons rättigheter och orsaka mer skada än vad som är nödvändigt och försvarbart för att genomföra uppgiften. I många klagomål framfördes anledningar utgående från fångens egna behov för begäran om tillgång till handling såsom behovet att söka ändring eller framföra klagomål. BJO konstaterade till slut att i flera avgöranden gällande laglighetstill-

syn har det betonats att ingripande vid innehav av rättegångshandlingar i fängelse endast kan ske i sådana exceptionella enskilda fall då innehavet är kopplat till ett konkret, verkligt och motiverat hot mot säkerhet (5014/2/14*).

Utgångspunkten för både offentlighetslagen och personuppgiftslagen är att den registrerade får själv uppgifterna. BJO konstaterade i sitt andra avgörande att enligt offentlighetslagen kan överlämnandet av uppgifter nekas på det begärda sättet om iakttagandet av begäran orsakar oskäligen olägenheter för tjänsteutövning på grund av stor mängd handlingar, kopieringssvårigheter eller annan jämförbar anledning. Principen för överlämnandet av handling är att myndigheten måste överlämna uppgifterna till den begärande på det sätt han eller hon önskar. Enligt personuppgiftslagen ska uppgifterna vid begäran lämnas skriftligt (5219/4/13).

BJO konstaterade att fängelsedirektören agerade i strid med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Då fängelsedirektören vägrade lämna uppgifterna som fången begärt om antalet fångar en viss dag tog han eller hon inte det beslut som uppfyllde de i förvaltningslagen avsedda förutsättningarna och innefattade besväransvisningarna (3791/4/14).

Begäran om tillgång till handling behandlades och avgjordes inte i Rises centralförvaltningsenhet inom tidsfristen i enlighet med offentlighetslagen. Begäran framfördes 2.9.2013 och beslutet gällande ärendet togs först 20.12.2013. BJO meddelade centralförvaltningsenheten att behandlingstiden för begäran om tillgång till handling var lagstridig (5179/4/13).

När en fånge begär att få veta grunderna för anteckningen gjord i planen för strafftid ska fången, om anteckningen grundar sig på för fången sekretessbelagda uppgifter, informeras enligt offentlighetslagen och enligt principerna för god förvaltning. AOA framlade sin uppfattning om detta hos brottspåföljdsregionens utvärderingscentral. Han konstaterade dessutom att enligt offentlighetslagen ska fången delges ett beslut för vilket han eller hon kan söka ändring (1477/4/13).

Fångarnas kontakter utanför fängelset

Det är viktigt för en fånge att ha möjlighet att upprätthålla kontakter utanför fängelset. Problemen gällande kontaktmöjligheter förekommer regelmässigt i klagomålen. I avsnitt 4.7.4 ovan beskrivs på eget initiativ genomförd behandling av spärr för samtalsstyrning och kostnadsfri inlämning av klagomål från fångar. I klagomålen finns bl.a. följande ställningstaganden gällande telefonanvändning och brevväxling.

Bestämmelserna gällande tiderna för användningen av telefon som presenteras i fängelsets ordningsregler ska vara nödvändiga med avseende på verksamheten och ordningen i fängelset. Möjligheten till telefonsamtal på mottagningsavdelningen var begränsad till en gång per vecka vilket försatte en fånge placerad för två veckor på avdelningen i en orimlig situation. Enligt BJO motsvarar inte ett telefonsamtal per vecka bestämmelserna för telefonanvändning enligt fängelselagen (5620/4/13).

JO konstaterade att det är fortfarande svårtolkat om bestämmelserna möjliggör samtal mellan fångar. Han ansåg det vara viktigt att samtalen mellan fångar är möjliga bl.a. när det gäller kontakt mellan makar (3540/4/13).

I yttrandefriheten som garanteras i grundlagen ingår som en del rätten att ta emot information, åsikter och andra meddelanden. Enligt lagstiftningen tryggas dessutom uttryckligen en möjlighet för fångarna att skaffa litteratur. BJO fäste fängelsets uppmärksamhet på att praxis som gäller innehav av böcker, t.ex. tidsbegränsat innehav, inte får leda till att rätten till anskaffning av litteratur i praktiken inte kan förverkligas eller förverkligas i en mycket begränsad omfattning. Rutinerna i samband med byte av böcker ska vara korrekta. Det får t.ex. inte uppkomma en situation då fången måste skänka sina böcker till fängelsets bibliotek för att få tillgång till ny litteratur (1705/4/14).

Rättsskydd, motivering, registrering och enhetlig behandling

Noggrann registrering av beslut gällande fången och av övriga faktorer gällande fångens behandling, rättigheter och skyldigheter är viktig för förverkligandet av både fångarnas och tjänstemännens rättsskydd och övervakningen av verksamheten. I laglighetsövervakningen har det fortfarande varit nödvändigt att fästa uppmärksamhet vid registrering, motivering och fel i samband med förfaranden. Tidvis framkommer även ärenden i vilka behandlingen av fångar i olika fängelser inte är enhetlig. Enhetligheten i behandling utreddes bl.a. i en situation då ett snabbtest ger ett positivt resultat i fångens urinprov.

När en fånge får avslag på en permissionsansökan som görs av mycket viktiga skäl ska ett skriftligt motiverat förvaltningsbeslut som innehåller anvisningar för yrkande om rättelse tillhandahållas. BJO konstaterade att den för fången i lag garanterade rätten att överklaga ett nekande beslut kan endast tillgodoses sålunda (1342/4/14).

Delgivningen till fången fördröjdes då beslutet att hålla fången i avskildhet togs vid fängelset. BJO betonade att beslutet ska delges utan dröjsmål eftersom förverkligandet av fångens i lag tryggade rätt till ansökan om ändring förutsätts av ett skriftligt beslut och en skriftlig delgivning (5753/4/13).

Vid registrering och delgivning av grunden för åtgärd upptäcktes bl.a. följande brister: i protokollet från kroppsvisitation blev inte motiveringen för utförandet kroppsvisitation klar (1611/4/14), motiveringen för permissionsbeslutet innehöll inga faktiska beslutsgrunder utan endast en slutsats (5687/4/13), i beslutet framkom inte alls varför övertygelsen om att permissionsvillkoren följts var otillräcklig (3694/4/13), på grund av narkotikahundens reaktion ordnades besöket under särskilt övervakade förhållanden vilket inte infördes eller uppenbarligen inte heller meddelades till besökaren eller fången (4712/4/13), punkten för beslutet gällande kroppsvisitation "meddelande till fånge om grund" var inte ifyllt (2376/4/14).

BJO delgav Rises centralförvaltningsenhet att förvaltningslagen förutsätter att vid klagomål innefattas i svaret ett meddelande om att i ärendet gällande förvaltningsklagomål kan en ändring inte sökas genom klagan (3930/4/14).

Enligt ett s.k. snabbtest i den klagandes urin hade han eller hon använt narkotika. Kontrolltestet i laboratorium visade att snabbtestet givit ett felaktigt positivt svar. På grund av svaret från snabbtestet hade den klagande flyttats från arbetsverksamhet och avbrottet fortgick tills resultatet från kontrolltestet anlände. Enligt fängelsets utredning är nekande av deltagande i arbetsverksamhet ett normalt förfarande under en kontroll.

BJO konstaterade att inom brottspåföljdsregionen i fråga förekom i de slutna fängelserna mycket olika, t.o.m. helt motsatta förfaringssätt om hur ett positivt svar från snabbtest i fångens urinprov påverkar fångens placering i verksamhet. Enligt BJO ska fångarna i regel behandlas i olika fängelser vid motsvarande situationer på samma sätt. Även om fängelset har prövorätt vid placering av fången måste det finnas ett grundat skäl för att flytta fången bort från verksamhet. Avlägsnande från verksamhet ska övervägas från fall till fall och under beaktande av verksamhetens innehåll och fängelsernas praxis ska vara enhetlig.

BJO bad Rises centralförvaltningsenhet att meddela innan 31.3.2015 vilka åtgärder hans följande observationer lett till:

- betydelsen av positivt svar från snabbtestet på placering i verksamhet varierar från fängelse till fängelse,
- i regel ska fångarna behandlas i olika fängelser i motsvarande situationer på samma sätt,
- anledningen för borttagande av fånge från verksamhet ska motiveras och
- i fängelserna ska fastställas vilka verksamheter är sådana att narkotikaanvändning utgör ett hinder för placeringen (4111/4/13*).

Fångarnas klädsel

Utgångsläget för fängelselagen är att fångarna får använda sina egna kläder och begränsningen av användarrätten förutsätts av skäl som krävs av ordningen, övervakningen eller arbetssäkerheten vid fängelset. Därför delgav BJO fängelset sin uppfattning att det inte var grundat att kräva fången att använda vid besöken s.k. fångkläder som tillhandahålls av fängelset.

Han ansåg fängelsets förfarande att be fångarna byta kläder efter möten med barn vara i sig acceptabla så att utbredningen av eventuella förbjudna föremål eller ämnen till fängelsets avdelningar kan hindras. Det gällde säkerhetskontroll av fånge som även kan innebära byte av kläder. I rätten till säkerhetskontroll ingår dock inte rätten att kräva att kläderna som används vid besöket är fångkläder. Enligt BJO kan även fångens egna kläder undersökas efter mötet och hindrandet av spridningen av förbjudna ämnen och föremål till fängelsets avdelningar förutsätter sålunda inte användningen av fångkläder (5058/4/13*).

Riihimäki fängelse

Antalet klagomål gällande Riihimäki fängelse är anmärkningsvärt stor. År 2014 inkom över 120 klagomål gällande Riihimäki fängelse. Detta är en tredjedel av alla klagomål gällande brottspåföljdsbranschen. En betydande del av åtgärdsavgörandena gällde Riihimäki fängelse. Till hela Rise riktades 104 åtgärdsavgöranden och av dessa riktades 39 eller nästan 40 % till Riihimäki fängelse. Talen är höga när det beaktas att fängelsets andel utgör klart mindre än 10 % (223/3 032) av hela landets fängelseplatser.

Det är inte exceptionellt att det kommer fler klagomål från stora slutna fängelser där det placeras bl.a. flerfaldiga återfallsförbrytare än från öppna anstalter. Även jämfört med andra stora slutna fängelser skiljer sig Riihimäki fängelse från andra. Antalet klagomål kan öka på grund av att Finlands enda säkerhetsavdelning där fångar placerades se-

naste år finns i Riihimäki fängelse. Antalet fångar på säkerhetsavdelningen har dock varit lågt, i praktiken endast några fångar per gång.

I samband med klagomålen har det gällt många typer av ärenden och ärendena som förekommer i dessa avviker inte i hög grad från fångarnas vanliga klagomål. Den ovan beskrivna behandlingen av uppgiftsbegäran har utgjort en stor ärendegrupp. Personalens uppförande och förfaringsätt har förekommit i flera klagomål. I det följande beskrivs vissa åtgärdsavgöranden som gäller Riihimäki fängelse.

Bl.a. gjordes ingripande i personalens uppförande och förfaringsätt i följande situationer: jämlikhet vid servering av mat (3927/4/14), väktarens språk som är olämpligt och förnedrande för fånge (3925/4/14), personalens uppförande och sakligt språkbruk vid hantering av fångar (1602/4/14), försummelse att svara på ärendeblanketten (872/4/14) och slarvig hantering av post vilket gjorde att två brev delades till fel person (2482/4/14).

BJO konstaterade lagstridigt handlande när yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård inte underrättades om placering av fånge under observation och att ingen registrering gjorts enligt förordningen. Eftersom fången inte får observeras under en längre tid än vad straffmätningsskäl förutsätter är det väsentligt att observationerna under iakttagandet registreras för att bedöma varaktighetens laglighet (69/4/13).

BJO fäste fängelsedirektörens uppmärksamhet i hur ingripanden vid lagstridiga förfaringsätt ska genomföras. Fängelsedirektören konstaterade i sitt utlåtande att han inte ansåg den underordnade brottpåföljdschefens förfarande som godtagbar. Enligt direktören kan registrering av en anmälan på felaktiga grunder i fånginformationssystemet riskera fångens vård, rättigheter och systemets tillförlitlighet. Direktören ansåg dock att eftersom ärendet var under behandling som klagomål behandlades det inte internt inom fängelset. BJO ansåg det osakligt om ingripanden på grund av osakligt förfaringsätt och felaktiga

uppfattningar om laginnehåll som är i arbetsgivarens kännedom görs först efter att avgörande i klagomålsärendet erhållits från högsta laglighetsövervakaren. Klagomålsprocessen utgör inget hinder för att arbetsgivaren inte kan ingripa omedelbart efter att ärendet blivit känt för direktören (5360/4/13).

BJO ansåg att fängelsedirektören borde ha utrett sanningsenligheten i det framlagda påståendet om personalens uppförande. Direktören ansåg det inte nödvändigt att undersöka påståendet som fången framlagt eftersom fången inte namngav väktaren. Enligt BJO borde ärendet ha utretts eftersom väktarens beteende på det sätt fången beskrev varit mycket osakligt och även bekymmersamt ur anstaltens säkerhetssynpunkt. BJO klagade i samma ärende över att fångarna inte fått omedelbar information om vattenavbrottet i fängelset utan först när fångarna uttryckligen frågade om detta (2490/4/14). Likaså borde fångarna ha underrättats om att övergång till s.k. nattstyrka skedde på morgonen på grund av sjukdomsfall bland personalen. Detta meddelades först klockan 13 (2252/4/14).

Flera gånger var det nödvändigt att fästa uppmärksamhet vid registrering av beslutsunderlag (3083 och 2908/4/14 samt 3690/4/13). För att beslutsfattaren ska kunna utgående från den tillgängliga utredningen överväga självständigt hur ärendet ska avgöras måste han eller hon få veta varför t.ex. utlåtandet om fångens ansökan är förespråkande eller motsägande. Innehållet i utlåtandena är betydelsefullt även på grund av att beslutet måste motiveras och fången har rätt att få veta anledningen till beslutet som gäller honom eller henne. Speciellt ett nekande beslut är inte tillräckligt motiverat om det bara hänvisas till ett motsägande utlåtande eftersom endast en invändning inte berättar något om faktamotiveringar i det nekande ställningstagandet (3454/4/13).

God förvaltningssed konstateras förutsätta att avsändaren framgår i t.ex. svaret på fångens ärendeblankett eller utskicket av handling. Endast initialer kan inte anses vara tillräckliga (2618/4/14).

BJO konstaterade även att god förvaltningssed, kraven på myndigheternas verksamhet enligt offentlighetslagen och förverkligandet av tjänstemannens tjänsteansvar enligt grundlagen förutsätter att namnet på de tjänstemän som deltar i åtgärden gällande honom, som t.ex. genomfört inspektionen av hans cell, meddelas parten på dennas begäran. I samma ärende fäste BJO uppmärksamhet vid att om de frågor som fången ställer inte ingår i tjänstemannens uppgifter ska ärendebblanketten styras för att svaras helt eller delvis av en sådan tjänsteman i vars uppgifter dessa frågor ingår så att fången får ett tillbörligt svar på sin förfrågan utan ogrundad fördröjning (1150/4/14).

Hörande av fånge i samband med placering i säkerhetsavdelning gav BJO en anledning att framlägga sin åsikt. Placering på säkerhetsavdelning är ett betydelsefullt beslut med avseende på fångens rättigheter och behandling och det är även ett överklagbart förvaltningsbeslut. Fången bör ha en verklig möjlighet att ta ställning till placeringen på säkerhetsavdelning. Framläggandet av placering med motivering såväl som övriga handlingar som eventuellt kan påverka beslutet ska i regel levereras skriftligen till fången för påseende och han eller hon ska ha tillräckligt med tid reserverat för att ta ställning. Utgångspunkten är att parten ger sin redogörelse skriftligen. Om hörandet av fången sker redan då framläggandet görs och om ny information som påverkar utredningen av ärendet skaffas i samband med beslutsfattandet ska fången få tillräckligt med tid för att även ta del av det.

BJO konstaterade att enligt offentlighetslagen är utlämnandet av handling kostnadsfritt när utlämnandet av handling ingår i myndighetens hörandeskyldighet. Sålunda är fången inte tvungen att betala för materialet som myndigheten är skyldig att tillhandahålla fången vid hörandet av denna (3454/4/13).

BJO ansåg det vara viktigt att fångarna på de avdelningar som inte har möjlighet att gå till bibliotek har tillgång till en samling av lagar, förordningar och övriga bestämmelser som gäller fån-

gar eftersom fångarna på dessa avdelningar är mer sårbara än andra med avseende på övervakning av de grundläggande fri- och rättigheterna. BJO konstaterade vidare att avdelningens personal inte har prövorätt gällande överlämnande av information till fångar om myndigheter som övervakar fängelseverksamhet och bestämmelser gällande fångar (1907/4/14).

I fångarnas rätt till information ingår även frågan gällande översättning av produktsortimentet i fängelsets anstaltsbutik. BJO ansåg det vara berättigat att sortimentförteckningen översätts till de vanligaste språken som används av fångarna eftersom en fjärdedel av fångarna på Riihimäki fängelse har utländsk bakgrund (3223/4/14).

På fängelsets säkerhetsavdelning är det praxis att endast två fångar får delta i verksamhet samtidigt. BJO konstaterade att den knappt tre månader långa tidsperioden då verksamheten för de klagande ordnades avskilt från de andra fångarna inte var i enlighet med fängelselagen. Enligt lagen får rättigheterna för en fånge placerad på säkerhetsavdelningen inte begränsas mer än vad som placeringen oundvikligen medför. I detta fall ledde fängelsets praxis till en verklig isolering av en enskild fånge mot dennas egen vilja (4042/4/13 och 2471/4/14).

CPT har utgående från sina preliminära observationer under sitt besök 2014 fäst uppmärksamhet vid att en förbättring av interaktionen mellan personal och fångar särskilt på Riihimäki fängelse verkligen är viktig. Enligt CPT klagade fångarna över att en del av personalen var passiva, ovilliga att hjälpa dem och ovilliga att kommunicera med dem.

BJO delgav vid kontroll av Rises centralförvaltningsenhet för kännedom sina observationer gällande det exceptionellt höga antalet klaganden från Riihimäki fängelse. Å andra sidan är det känt att regionalcentralen för Södra Finlands brottpåföljdsregion har behandlat tillsammans med Riihimäki fängelse problemen som observerades i verksamheten bl.a. utgående från de av JO presenterade avgöranden.

Särskilt tema år 2014

Rättigheterna för personer med funktionsnedsättning var ett särskilt tema under 2014 och som behandlas närmare i avsnitt 3.6. Temat har varit aktuellt vid såväl inspektionen av fängelser som i följande klagomålsärende.

Fängelsets inva-cell fanns på mottagningsavdelningen där ingen verksamhet för fångar ordnades. Därför hade fångar i rullstol obefintliga möjligheter att tillbringa tid och delta i aktiviteter utanför sin cell. I brottpåföljdsregionen i fråga fanns inte heller platser på öppen anstalt lämpade för rullstolsbundna.

JO konstaterade att fängelselagen förutsätter att fångar med funktionsnedsättning och annars begränsad funktionsförmåga ska ha samma möjligheter som andra fångar. Rörelsebegränsningen får inte leda till att fången tillbringar sin strafftid i förhållanden av isoleringstyp på grund av sin funktionsnedsättning.

Vid placering i öppen anstalt konstaterade JO att fångar med begränsad rörelseförmåga ska ha möjlighet att placeras på öppen anstalt på samma grunder som andra fångar. En rullstolsbunden fånge kan inte ses som sådan olämplig för öppen anstalt. Kravet på jämlik behandling förbjuder även diskriminering på grund av hälsotillstånd. Inom alla brottpåföljdsregioner ska finnas öppna anstalter där förhållandena är sådana att även en fånge med funktionsnedsättning eller begränsad rörelseförmåga kan placeras på dessa.

JO bad Rise meddela hur de i framtiden kommer att säkerställa att behoven hos en fånge med funktionsnedsättning eller begränsad rörelseförmåga beaktas i tillräckligt hög grad vid placeringen av fången och vid deltagandet i verksamhet. Rise ombads även att meddela vilka åtgärder frågan om möjligheterna att placera en fånge med funktionsnedsättning i öppen anstalt lett till och resultatet för utredningen av kartläggningen av kravet för hindersfrihet i fängelser (2391/4/13*).

Rises centralförvaltningsenhet meddelade att den kartlagt cellerna ämnade för rörelsehämmade fångar i de finländska fängelserna samt utrett inom respektive brottpåföljdsregion om det finns öppna

anstalter inom området där en fånge med funktionsnedsättning eller begränsad rörelseförmåga kan placeras. I de slutna fängelserna finns 14 celler och i den öppna anstalten en (inom Västra Finlands brottpåföljdsregion) ämnade för rörelsehämmade fångar. Inom Södra Finlands brottpåföljdsregion kommer att inrättas en lämplig plats inom ett öppet fängelse för en rörelsehämmad fånge. Inom Östra och Norra Finlands brottpåföljdsregion pågår ett projekt gällande öppet fängelse då kraven på hindersfrihet kommer att iakttas.

4.7.6 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

JO-sekreterare *Iisa Suhonen* har verkat som ansvarig föredragande för ärenden gällande Rises hälso- och sjukvård.

Vid behandlingen av fångarnas uppgiftsbegäran har det funnits problem förutom i fängelser även i enheten för sjuk- och hälsovård. BJO konstaterade att vid behandlingen av fångens begäran om logguppgifter var tillvägagångssättet lagstridigt då begäran inte alls behandlades. Detta skedde på grund av att byråsekreteraren i vars uppgifter detta ingick endera inte fick användarrättigheter till logguppgifterna eller han eller hon inte hade nödvändiga arbetsredskap.

Enligt BJO ska hälso- och sjukvårdsenheten ha befogenheter att hantera logguppgifter och uppgiftsbegäran. Hälso- och sjukvårdsenheten är som givare av hälso- och sjukvårdstjänster ansvarig för genomförandet av klientens rätt till uppgifter. BJO förutsatte att den klagandes begäran om logguppgifter behandlas omedelbart. BJO bad Rise dessutom meddela senast 29.5.2015 hur hälso- och sjukvårdsenhetens loggövervakning samt hantering av begäran av logguppgifter och utredning görs lagenlig (5720/4/13*).

Fångarnas munhälsa ska enligt BJO tillgodoses enligt samma principer som vid vård av övriga medborgare. I Rises bestämmelser angående fångarnas hälso- och sjukvård begränsas grundkontrollen av tandvård och nödvändig grundvård endast till personer som avtjänar över ett halvt

års straff. BJO konstaterade att bestämmelsen som utfärdats för fångarnas hälso- och sjukvård inte kan användas för att begränsa eller utesluta rätten till rättigheter som tryggas enligt lagstiftning. Grunden för vård kan inte vara strafftiden utan ett individuellt konstaterat behov av vård och bedömning av hur brådskande vårdbehovet är. Vården eller uppskjutande av det för att genomföras efter frigivning ska alltid baseras på odontologiska orsaker. Mun- och tandvård som genomförs under fängelsetid – vari ingår även vård av tandprotes som konstateras nödvändig av tandläkare – ska betalas i sin helhet av staten. AOA delgav Rises centralförvaltningsenhet och hälso- och sjukvårdsenheten sina uppfattningar samt bad centralförvaltningsenheten att meddela senast 30.4.2015 vilka åtgärder dessa lett till (199/2/13*).

Ett klagomålsärende gällde även mun- och tandvård då BJO ansåg att fångarna måste få direkt kontakt med hälso- och sjukvård enligt samma principer som övriga medborgare. BJO hänvisade till ett tidigare avgörande (4432/4/10). JO hade då framlagt sin uppfattning att kontakt genom användning av ärendebblankett inte är en sådan direkt kontakt som avses i lagen. JO framlade sin misstanke huruvida användningen av ärendebblanketten i fängelset uppfyller villkoret enligt lagen att en patient kan på vardagar under tjänstetid få omedelbar kontakt med hälso- och sjukvårdsenheten som ordnar primärvård (5765/4/13).

4.8

Utsökning och andra förfaranden vid betalningsoförmåga

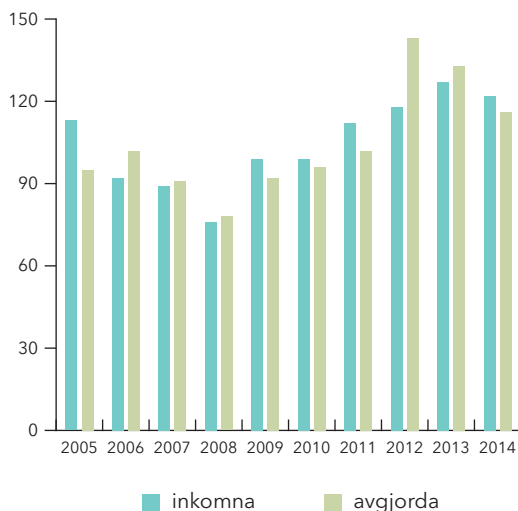
Till detta sakområde hör ärenden som gäller utsökning, konkurs, skuldsanering för privatpersoner samt företagssanering. Om ett klagomål gäller t.ex. utsökning eller annan verkställighet hänförs det till denna kategori även om det är fråga om en domstols förfarande. Inom sakområdet behandlas också myndigheternas indrivningsförfarande och inkassoföretags förfarande vid indrivning av offentligrättsliga fordringar.

Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Länssyrjä*.

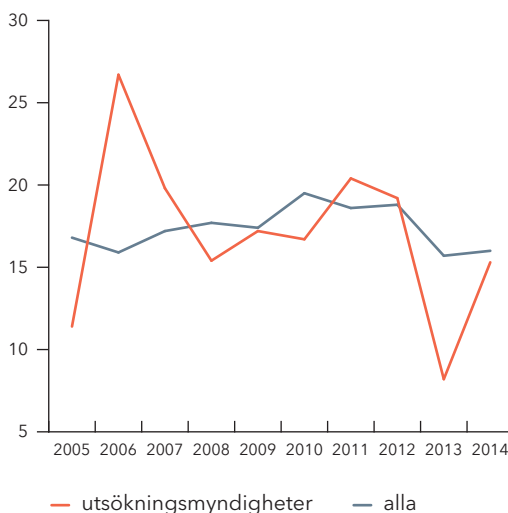
4.8.1

BETYDELSEFULLA OBSERVATIONER UR LAGLIGHETSÖVERVAKNINGENS SYNVINKEL

År 2014 inkom inom sakområdet 122 och avgjordes 116 klagomål. I klagomålen tas framför allt upp frågor som gäller hörande av gäldenären samt rådgivning och information. I klagomål som gällde registreringen av utsökningsärenden uppmärksammade BJO utsökningsverket och dess tjänstemän på att vara noggranna och säkerställa att den information som registreras i datasystemet är riktig. Kontrollen inriktades också rent allmänt på hur överskudsättning påverkar tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna. Detta kommer särskilt fram nedan i avsnitten som gäller indrivning samt ekonomi- och skuldrådgivning.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2005–2014*



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

Betalningsstörningar och överskuldssättning

Det har i offentligheten framkommit uppgifter om en oroväckande ökning av antalet betalningsstörningar. Smålån, dvs. snabb lån, är en av orsakerna till skuldssättningen. Konsumentskyddslagens 7 kapitel och räntelagen har ändrats med en lag som gäller sedan 1.6.2013. I ändringen infördes ett räntetak för konsumentkrediter. Avsikten med lagändringen var att konsumenten ska kunna få små lån på skäligare villkor än för närvarande. I lagen ingår också ett förslag om skärpning av kreditgivarens skyldighet att bedöma kundens kreditvärdighet och förbud mot att använda avgiftsbelagda kommunikationstjänster vid kommunikation i anslutning till kreditförhållandet.

Vid inspektioner hos ekonomi- och skuldsaneringsenheter framkom det att den här lagstiftningen hade minskat antalet kunder vid rådgivningen, men att kunderna hade större skulder eftersom kreditbolagen hade börjat ge större engångskrediter. Redan tidigare har JO i sin laglighetsövervakning ansett att bestämmelserna i kreditupplysningslagen inte i alla situationer är helt tillfredsställande, eftersom en dom i ett mål som med rätta är föremål för tvist redan i sig kan leda till anteckning om betalningsstörning.

En annan viktig aspekt på överskuldssättning är den kumulering av kostnader som indrivning orsakar personer som ofta också i övrigt är i en utsatt position. Vid inspektioner hos utsökningsverk, ekonomi- och skuldsaneringsenheter och kommuners ekonomiförvaltning diskuterades vilken inverkan ändringen av lagen om indrivning av fordringar, som trädde kraft i våren 2013, hade haft på indrivningen och gäldenärernas position. Lagändringen sänker det totala beloppet av indrivningskostnaderna. Reformen innefattar också andra element som ska minska indrivningskostnaderna. Gäldenären får rätt att med stöd av indrivningslagen begära avbrytande av indrivningen och överlämnande av ärendet till rättslig indrivning vilket i fråga om direkt utmättningsbara fordringar, såsom kommunala avgifter, innebär utsökningsindrivning och i andra ären-

den fordringsmål i domstol. För gäldenären är kostnaderna för utsökningsindrivning ofta mindre än inkassobyråernas kostnader.

Ekonomi- och skuldrådgivning

År 2014 beslutades om en ändring av lagen om skuldsanering för privatpersoner, som trädde i kraft 1.1.2015. Privata närings- och yrkesidkares möjligheter att få skuldsanering förbättrades, och det blev möjligt att inte bara få saneringsarrangemang för skulder i privat ekonomi utan också skulder i samband med näringsverksamhet ska kunna omfattas av skuldsanering. Ekonomi- och skuldrådgivningen hjälper också skuldsatta företagare. Bestämmelserna om förutsättningar för skuldsanering ändras så att arbetslösa, särskilt unga arbetslösa, snabbare får tillgång till skuldsanering. I och med reformen kommer ekonomi- och skuldrådgivningen i allt högre grad att ansvara också för uppgörandet av betalningsprogram. När denna reform genomförs, förväntas den medföra ytterligare utmaningar för den kommunala ekonomi- och skuldrådgivningen, som redan nu lider av alltför knappa resurser.

Redan mot slutet av år 2012 hade BJO påpekat ett antal långvariga problem med den lagstadgade ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen, bl.a. knappa resurser, outvecklade grunder för statsandelarnas fördelning, oenhetliga procedurer, alltför små tjänsteproducerande enheter samt otillräcklig styrning och brister inom övervakningen av avtal. I laglighetsövervakningen hade man särskilt fäst uppmärksamhet vid hur jämlikhetsprincipen tillgodoses när det gäller tjänsternas tillgänglighet. Med detta som mål beaktades under inspektionerna en mätare i form av klienternas väntetider. BJO utreder hur principerna om jämlikhet och god förvaltning uppfylls när tjänsterna utvecklas, eftersom situationen i hela landet fortfarande är att tillräckliga åtgärder inte vidtas för förverkligandet av jämlikhet mellan klienterna.

Vid en inspektion hos ekonomi- och skuldrådgivningen i Kotka och S:t Michel utreddes hur en riksomfattande privat rådgivningstjänst betjä-

nade den offentliga skuldrådgivningen vid uppgörelset av betalningsprogram genom att bedöma företagsverksamhetens livsduglighet. I S:t Michel inspekterades de äldsta anhängiga ärendena. BJO konstaterade att ett förvaltningsärende ska behandlas utan oskäligt dröjsmål. När kunden har ålagts skyldighet att skaffa en utredning, ska ekonomi- och skuldrådgivningen inom rimlig tid försöka utreda vad dröjsmålet beror på. Samtidigt ska den utreda om det finns skäl att hålla ärendet anhängigt i registret.

I ett avgörande konstaterade BJO att orsaken till att behandlingen av den klagandes ärende hade fördröjts var anhopningen av ärenden hos ekonomi- och skuldrådgivningen i Nurmijärvi kommun. Dröjsmålet berodde inte på ekonomi- och skuldrådgivaren. Däremot borde kommunen ha sett till att tjänsterna erbjöds enligt lagen och avtalet med regionförvaltningsverket även när rådgivaren var frånvarande. Av kommunens utredning framgick inte om de tjänstemän som var ansvariga för anordnandet av servicen hade bedömt med vilka metoder långa väntetider kunde ha undvikits i den exceptionella situationen (542/4/13*).

Indrivning av offentligrättsliga avgifter

I samband med flera inspektioner av den kommunala ekonomiförvaltningen har BJO utrett faktureringen och framför allt indrivningsprocessen. Utifrån klagomål som gällt indrivningen av offentligrättsliga avgifter utreddes under inspektionerna indrivningsprocessens gång och i synnerhet processen för fakturering av socialvårdens samt hälso- och sjukvårdens avgifter. I klagomålen påstås ofta att indrivningskostnaderna blir oskäligt höga vid frivillig indrivning som lagts ut på privata indrivningsföretag.

År 2014 startade BJO – efter förhandlingar med representanter för Konkurrens- och konsumentverket, regionförvaltningsverket och Kommunförbundet – på eget initiativ en utredning omtillsynen av indrivningen av offentligrättsliga avgifter och andra fordringar och framför allt om det offentliga samfundets uppdragsavtal med

inkassobolag. Konkurrens- och konsumentverket gjorde en utredning om avtalens innehåll. Behandlingen av ärendet pågår.

BJO påpekade för samkommunen för sjukvård i Norra Österbotten att samkommunen som fordringsägare bör övervaka inkassobolagets förfarande vid indrivningen av avgifter. Den bör alltså också övervaka att kunden får tillräckligt med information om de rättsskyddsmedel han eller hon har tillgång till. I detta syfte bad BJO samkommunen meddela hur den i sitt samarbete med inkassobolaget har genomfört sin övervakningsskyldighet särskilt i de fall då gäldenären har hävdats att avgiften saknar grund (5578/4/13).

Sjukvårdsdistriktet konstaterade i sin utredning att inkassobolaget i sina kravbrev har meddelat om rätten att anföra grundbesvär.

BJO:s eget initiativ om verkställandet av samkommunens övervakningsskyldighet är fortfarande anhängigt.

BJO delgav Helsingfors stads ekonomiförvaltningstjänst (Talpa) sin uppfattning om att fordringsägaren bör se till att kostnaderna är rimliga enligt kriterierna i lagen om indrivning av fordringar och om att dröjsmålsränta inte får uppbäras för indrivningskostnader. BJO konstaterade att ekonomiförvaltningen i en kommun av Helsingfors storlek inte kan behandla varje faktura separat för att fastställa vilka åtgärder som är nödvändiga och mest lämpliga med tanke på kundens rättsskydd, åtminstone inte utan att kunden själv är aktiv i frågan. Därför bör Talpa fastställa relevanta åtgärder i förhållande till fordringens storlek och avkastning och avtala om att inkassobolaget ska följa dessa riktlinjer vid indrivningsförfarandet (321/4/13*).

BJO tog ställning också till ett förfarande vid Vanda stads affärsverk för företagshälsovård. Affärsverket meddelade att det kompletterar sina anvisningar om indrivningsförfarandet så att kunden i samband med faktureringen ska informeras om rätten att anföra grundbesvär. BJO konstaterade också att det ger utrymme för tolkning om bestämmelserna om sökande av ändring i lagen

om klientavgifter tillämpas på avgifter om vilka inget separat beslut fattas. BJO delgav ändå affärsverket sin uppfattning att kunden på begäran bör få ett beslut som kan överklagas (1929/4/13).

BJO ansåg att Helsingfors stads ekonomiförvaltningstjänst Talpas förfarande ur ett helhetsperspektiv inte följde serviceprincipen för god förvaltning, när Talpa först hade återbetalat hyror som den klagande hade betalat i förskott och senare hade sänt betalningspåminnelser på grund av återbetalningen. Detta hade skett under en period när faktureringen hade varit avvikande. Enligt BJO kunde förfarandet kritiseras också med tanke på den betalningsskyldigas förtroendeskydd. Enligt BJO var betalningspåminnelsernas information om grunderna för fordringen inte heller tillräcklig för att granska att fordringarna var riktiga. Dessutom innehöll hyresfakturan för en av månaderna mervärdesskatt, vilket den inte ska göra.

BJO delgav Talpa sina uppfattningar. BJO föreslog att Talpa överväger hur den kan gottgöra den klagande för den kränkning av de grundläggande rättigheterna och den skada som den klagande åsamkats till följd av ett förfarande som inte följer principen för god förvaltning. BJO ansåg att god förvaltning innebär att den klagande dessutom ska ges en noggrann utredning av de hyror som eventuellt fortfarande är obetalda (1270/4/14).

Helsingfors stads affärsverk för ekonomiförvaltning, Talpa, sände ett meddelande till JO:s kansli, enligt vilket det har bett den klagande om ursäkt för det bekymmer och besvär som dess förfarande har förorsakat och gottgjort den klagande för två månaders hyresskulder till ett totalt belopp av 455,20 euro. Dessutom har Talpa sänt den klagande en sammanfattning av hyresfakturorna och den klagandes betalningar under ett visst tidsintervall samt information om det aktuella läget i fråga om hyresbetalningen.

Utsökningsförfarande

BJO tog ställning till att den sökandes ombud blev föremål för utsökningsindrivning. Den sökandes utsökningsavgift, det vill säga behand-

lingsavgift, borde inte ha uppburits av den sökandes ombud eller ombudets arbetsgivare. När avgiften var försenad borde utmätningsmannen ha frågat ombudet om orsaken till förseningen eller vidtagit verkställighetsåtgärder mot den sökande. Eftersom det enligt utredningen är allmänt i utsökningskretsar att avgiften uppbärs av ombudet trots att det inte finns någon grund för detta i lagen, bad BJO Riksfogdeämbetet utreda förfarandet (5046/4/13).

Riksfogdeämbetet meddelade att praxisen vid utsökningsverken varierade, det vill säga att vissa verk registrerade den sökandes ombud som gäldenär, medan andra registrerade den sökande. Riksfogdeämbetet gav en rekommendation i frågan i december 2014. Enligt rekommendationen ska utsökningsverket innan utsökningsavgiften uppbärs säkerställa att avgiften uppbärs endast av den sökande. I fortsättningen ska den sökande registreras som gäldenär i utsökningssystemet när indrivningen börjar.

Utmättningsmannen hade inte fattat ett skriftligt beslut om godkännande av begäran om rättelse av utsökning. BJO konstaterade att eftersom utmätningen enligt utredningen inte var felaktig och begäran inte ansågs vara ett utsökningsbesvär, hade begäran uppenbarligen uppfattats som ett annat krav eller påstående till utmätningsmannen. Även om det inte hade varit frågan om en begäran om själv rättelse eller ett besvär, skulle ett godkännande av kravet enligt BJO i själva verket ha haft samma inverkan på den genomförda utmätningen som godkännandet av ett krav om själv rättelse eller ett besvär. Det borde ha fattats ett skriftligt beslut med motiveringar i ärendet. BJO delgav häradsutmättningsmannen sin uppfattning (3010/4/13).

I två åtgärdsavgöranden tog BJO ställning till förfarandet vid säkerställande av verkställigheten. Det första ärendet handlade om huruvida den åtgärd som vidtagits för att säkerställa att en dom som gällde utlämnande av hundvalpar verkställdes – en anmälan i Finska Kennelklubben rf:s avelsdatabas – var en lämplig åtgärd enligt utsökningsbalken. BJO ansåg att anmälan i princip inte

kan anses strida mot utsökningsbalken, men att åtgärdens effektivitet och proportionalitet bör bedömas. BJO kritiserade också att den svarande inte hade hörts innan åtgärden för säkerställande vidtogs. Dessutom var det fråga om huruvida ett hot om hämtning kunde användas i kallelsen till utsökningsutredning. Av utredningen framgick inte att det skulle ha funnits skäl att tro att den svarande inte skulle iaktta kallelsen, vilket är en förutsättning för hämtning (385/4/13*).

I det andra ärendet om ändamålsenliga åtgärder för säkerställande gav BJO häradsutmätningsmannen och häradsfogden en anmärkning. Häradsutmätningsmannen hade med sin chefs, häradsfogdens, samtycke och med hjälp av representanten för en bilaffär vilselett den klagande att föra sin bil på reparation till bilaffären där han hade köpt bilen istället för en utmätt bil som hade lämnats i hans besittning.

BJO konstaterade att redan principen att myndighetsverksamhet ska bygga på lag och iaktta lag innebär att en myndighet inte får vilseleda någon för att uppnå målen för verkställigheten, även om dessa grundar sig på lag. Ett sådant förfarande kan äventyra förtroendet för att myndigheternas verksamhet följer lagen. Användningen av tvångsmedel för utsökning är betydande utövning av offentlig makt och begränsar de grundläggande rättigheterna, så bestämmelsen bör tolkas snävt. Bedömningen ändrades inte av att den klagande inte hade rätt att sälja den utmätta bilen utan utmätningsmannens tillstånd och inte heller av att utmätningsmannen utan att lyckas hade försökt få tag på fordonet för att sälja det (2711/4/13).

Ett e-postmeddelande som häradsutmätningsmannen hade skickat till en privatperson innehöll information om en fysisk person som gäldenär, vilket enligt BJO var sekretessbelagd information. Det skulle inte ha räckt att skicka meddelandet som en skyddad fil, eftersom informationen framgick av e-postmeddelandets rubrikfält, där texten inte är skyddad (863/4/13).

Riksfogdeämbetet skickade 26.8.2014 för kännedom ämbetets anvisningar om hur man sänder sekretessbelagd information per e-post.

Vid försäljningen av utmätt egendom används vanligen den privata webbplatsen huutokaupat.com för s.k. webbauktion. Bilderna i försäljningskatalogen publiceras också på webbplatsen. Bilderna har också använts i hög grad utan stöd i lagstiftningen. BJO konstaterade i ett ärende som hon tagit upp till behandling på eget initiativ att användningen av bilderna kan ha betydelse för de grundläggande rättigheterna. Därför bör det i lagen – och uttryckligen i utsökningsbalken – fastställas exakt hur bilderna får användas och publiceras.

Beaktandet av kraven på integritet och fin känslighet som sammanhänger med kravet på ett tillbörligt förfarande vid utsökning liksom förbudet att fotografera personer bygger däremot delvis på personuppgiftslagen, datasäkerhetsbestämmelserna och den allmänna ledningen av utsökningen. Publicering av bilder på webben kan medföra sådana datasäkerhetsproblem att man inte kan låta verkens egen praxis avgöra hur bilder används. I vilket fall som helst bör Riksfogdeämbetet ge anvisningar om tillbörligt förfarande. BJO delgav dessa uppfattningar till JM och Riksfogdeämbetet för kännedom (2760/2/10).

4.8.2 INSPEKTIONER

Under berättelseåret företog BJO ett besök till Riksfogdeämbetets enhet i Helsingfors. Då diskuterades ämbetets behandling av klagomål och skadeståndsärenden och samarbetet med JO:s kansli. År 2014 överfördes några klagomål för behandling till Riksfogdeämbetet. Ämbetets representanter berättade om aktuella förnyelseprojekt.

BJO inspekterade Kotka stads ekonomi- och skuldrådgivningsenhet och på uppdrag av henne inspekterade föredragandena ekonomi- och skuldrådgivningsenheten i S:t Michel-regionen och Södra Savolax utsökningsverk i S:t Michel.

4.9

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 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.

Fram till 31.3.2014 sköttes utlänningsärenden av BJO *Maija Sakslin* och därefter av JO *Petri Jääskeläinen*. Äldre JO-sekreterare *Jari Pirjola* fungerade som huvudföredragande.

4.9.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Med utlänning avses i utlänningslagen var och en som inte är finsk medborgare. Vid utgången av 2013 var cirka 195 000 utlänningar bosatta i Finland, vilket utgjorde cirka 3,6 % av hela befolkningen. I Finland fanns det drygt 40 000 flyktingar samt utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller av humanitära skäl.

Under 2014 gjordes vissa ändringar av utlänningslagen i syfte att utlänningslagstiftningen bättre ska motsvara EU:s kodex om Schengen-gränserna som gäller inresa och avlägsnande ur landet och återvändandedirektivet (2008/115/EG).

Fr.o.m. början av 2014 trädde en ändring av utlänningslagen ikraft gällande tredjelandsmedborgares vistelse och arbete, genom vilken man verkställde direktivet (2011/98/EU) om ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium.

Också vissa andra ändringar av utlänningslagen trädde ikraft 1.7.2014 i anslutning till verkställandet av direktiven om det europeiska asylsystemet. Ändringarna gällde t.ex. givande av internationellt skydd, internt flyktalternativ och definitionen av orsaker till förföljelse.

Under året pågick flera ändringsprocesser gällande den juridiska ställningen i fråga om utlänningar. De hänför sig t.ex. till principer och befogenheter som iakttas vid övervakning av utlänningar, bemötandet av utlänningar som tagits i förvar eller ändringarna av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd. JO gav ett utlåtande om följande ändringsförslag:

- till inrikesministeriet 26.3.2014 om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (717/5/14)
- till inrikesministeriet 9.6.2014 om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (1861/5/14)
- till inrikesministeriet 26.6.2014 om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (2730/5/14)
- till förvaltningsutskottet 6.11.2014 om regeringens proposition 169/2014 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (4472/5/14)
- till förvaltningsutskottet 24.11.2014 om regeringens proposition 172/2014 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (4682/5/14)
- till förvaltningsutskottet 3.12.2014 om regeringens proposition 218/2014 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (5007/5/14)

Enligt utlänningslagen kan asyl beviljas en asylsökande som har motiverad anledning att frukta förföljelse i sitt hemland. Ifall förutsättningarna för att erhålla asyl inte uppfylls kan den som söker internationellt beskydd beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller av humanitära skäl. Det är i första hand Migri som fattar beslut i ärendet.

Antalet asylsökande har varit litet i Finland, jämfört med situationen i andra EU-länder. År 2014 ansökte 3 651 personer om asyl i Finland. År 2013 var antalet asylsökande 3 238.

År 2014 kom flest asylsökande till Finland från Irak. Av asylbesluten som gällde sökande från Irak var cirka 45 % positiva. De som fått avslag kan enligt lagen överklaga beslutet till förvaltningsdomstolen, som kan upphäva beslutet. Antalet asylsökande från Ukraina ökade betydligt och antalet uppgick till 302. År 2013 sökte fem personer från Ukraina asyl.

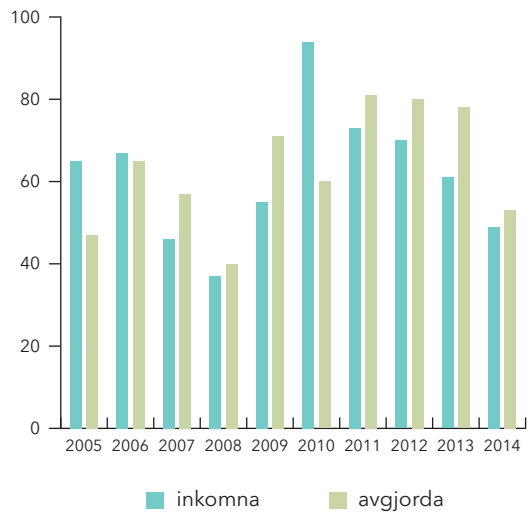
Asylansökningarnas genomsnittliga handläggningstid var cirka sex månader och cirka tre månader i ett påskyndat förfarande. Varje år tar Finland även emot kvotflyktingar som godkänts av FN:s flyktingorganisation UNHCR. Totalt utsågs 1030 kvotflyktingar, varav 495 av dessa var från Syrien. Av de utsedda kvotflyktingarna kom 478 flyktingar till Finland under berättelseåret.

4.9.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

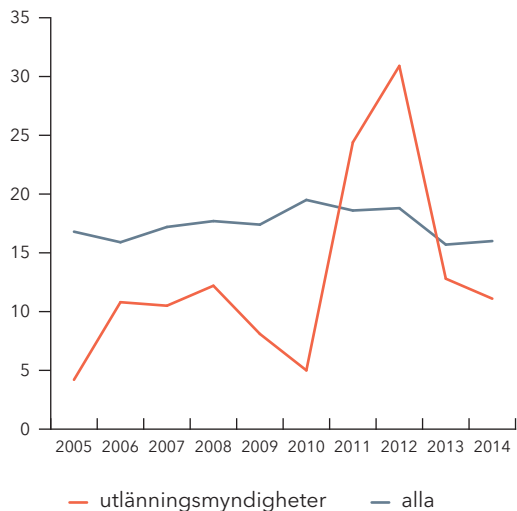
År 2014 inkom 65 klagomål i utlänningsärenden och 70 avgjordes (år 2013 inkom 62 och avgjordes 78). Av de klagomål som kommit in och avgjorts har andelen utlänningsärenden varierat mellan 1 och 2 %. Andelen är mindre än andelen utlänningsärenden av landets hela befolkning.

Typiska klagomål i utlänningsärenden gäller missnöje med avslag på ansökningar om visum, uppehållstillstånd eller asyl och missnöje med långa handläggningstider.

I klagomålen framfördes även kritik mot myndigheters obefogade maktmedels- och språkbruk i samband med att utlänningsärenden avsläpnats ur lan-



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2005–2014*



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

det. Ett klagomål kritiserade att man hade försökt avvisa en utlänning ur landet även om hon var gravid i sjunde månaden. Av den utredning som inkommit framgick att det enligt läkarutlåtandena inte fanns något hinder för att avlägsna kvinnan ur landet, och klagomålet föranledde inte heller åtgärder av JO till denna del. Eftersom det rådde ovisshet om utlänningsens innehav och användning av mobiltelefon i samband med ovan nämnda försök att avlägsna kvinnan ur landet, bad JO polisinrättningen i Helsingfors meddela hur rätten att använda telefon hade tryggats under avlägsnandet (2381/4/14).

Polisinrättningen i Helsingfors meddelade i sin utredning av 2.2.2015 om de åtgärder med hjälp av vilka man i praktiken tryggar rätten att använda telefon beträffande en person som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen.

I ett klagomål kritiserades möjligheten för muslimer som bor vid förvarsenheten i Krämertsskog att iaktta fastemånaden Ramadan. I samma skrivelse kritiserades brister i sekretessen beträffande hälsovårdsuppgifter vid förvarsenheten i Krämertsskog. I sitt avgörande av dessa klagomål fäste ställföreträdaren för BJO vikt vid både principerna utövning av religionsfrihet och sekretessen beträffande hälsovårdsuppgifter (3101/4/13*).

I sitt beslut baserat på sitt eget initiativ uppmärksammade JO tidpunkten för avlägsnande ur landet av utlänningar som frigivits och som väntar på att bli utvisade vid förvarsenheten i Krämertsskog. Då inspektionen av förvarsenheten i Krämertsskog utfördes framkom det att frihetsberövandet fortsatte för de utlänningar som placerats vid förvarsenheten men som frigivits och väntar på utvisning, eftersom de praktiska arrangemangen för avlägsnandet ur landet inte har inletts i tid. JO konstaterade i sitt beslut att frihetsberövandet av en utlänning som ska avlägsnas ur landet inte får fortsätta efter att straffet avtjänats av en sådan anledning som skulle kunna avgöras genom myndighetsåtgärder redan medan straffet avtjänas (5576/2/13*).

I några klagomål kritiserades den service som erhöles vid Migri eller Finlands beskickning utomlands som klaganden inte var nöjd med. I rätt många fall gäller klagomålen ärenden som behandlas hos en behörig myndighet eller som det är möjligt att överklaga till förvaltningsdomstolen. En laglighetsövervakare befattar sig i allmänhet inte med ärenden som inte ännu avgjorts.

4.9.3 INSPEKTIONER

JO inspekterade flyktningförläggningen och förvaringsenheten i Krämertsskog. Vid inspektionen bekantade man sig med verksamheten vid dessa enheter och diskuterade t.ex. frågor gällande sekretess av hälsovårdsuppgifter samt rättsmedel när utlänningar hålls i förvar i avskildhet.

4.9.4 AVGÖRANDEN

Fortsättande av felaktigt hållande i förvar av utlänning

Klaganden kritiserade polisinrättningen i Helsingfors förfarande då klaganden hade hållits kvar i förvar utan laglig grund. Klaganden bad JO bedöma huruvida polisinrättningen i Helsingfors beslut att skjuta upp verkställandet av avlägsnandet av klaganden ur landet och att fortsätta hålla denne i förvar var i enlighet med utlänningslagen eller gällande anvisningar.

BJO ansåg att polisinrättningen i Helsingfors hade handlat felaktigt i beslutet när man beslutit att skjuta upp avlägsnandet av klaganden ur landet på grund av en pågående brottsutredning och fortsätta hålla klaganden i förvar med stöd av utlänningslagen.

BJO konstaterade i sitt beslut att polisen eller gränskontrollmyndigheten enligt 151 § i utlänningslagen ska vidta åtgärder för att avvisa eller utvisa en utlänning, om utlänningsen inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i landet. En-

ligt Polisstyrelsens anvisning som var i kraft vid händelsen (Verkställande av beslut gällande avvisning och utvisning, 2020/2013/674) ska verkställandet av en avvisning inledas utan oskäligt dröjsmål med hjälp av ändamålsenliga metoder. Omständigheter som eventuellt skjuter upp eller hindrar ett verkställande ska beaktas.

I Polisstyrelsens anvisning har inte möjliga omständigheter som skjuter upp eller hindrar ett verkställande specificerats närmare. I anvisningen konstateras att besvärsmyndigheten kan förbjuda att ett beslut om avlägsnande ur landet verkställs, förordna att det avbryts eller ge en annan order om verkställandet. Också Europeiska människorättsdomstolen kan i samband med behandlingen av ett besvär från en som ska avlägsnas ur landet bestämma att avlägsnandet inte får verkställas.

På basis av den erhållna utredningen fattades beslutet om att skjuta upp verkställandet av att avlägsna klaganden ur landet och fortsätta hålla klaganden i förvar på begäran av åklagaren. Klaganden var målsägande i ett pågående brottmål och åklagaren ville slutföra det innan klaganden avlägsnades ur landet. Polisen lade inte fram andra orsaker till det uppskjutna verkställandet. Beslutet om att skjuta upp verkställandet av avlägsnandet ur landet fattades av polisen. Åklagaren saknar behörighet i ärenden som omfattas av utlänningslagen.

BJO ansåg det vara uppenbart att tagande i förvar av en utlänning med stöd av utlänningslagen inte kan grunda sig på annat än vad som föreskrivs i 118–121 § i denna lag. Tagandet i förvar kan således inte grunda sig på en pågående brottsutredning, oavsett brottets natur och om den som tagits i förvar är misstänkt eller målsägande. Tagandet i förvar med stöd av utlänningslagen kan inte heller grunda sig på att den som tagits i förvar är mer anträffbar för eventuella förhör. Ändamålsbundenhetsprincipen innehåller en allmän förpliktelse att använda behörighet endast för det syfte som den enligt lag är avsedd för. En myndighet får inte börja främja andra ändamål än dem som hör till dess uppgifter och som ingår i syftet för den lag som ska tillämpas i det enskilda fallet (RP 72/2002 rd, sid. 60).

Tagandet i förvar av en utlänning får inte heller fortsätta längre än vad som föreskrivs i utlänningslagen. I utlänningslagen föreskrivs att tingsrätten ska på eget initiativ på nytt ta upp ett ärende som gäller förvar senast två veckor efter varje beslut. Myndigheten ska dock bestämma att en som tagits i förvar genast ska frigges, om förutsättningar för förvar saknas. Tingsrättens beslut om förvar ger således som sådant inte polisen en grund att automatiskt hålla en utlänning i förvar två veckor åt gången. Polisen ska å tjänsten vägnar hela tiden utvärdera förutsättningarna för hållandet i förvar. Om förutsättningarna för hållandet i förvar av någon anledning upphör, ska den som tagits i förvar genast frigges.

BJO anser att det i ärendet inte lagts fram godtagbara grunder för att skjuta upp verkställandet och för det fortsatta frihetsberövandet av klaganden. Närvaron vid förundersökningen kan inte anses vara en sådan omständighet som försvårar eller hindrar verkställandet av avlägsnandet ur landet på vilken ett uppskjutande av verkställandet och fortsatt frihetsberövande med stöd av utlänningslagen kan grundas.

Liksom Polisstyrelsen konstaterade i sitt utlåtande bör närvaro vid förundersökning enbart grunda sig på bestämmelserna i förundersökningslagen, och i en liknande situation som nämns i klagomålet får man inte genom beslut om uppskjutande av verkställandet av avlägsnande och genom förlängt frihetsberövande försöka kringgå bestämmelserna om dessa. Verkställande av avlägsnande ur landet ska fortsätta trots att den som tagits i förvar behövs vid förundersökningen t.ex. för förhör.

BJO delgav polisnrättningen i Helsingfors sin uppfattning om polisens felaktiga handlande. BJO uppmanade polisnrättningen att begrunda på vilket sätt man kan gottgöra klaganden för frihetsberövandet för vilket inga juridiskt godtagbara grunder lagts fram (1730/4/13).

Polisnrättningen i Helsingfors meddelade att man betalar klaganden en ersättning om 400 euro för det omotiverade frihetsberövandet.

4.10 Socialvård

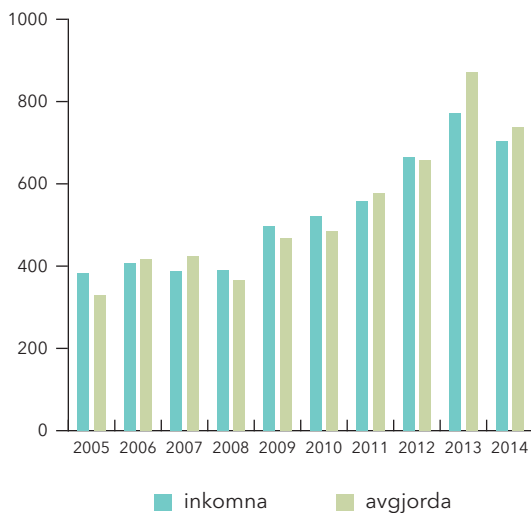
Enligt 19 § i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga socialvårdstjänster. Var och en har också rätt till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv. I de klagomål som gäller socialvården är det fråga om hur dessa rättigheter tillgodoses då kommunerna ordnar socialvårdstjänster och fattar beslut om utkomststöd.

Socialvårdsärendena avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande för dessa ärenden var referendarieråd *Tapio Rätty*.

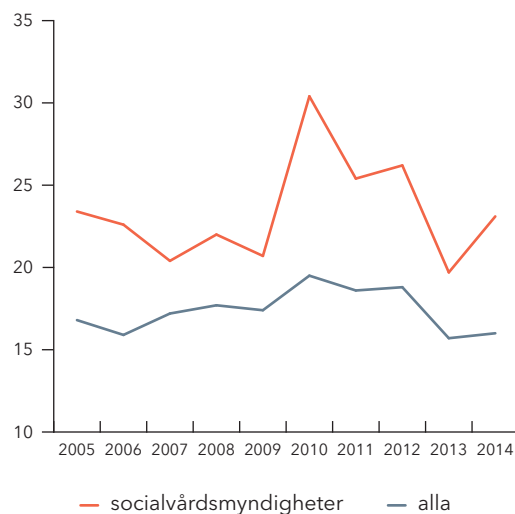
4.10.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Det inkom 705 nya klagomål som gällde socialvården (771 år 2013). Under verksamhetsåret avgjordes 737 klagomål (871 år 2013). Antalet åtgärdsavgöranden uppgick till 172. Av de avgjorda ärendena handlade 181 om utkomststöd, 87 om barnskydd, 39 om service för personer med funktionsnedsättning och 15 om äldreomsorg. De övriga klagomålen inom socialvården gällde handlingars offentlighet och sekretess, förvaltningsförfarande, närståendevård, missbrukarvård samt hem-, boende- och anstaltsservice.

Förutom att BJO i de avgöranden som ledde till åtgärder fäste myndigheternas eller övriga övervakades uppmärksamhet vid brister i förfarandet, vidtogs åtgärder allt oftare i syfte att ge myndigheterna vägledning så att deras förfarande överensstämmer med lag och god förvaltning. Myndigheterna uppmanades bl.a. utreda vilka eventuella åtgärder som kunde vidtas med anledning av ett avgörande eller att korrigera sådana fel i förfarandet som uppdagats. I vissa fall



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2005–2014



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

föreslogs att klaganden gottgörs för de olägenheter det felaktiga förfarandet orsakat honom eller henne.

I avsnittet om barnets rättigheter s. 223 behandlas klagomål som gällde barnskydd. Avgöranden inom socialvården som gäller funktionsnedsättning behandlas i avsnittet om rättigheter för personer med funktionsnedsättning s. 233. Avsnittet ingår i berättelsen för första gången.

De klagomål som gällde utkomststöd handlade om beviljande av stöd till enskilda eller familjer på grund av deras särskilda behov, boendekostnader eller hälso- och sjukvårdskostnader. I det riksomfattande tillsynsprogrammet 2012–2014 som uppgjorts av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Valvira, (tillsynsprogram 3:2012) ingick ett program som gällde tidsfristerna för behandlingen utkomststödsärenden. Av denna anledning överlämnades en del sådana klagomål till regionförvaltningsverken.

I ett flertal avgöranden fäste BJO kommunernas uppmärksamhet vid att utkomststödet är en lagstadgad uppgift för kommunerna. Grundlagen ålägger det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta innebär bl.a. att kommunerna måste avsätta tillräckliga resurser för sina lagstadgade uppgifter, det vill säga att de måste öka eller omfördela sina personalresurser så att uppgifterna kan utföras. Som arbetsgivare måste de dessutom se till att enskilda tjänsteinnehavares eller arbetstagares arbetsbörda inte blir orimligt stor och att skötseln av de lagstadgade uppgifterna inte äventyras av denna orsak.

De klagomål som gällde service för personer med funktionsnedsättning handlade främst om färdtjänst och personlig assistans samt om handläggningen av serviceärenden hos kommunen. I lagen om service och stöd på grund av handikapp framhålls att serviceplanerna är betydelsefulla för beslutsprocessen. Skyldigheten att göra upp serviceplaner betonades särskilt i avgörandena. De klagomål som gällde service för personer med utvecklingsstörning handlade om bemötande, användningen av begränsningsåtgärder, servicens kvalitet i övrigt samt uppgörande av serviceplaner.

De klagomål som gällde vård och omsorg för äldre handlade om skyldigheten att fatta beslut om servicen, om avgifter, om vårdens och omsorgens kvalitet samt om sakligt bemötande. Respekten för människovärdet är ett grundläggande värde inom äldreomsorgen. En värdig ålderdom, självbestämmanderätt och delaktighet är frågor som behandlats i klagomålsavgörandena och vid inspektionerna. Övriga frågor som uppmärksamats är rätten till personlig integritet, mening och trygghet inom boenden och omsorgen, bemötandet av klienterna, samt deras möjligheter att upprätthålla sociala kontakter och få stöd i den dagliga tillvaron, t.ex. för att vistas ute eller uträtta ärenden.

De klagomål som gällde närståendevård handlade om kommunala anvisningar, om primära stödformers betydelse för stödet för närståendevård, om stödets belopp samt om de ledigheter som vårdarna har rätt till.

De avgöranden som anslöt sig till god förvaltning gällde offentlighetsprincipen, sekretess, iakttagandet principerna för god förvaltning, särskilt vid handläggning av ärenden, samt myndigheters informations- och utredningsskyldighet.

Utkomststöd

Handläggning av ett utkomststödsärende

På grund av klaganden betett sig hotfullt hade hans möjligheter att uträtta ärenden vid myndigheten begränsats av arbetarskyddskäl. Utanför socialservicecentralen fanns ingen postlåda där hans ansökan med dess omfattande bilagor kunde ha lämnats. Klaganden upplevde att han eller hon hade behandlats lagstridigt genom att hans rätt att uträtta ärenden vid socialservicecentralen hade begränsats utan giltig orsak och genom att han inte fått medverka i utredningen av sitt ärende. En klient har rätt till god socialvård, men å andra sidan har arbetsgivaren ett ansvar för säkerheten på arbetsplatsen och de anställdas välmående i arbetet.

BJO fäste socialförvaltningens uppmärksamhet vid att stadens säkerhetsföreskrifter ska vara sådana att det är möjligt att ordna möten med klienter som upplevs som hotfulla, om dessa har ett omedelbart behov av hjälp, men detta måste kunna ske under sådana förhållanden att personalens säkerhet inte äventyras. Ledningen och personalen måste ha kunskap om olika metoder som kan användas i detta syfte.

BJO SAKSLINS BESLUT 24.2.2014, DNR 3560/4/13,
FÖREDRAGANDE PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Rådgivning i ett utkomststödsärende

Utkomststöds klienterna kunde få information från kommunen om handläggningen av sina ärenden på förmånshandläggarnas telefontider, om det var s.k. gamla klienter. Klaganden framhöll att han i egenskap av ny klient endast kunde få information om sin ansökan genom att besöka utkomststödets rådgivningsenhet.

BJO konstaterade att informationen ska utformas så att klienterna har en reell möjlighet att utan dröjsmål få information om handläggningsfasen i sina ärenden. Därtill ska informationen vara tillräcklig. Kravet på jämlikt bemötande innebär att de som vänder sig till förvaltningen ska tillförsäkras jämlika möjligheter att utträtta sina ärenden och bevaka sina rättigheter. Med avseende på jämlik behandling förefaller det inte finnas något godtagbart skäl att särbehandla klienter utgående från om de är gamla eller nya utkomststöds klienter.

Från stadens vuxensocialarbete och telefonrådgivningen för utkomststöd fick klienterna ingen information om i vilken skede av handläggningen deras ansökningar befann sig. Det var också svårt eller rent av omöjligt att få information via socialarbetets telefonservice för brådskande ärenden. Det fanns en sådan telefontid varje dag, men den var endast en timme lång och avsedd för brådskande fall. På stadens nätsidor fanns en tjänst med information om när de ansökningar som lämnats in vid en viss tidpunkt behandlades.

Tjänsten var dock inte tillgänglig för personer som inte hade tillgång till nättjänster.

BJO konstaterade att det bör vara möjligt att få en uppskattning av den allmänna handläggningstiden också på annat sätt än via webben. En uppskattning av handläggningstiden som meddelas på en webbplats ersätter inte information om handläggningstiden för en enskild ansökan. I rätten till god förvaltning, som tryggas i grundlagen, ingår att myndigheterna ska besvara förfrågningar sakligt och utan onödigt dröjsmål. Detta gäller även förfrågningar per telefon. Myndigheterna måste beakta att klienterna har olika datatekniska färdigheter och möjligheter att använda nätverksanslutningar, och det ska vara möjligt att få svar på förfrågningar också per telefon.

BJO SAKSLINS BESLUT 28.3.2014, DNR 2569/4/13*,
FÖREDRAGANDE ANNE KUMPULA

Beslut om utkomststöd i huvudmannens namn

Vid en av BJO:s kommuninspektioner framgick att beslut om utkomststöd för kvinnor i sambandförhållande fattades i kvinnans namn och för gifta kvinnor i mannens namn. BJO utredde på eget initiativ kommunernas förfarande i detta avseende. I vissa kommuner fattas besluten om utkomststöd i regel alltid i mannens namn och besluten delges och stödet utbetalas till den huvudman som är registrerad i datasystemet.

BJO meddelade SHM om denna praxis och bad ministeriet meddela henne vilka åtgärder det ämnar vidta för att se till att kommunerna – eller den aktör till vilken utkomststödet eller en del av stödet möjligen kommer att överföras från kommunerna – följer lagen om jämställdhet, förvaltningslagen och lagen om utkomststöd i fråga om beslutsfattande och utbetalning av stödet.

BJO SAKSLINS BESLUT 25.6.2014, DNR 2285/2/14,
FÖREDRAGANDE TERHI ARJOLA-SARJA

SHM meddelade att ministeriet i sina anvisningar till kommunerna samt vid överläggningar med regionalförvaltningsverken och Valvira även i fort-

sättningen kommer att framhålla betydelsen av de lagstadgade skyldigheter som gäller vid utbetalningen av utkomststöd. Inom SHM pågår en beredning av lagstiftning genom vilken utkomststödet kommer att överföras till Folkpensionsanstalten. Detaljerna kring överföringen kommer att utredas i denna beredning. I detta sammanhang ska också förfarandet vid ansökan och utbetalning av stödet utformas så att förfarandet blir enhetligt och uppfyller de krav som följer av lagen om utkomststöd, förvaltningslagstiftningen och bl.a. jämställdhetslagen.

Motivering av beslut om utkomststöd

I ett beslut om utkomststöd sänkades en kalkyl över inkomster och tillgångar samt godtagbara utgifter.

BJO ansåg att en kalkyl borde ha bifogats beslutet. Om klientens situation dock är helt oförändrad jämfört med tidpunkten för det närmast föregående beslutet och om även beslutets slutresultat är detsamma, kan det vara godtagbart att i motiveringarna hänvisa till den kalkyl som bifogats det förra beslutet. Det måste dock alltid framgå att en kalkyl gjorts, men att den är oförändrad, eftersom de inkomster och utgifter som beaktas inte har förändrats. I beslutet konstaterades även kort att ansökan avslagits på grund av inkomsterna. Till denna del sänkades motiveringar, vilket strider mot förvaltningslagen.

Rätten att få ett motiverat förvaltningsbeslut framgår av grundlagen. Motiveringarna är särskilt viktiga vid nekande beslut. Motiveringarna kan utelämnas om de t.ex. av någon särskild anledning är uppenbart onödiga. Behovet av motiveringar får bedömas från fall till fall utgående från den enskildes behov av rättsskydd och information.

För att avstå från motiveringar krävs dock en särskild orsak. Möjligheten att avstå från motiveringsskyldigheten bör tillämpas snävt, eftersom rätten att få ett motiverat beslut, som är central inom god förvaltning, därigenom begränsas. I lagen om utkomststöd ingår inga undantag från motiveringsskyldigheten. Beslut om utkomst-

stöd måste motiveras även om sökanden varit utkomststöds klient under lång tid och det inte sker större förändringar i hans eller hennes situation. På detta sätt kan klienten få klarhet i på vilka grunder beslutet fattats.

BJO SAKSLINS BESLUT 7.4.2014, DNR 4337/4/13,
FÖREDRAGANDE ANNE KUMPULA

Jämlik behandling av utkomststöds klienter

Klaganden kritiserade den sektion som behandlat hans ändringsansökan för att inte ha tagit ställning till den fråga om klienternas jämlikhet som han tagit upp i sin begäran om omprövning.

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Enligt BJO var det inte nödvändigt för nämndesektionen att ompröva beslutet ur denna synvinkel, eftersom en jämförelse mellan klienterna skulle ha förutsatt att sekretessbelagda uppgifter om en annan person skulle ha ingått i avgörandet, vilket hade varit omöjligt. Avgöranden om utkomststöd grundar sig på en prövning av enskilda fall, där många olika faktorer och klientens situationer i sin helhet tillmäts betydelse. De som uträttar ärenden inom förvaltningen måste behandlas likvärdigt. Då utkomststöd beviljas använder sig tjänsteinnehavarna av sin lagstadgade prövningsrätt då de fattar beslut. Av denna anledning är det viktigt att kommunerna utfärdar anvisningar om utkomststödet, så att klienternas rätt till en likvärdig och jämlik behandling kan säkerställas.

BJO SAKSLINS BESLUT 7.4.2014, DNR 4337/4/13,
FÖREDRAGANDE ANNE KUMPULA

Utkomststöd för boendekostnader

Klaganden berättade att han på grund av hälso-skäl flyttat till en dyrare bostad, varefter hans boendekostnader inte längre beaktades till fullt belopp vid fastställandet av utkomststöd.

BJO konstaterade att den som ansöker om utkomststöd i princip bör få rimlig tid att skaffa sig en billigare bostad innan boendekostnaderna kan beaktas till ett lägre belopp än den faktiska utgiften. Enligt JO:s avgörandepraxis bör en sådan rimlig tid vara minst tre månader. Under denna tid bör boendekostnaderna beaktas till sitt verkliga belopp.

Om sökanden inte inom den utsatta tiden skaffar sig en förmånligare boendeform, kan utkomststöd beviljas för en sådan del av boendekostnaderna som motsvarar de av kommunen fastställda rimliga boendekostnaderna inom kommunen. Vid uppskattningen av boendekostnaderna måste kommunen, då utkomststöd beviljas, utgå från sådana rimliga boendekostnader som i verkligheten gör det möjligt för sökanden att bo eller får en bostad. Om sökanden återoppar särskilda omständigheter eller motiveringar för boendekostnader som överstiger den nivå som bedömts som rimlig inom kommunen, måste dessa särskilda omständigheter beaktas då beslut om skäliga boendekostnader fattas. Sådana särskilda omständigheter kan bl.a. utgöras av sjukdom eller särskilt nedsatt rörelseförmåga.

Ställföreträdaren för BJO anförde som sin uppfattning att socialförvaltningen som ett led i sin rådgivningsskyldighet borde ha uppmanat klienten att lämna in en sådan utredning som krävs för att bostadskostnader som överstiger den normala nivån skulle kunna godkännas, i fall en sådan utredning saknades då han lämnade in sin ansökan om utkomststöd. För att undvika oklarheter bör den rådgivning som ges klienten antecknats i ärendehanteringssystemet.

STÄLLFÖRETRÄDAREN FÖR BJO PÖLÖNENS
BESLUT 23.4.2014, DNR 2325/4/13, FÖREDRAGANDE
ANNE KUMPULA

Äldreomsorg och närståendevård

Det ska vara enkelt att betala klientavgifter inom hemvården

Klaganden berättade att den direktdebitering som en bank erbjöd sina kunder skulle upphöra och att staden inte tog emot kontantbetalningar. Innan direktdebiteringen upphörde erbjöds sådana klienter som tidigare anlitat denna tjänst och som inte använder nätbanks ett alternativ som inte förutsätter användning av webbtjänster eller besök på banken. Nya klienter, som inte kunde använda sig av nätslutningar för betalning av fakturor, kunde däremot inte ansluta sig till systemet, och de befann sig därför i en ojämlig ställning i jämförelse med gamla klienter.

BJO konstaterade att situationen var orimlig för många äldre personer och andra sådana klienter inom social- och hälsovårdsväsendet som inte kan använda sig av elektroniska, s.k. e-fakturor eller nätbanksjänster som är avgiftsfria för klienten.

BJO ansåg dessutom att det var fråga om ett missförhållande med avseende på en jämlig behandling av klienterna. Möjligheten att betala fakturor i stadens kassa löser inte problemet, eftersom t.ex. klienter på serviceboenden kan ha sådana funktionshinder som gör det omöjligt att uträtta ärenden vid ett kassakontor. Svårigheter som beror på tekniska lösningar är inte en godtagbar orsak att ställa nya klienter i en sämre situation än andra. Man bör sträva efter att beakta klienternas varierande möjligheter och förmåga att uträtta ärenden, t.ex. vid planering av lokaler och transporter samt vid utformningen av tjänsterna. I tjänsternas användbarhet ingår även ett krav på jämlikhet.

BJO ansåg det vara viktigt att social- och hälsovårdens klienter även erbjuds en betalningstjänst som inte kräver datatekniska färdigheter eller extra kostnader. Serviceprincipen förutsätter att tjänsterna utformas så att t.ex. sjuka och äldre personer ges lika möjligheter att uträtta si-

na ärenden. Verksamheten hos stadens avtalsparter eller brister i datasystemen saknar betydelse för kommunens skyldighet att utforma förvaltningen i enlighet med serviceprincipen. Staden har varit skyldig att förutse eventuella problem i datasystemet och ta fram alternativa lösningsmodeller.

BJO SAKSLINS BESLUT 15.4.2014, DNR 5183/4/13*,
FÖREDRAGANDE ANNE KUMPULA

Beslutsfattande i ett ärende om närståendevård

Klaganden berättade att avtalet om stöd för närståendevård för hans mor (vårdtagaren) indragits utan motiveringar. Modern hade fått ett brev i vilket hon meddelades att stödet hade upphört. Enligt brevet ansågs klaganden inte lämplig som närståendevårdare, eftersom han inte meddelat kommunen då han varit frånvarande och om förändringar i sin funktionsförmåga i enlighet med avtalet om närståendevård.

Utbetalningen av stödet för närståendevård hade upphört utan uppsägningstid genom ett ensidigt beslut av kommunen. Indragningen av stödet motiverades dock inte med att vårdtagarens hälsa eller säkerhet skulle ha äventyrats på grund av närståendevårdaren. Då avtalet om närståendevård hävdes var det inte heller fråga om att vårdbehovet skulle ha upphört på grund av att vårdtagaren t.ex. kommer att flytta till en institution.

Vårdtagaren hade inte fått något beslut om indragningen av närståendevårdsstödet. Hon hade endast fått ett brev som inte rubricerats som beslut och till vilket inte bifogats någon anvisning om ändringssökande.

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

Grundtrygghetscentralen hade handlat lagstridigt, eftersom vårdtagaren inte erhållit något skriftligt beslut om att närståendevårdsstödet dragits in. Centralens förfarande ledde till att vårdtagaren inte kunde utnyttja sin grundlagsfästa rätt att överklaga beslutet.

Staden ändrade senare sitt förfarande så att vårdtagarna alltid får ett beslut med anvisningar om ändringssökande i ärenden som gäller stöd för närståendevård.

BJO SAKSLINS BESLUT 8.4.2014, DNR 4428/4/13*,
FÖREDRAGANDE ANNE KUMPULA

Kommunen är skyldig att ordna ledigt för närståendevårdare

Social- och hälsovårdsverket i en kommun hade inte ordnar någon ledighet för klaganden, en närståendevårdare, i den omfattning som lagen förutsätter.

En närståendevårdare har enligt lagen om stöd för närståendevård en absolut rätt att få minst tre dygn ledig tid under de kalendermånader då denne varit bunden vid vården på ett sådant sätt som anges i lagens 4 § 1 mom. Närståendevårdaren har rätt att hålla den samlande ledigheten antingen månadsvis eller enligt överenskommelse med kommunen fortsätta att samla den för att få en längre ledighet. Syftet med ledigheten är att stöda kontinuiteten i vården och närståendevårdarens arbete.

Kommunen har i och för sig rätt att besluta om hur omsorgen om vårdtagaren ska ordnas då närståendevårdaren är ledig. Då beslutet fattas ska dock närståendevårdarens individuella behov och hans eller hennes önskemål beaktas. Kommunen ska se till att vården ordnas på ett lämpligt sätt under närståendevårdarens lagstadgade ledighet.

Vårdarrangemanget ska alltid garantera vårdtagarens välmående, hälsa och säkerhet. Kommunen beslutar i sista hand hur vården ordnas under närståendevårdarens ledighet eller frånvaro. Kom-

munen ska under denna tid ordna vården på ett ändamålsenligt sätt. Kommunen kan inte gå fri från sitt ansvar genom att endast meddela att det av orsaker som hänför sig till vårdtagaren inte är möjligt att ordna vården under ledigheten.

I en sådan situation ska kommunen i samråd med socialvårdsklienten göra en bedömning och utreda hur vården och omsorgen ska ordnas på ett sätt som tillgodoser klientens intressen. Stadens social- och hälsovårdsverk hade inte ordnat närståendevårdaren någon möjlighet att hålla ledigt på det sätt som anges i lagen om stöd för närståendevård.

Enligt BJO var försummelsen allvarlig, eftersom den hade inverkat på närståendevårdarens lagstadgade rättigheter. Dessutom hade social- och hälsovårdsverkets förfarande inverkat på det till närståendevård berättigade barnets rätt till god socialvård på det sätt som anges i lagen. Om en person som har rätt till ledighet enligt lagen om stöd för närståendevård inte fullt ut kan utnyttja sina rättigheter på grund av kommunens förfarande, kan kommunen i efterhand vara skyldig att ersätta den outnyttjade ledigheten eller ordna den på annat sätt.

BJO SAKSLINS BESLUT 4.12.2014, DNR 5375/4/13,
FÖREDRAGANDE TUULA AANTAA

Ordnande av hemvård

Klaganden berättade att han var berättigad till utomstående städhjälp genom hemvården i sex timmar under fyra veckor på grund av sin krigsinvaliditet. Han hade dock endast fått hjälp i fyra timmar under två månader, och han hade inte meddelats om huruvida tjänsten fortsätter.

Chefen för hemvårdenheten hade under utredningen meddelat att det var fråga om tjänster som ordnas med stöd av lagen om skada ådragen i militärtjänst. Därför görs inget beslut med stöd av lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, eftersom tjänsten bekostas av

Statskontoret. Det fanns endast ett betalningsbeslut av staden, av vilket framgick att klaganden var berättigad till kostnadsfri städservice från en utomstående tjänsteproducent i sex timmar under fyra veckor.

BJO konstaterade att det är viktigt för klienten att veta vem som levererar de tjänster han eller hon erhåller. Detta är nödvändigt redan ur praktisk synvinkel, men även på grund av att klienten, om problem uppkommer, kan vända sig till kommunen, som har det yttersta ansvar för tjänsterna.

Kommunen har ett ansvar för att se till att rättigheterna och hjälpbehovet hos en person som är berättigad till socialtjänster tillgodoses även vid störningar i tjänestetillbudet. Om den privata tjänsteproducenten t.ex. inte kan leverera tjänsten, måste kommunen se till att ersättande tjänster ordnas. Klientens möjligheter att utnyttja de tjänster han eller hon är berättigad till och att använda sig av tillgängliga rättsmedel får inte påverkas av att myndigheternas ansvar för kostnaderna ordnats på ett sätt som avviker från det normala.

Kommunen ska fatta ett överklagbart beslut även i fråga om tjänster som ordnas enligt lagen om skada ådragen i militärtjänst. Eftersom social- och hälsovårdsverket valt en utomstående producent för städservicen måste klienten – på motsvarande sätt som om kommunen själv producerat tjänsten – ha en reell möjlighet att söka ändring, om tjänsten inte till sin omfattning eller kvalitet motsvarar förväntningarna. Av denna anledning måste även tjänsteproducenten anges i beslutet.

Enligt god förvaltning ska det av ett beslut framgå hur tjänsten rent praktiskt ska ordnas. Sådan specifik information är betydelsefull för klienten bl.a. för att kunna överväga om det eventuellt finns anledning att söka ändring.

Ställföreträdaren för BJO fäste uppmärksamhet vid att kommunen är skyldig att fatta beslut i ärenden som är viktiga för klienterna. Det är också viktigt för kontrollen av medel som Statskontoret betalat i förväg.

Ställföreträdaren för BJO ansåg dessutom att hemvårdsenheten inom stadens social- och hälsovårdsverk försummat sin tillsynsskyldighet då den skaffat städservice som köptjänst till klaganden utan att följa upp hur den fungerade och utan att vända sig till klienten då ärendet med de ogenomförda tjänsterna utreddes. Försummelsen orsakade klienten en förlust i form av utebliven städservice. Handledaren inom hemvården försummade sina plikter eftersom betalningsförbindelsen till företaget, som står för köptjänsten, inte förnyades förrän i samband med utredningen till justitieombudsmannen i februari 2014, varefter städservicen för år 2014 kunde börja. På grund av försummelsen gick klienten miste om flera timmar av den städservice han beviljats.

Ställföreträdaren för BJO ansåg att stadens social- och hälsovårdsverk borde överväga hur klaganden kan gottgöras för de försummelser som lett till att han av orsaker som han inte kan belastas för gått miste om en del av den städservice han beviljats.

STÄLLFÖRETRÄDAREN FÖR BJO PÖLÖNENS
BESLUT 21.2.2014, DNR 5646/4/13*, FÖREDRAGANDE
PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Boendetjänster och äldre personers rätt till utomhusvistelse

I en del kommuner har boendetjänsterna delats upp så att vissa tjänster och verksamheter som ansluter sig till boendet ordnats mot avgift eller så att de boende själva måste skaffa sig dessa tjänster.

BJO konstaterade att boendetjänsterna inte kan delas upp på ett sådant sätt att centrala inslag i tjänsterna avskiljs som avgiftsbelagda tilläggs-tjänster. För sådan verksamhet som utgör ett centralt inslag i tjänsten och som påverkar klientens rättigheter och servicens kvalitet ska inte någon separat, särskild klientavgift uppbäras. Inte heller ska ansvaret för att skaffa sådana tjänster överlämnas till de boende.

De viktigaste grundvärdena inom vården av äldre är respekt för människovärdet, självbestämmanderätt och delaktighet. Varje äldre person måste ha rätt till en värdig ålderdom och gott bemötande. Det ska vara möjligt att delta i olika aktiviteter på enheterna inom äldreomsorgen, allt enligt de boendes fysiska och psykisk förutsättningar.

De äldre måste ha rätt till vård och omsorg av god kvalitet. I servicehelheten för assisterat boende, som ordnas för äldre personer i behov av långvarig vård, ingår sådana åtgärder som kommunen enligt äldreomsorgslagen är skyldig att ordna för att stöda och främja de äldres hälsa och funktionsförmåga, t.ex. möjligheten till utomhusvistelse. BJO ansåg att det vid beredningen av socialvårdslagen och lagen om klientavgifter är väsentligt att se till att boendetjänsterna bildar en helhet som utgår från klientens behov.

BJO SAKSLINS BESLUT 24.6.2014, DNR 3644/2/13*,
FÖREDRAGANDE TAPIO RÄTY

Offentlighet

En myndighet måste besvara en begäran om uppgifter

Klaganden hade i ett ärende som gällde handlingars offentlighet begärt om uppgifter enligt personuppgiftslagen och offentlighetslagen. Han fick inget svar på sina framställningar. Grundtrygghetsväsendet hade i sin utredning och sitt yttrande konstaterat att det inte kunde utredas varför klaganden inte fått de uppgifter han bett om.

BJO konstaterade att en myndighet ska ha en god informationshantering, vilket innebär att handlingar och datasystem samt uppgifterna i dem ska vara behörigen tillgängliga, användbara, skyddade och integrerade. Myndigheten ska också sörja för andra omständigheter som påverkar kvaliteten på uppgifterna och i detta syfte särskilt föra förteckning över de ärenden som har inkommit för behandling, tagits upp till be-

handling, avgjorts eller behandlats eller annars se till att dess offentliga handlingar kan hittas på ett smidigt sätt.

Myndigheterna ska dessutom planera och sköta dokument- och informationshanteringen samt datasystemen och databehandlingen så att handlingsoffentlighet kan genomföras smidigt och så att handlingarna och datasystemen och uppgifterna i dem arkiveras eller utplånas på ett behörigt sätt.

Myndigheterna ska se till att uppgifterna i datasystemen tryggas genom ändamålsenliga förfaranden och datasäkerhetsarrangemang med beaktande av uppgifternas betydelse och ändamål samt de riskfaktorer som riktar sig mot handlingarna och datasystemen samt de kostnader som orsakas av datasäkerhetsåtgärderna.

Dessutom ska myndigheterna se till att deras anställda har nödvändig kunskap om offentligheten för de handlingar som behandlas och om förfarandet, datasäkerhetsarrangemangen och uppgiftsfördelningen vid utlämnande och behandling av uppgifter samt vid skyddandet av uppgifter, handlingar och datasystem och likaså se till att de bestämmelser, föreskrifter och anvisningar som syftar till en god informationshantering iakttas.

Grundtrygghetsväsendet utfärdade senare noggrannare anvisningar om förfarandet bl.a. i fråga om diarieföring och god förvaltning.

BJO SAKSLINS BESLUT 27.1.2014, DNR 4979/4/13,
FÖREDRAGANDE TAPIO RÄTY

Begäran om uppgifter med en fullmakt

Klaganden hade utfärdat en fullmakt för skötseln av sina ärenden. Med stöd av fullmakten begärdes handlingar från en samkommun, där klaganden är klient. Socialchefen för boendeservicen inom samkommunen fattade beslut i ärendet. Enligt beslutet ska samkommunen, trots fullmakten, ännu säkerställa att klienten samtycker till att handlingarna lämnas ut.

BJO konstaterade att sekretessen upphävs när den person vars intressen skyddas samtyckt till att uppgifterna lämnas ut. Sekretessens syfte är att skydda den part vars uppgifter det är fråga om. Sekretessbelagd klientinformation får i regel lämnas ut med ett uttryckligt samtycke av klienten. Ett uttryckligt samtycke ska i praktiken vara skriftligt.

Om en myndighet anser att en begäran om handlingar eller en fullmakt är bristfällig, ska den utan dröjsmål be sökanden komplettera framställningen eller lämna in en tilläggsutredning. Samkommunen hade i och för sig rätt att försäkra sig om att fullmaktsgivaren samtyckt till att handlingarna om henne lämnas ut till fullmaktshavaren. Detta innebar dock att ett särskilt samtycke kan krävas för varje enskilt papper.

BJO SAKSLINS BESLUT 8.4.2014, DNR 302/4/13*,
FÖREDRAGANDE MINNA VERRONEN

Sätten för utlämnande av handlingar

Enligt klagomålet hade en samkommun inte lämnat ut begärda handlingar inom lagstadgad tid. Klagandenas första begäran om handlingar hade besvarats mer än två månader och den andra begäran mer än en månad efter det att ärendet inletts. Till denna del hade den i offentlighetslagen föreskrivna absoluta maximitiden för handläggning av sådana ärenden överskridits. Enligt offentlighetslagen ska en begäran om handlingar besvaras senast inom fyra veckor.

BJO ansåg att den totala handläggningstiden var uppenbart oskälig och stred mot de krav som gäller för behandling av ärenden enligt 21 § i grundlagen. De orsaker som anfördes som motiveringar för dröjsmålet, d.v.s. den exceptionellt stora mängden material, överläggningar som ansågs nödvändiga, annullering av ett överenskommet möte och genomgång av handlingarna tillsammans med klagandena, berättigade inte till avsteg från de i lag föreskrivna tidsfristerna.

Uppgifter som ingår i en handling ska lämnas ut på det sätt som begärts, om inte detta medför oskälig olägenhet för tjänsteverksamheten på grund av att antalet handlingar är stort, kopieringssvårigheter eller annan därmed jämförbar orsak.

BJO gav samkommunen en anmärkning för lagstridigt förfarande och fäste inför framtiden dess uppmärksamhet vid skyldigheten att främja god informationshantering. God informationshantering innebär att myndigheten ska se till att de anställda har nödvändig kunskap om offentligheten för de handlingar som behandlas och om förfarandet, datasäkerhetsarrangemangen och uppgiftsfördelningen vid utlämnande och behandling av uppgifter samt vid skyddandet av uppgifter, handlingar och datasystem och att likaså se till att de bestämmelser, föreskrifter och anvisningar som syftar till en god informationshantering iakttas. Syftet med god informationshantering är att främja offentlighetsprincipen.

BJO SAKSLINS BESLUT 8.4.2014, DNR 302/4/13*,
FÖREDRAGANDE MINNA VERRONEN

Vårdnadshavarens rätt att få information om sitt barn

Klaganden begärde att i egenskap av barnets vårdnadshavare få uppgifter om sitt barn. Hans begäran gällde inte uppgifter om barnets mor. Klagande kritiserade även de råd och de anvisningar han fått om förbudet att använda handlingarna (nyttjandeförbud).

Sökanden, klaganden eller någon annan vars rätt, fördel eller skyldighet ett ärende gäller (part) har rätt att hos den myndighet som behandlar eller har behandlat ärendet ta del av också annat än det offentliga innehållet i en sådan handling som kan eller har kunnat påverka behandlingen av hans eller hennes ärende.

En företrädare eller ett biträde för en part har samma rätt till handlingar som parten. Med företrädare avses t.ex. vårdnadshavaren för en minderårig, som enligt lagen angående vårdnad om och umgängesrätt med barn har rätt att företräda barnet i ärenden som gäller barnets person, om inte annat föreskrivs.

Klaganden hade också fått sådana uppgifter om barnets mor som anslöt sig till uppgifterna om barnet.

BJO konstaterade att det kan vara svårt att skilja uppgifter om barnet från uppgifter om dess vårdnadshavare eller en tredje person, särskilt i fråga om uppgifter som gäller den förälder som bor med barnet. Det är särskilt svårt att skilja åt sådan information i ett barnskyddsärende. Det kan finnas uppgifter om föräldrarnas privatliv som har betydelse för barnets dagliga liv, dess intressen eller rättigheter. Sådan information kan vara betydelsefull för planeringen av tjänster för barnet samt beslut i sådana ärenden.

Myndigheten kan även ha uppgifter om föräldrarna som inte har betydelse för barnets intressen eller rättigheter. Sådana uppgifter kan inte överlämnas till den andra föräldern utan laglig grund. Socialväsendet hade gjort bedömningen att det bland de uppgifter om barnet, som lämnades ut till klaganden, även kunde ingå sådana uppgifter om moderns omständigheter som kan ha haft betydelse för bedömning av barnets behov av tjänster och utformningen av dessa.

BJO konstaterade att uppgifterna om barnet begärdes och utlämnades till det minderåriga barnet förträdare (vårdnadshavare) enligt offentlighetslagen, eftersom de ansågs vara uppgifter som gällde barnet självt. Uppgifterna utlämnades alltså inte till klaganden i hans egenskap av part. I en sådan situation kan inte bestämmelserna om förbud mot användning av uppgifterna (nyttjandeförbud) i offentlighetslagen och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården tillämpas beträffande uppgifter som gäller barnet.

Eftersom det bland uppgifterna om barnet även ingick sekretessbelagda uppgifter om modern, ansåg BJO att det hade varit motiverat att klaganden blivit påmind om att det är fråga om känsliga uppgifter. BJO ansåg även en sådan tolkning vara möjlig att nyttjandeförbudet i offentlighetslagen utsträcks till att gälla åtminstone sådan känslig information om barnets vårdnadshavare som huvudsakligen beskriver moderns personliga omständigheter.

BJO SAKSLINS BESLUT 8.1.2014, DNR 1795/4/13*,
FÖREDRAGANDE TAPIO RÄTY

Rätten för en klient inom socialvården att dokumentera ett möte i sitt eget ärende

En myndighet har inte rätt att förbjuda en socialvårdsklient att spela in ett möte eller någon annan klientsituation när det är fråga om sådan information som personen lagligt kan ta del av och som klienten skulle få ta del av om den hade antecknats i en handling.

BJO ansåg att socialväsendet för rätt i att försöka skydda klienternas personliga integritet och verka för att sekretessbelagda handlingar eller uppgifter inte lämnas ut eller sprids till utomstående. Blotta misstanken om att information lämnas ut till utomstående eller att de på annat sätt får tillgång till den räcker inte som grund för ett förbud.

Under ett möte kan ibland sådan sekretessbelagd information avslöjas som inte får lämnas ut till utomstående eller vars användning kan begränsas. Myndigheten ska i ett sådant fall pröva om informationen kan lämnas ut enligt förutsättningarna i offentlighetslagen och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården.

Endast den omständigheten att en person spelar in samtalen vid ett möte hos myndigheten innebär inte att de anställdas personliga integritet därigenom kränks. Inte heller har en

myndighet på denna grund rätt att förbjuda att en klientsituation spelas in på video, eftersom inspelningen gäller omständigheter som klienten har rätt att göra iakttagelser om. Det är annat om inspelningen lämnas ut utan vederbörligt tillstånd, eftersom klienten då kan göra sig skyldig till brott. Då är det alltid fråga om en bedömning i efterhand.

BJO SAKSLINS BESLUT 17.12.2014, DNR 2276/4/13*,
FÖREDRAGANDE TAPIO RÄTY

God förvaltning

Upprättande av klienthandlingar

Inom socialvården finns inga noggrannare bestämmelser eller anvisningar om hur en myndighet ska upprätta klienthandlingar.

BJO konstaterade upprättandet av klienthandlingar är ett led i god förvaltning. Klienterna kan övervaka myndigheternas verksamhet med hjälp av handlingarna. Myndigheten avgör och fattar beslut om klienten på basis av sådana handlingar. Den som ordnar socialvård eller utför uppgifter inom den måste göra en anteckning i handlingarna när information skaffas från utomstående eller lämnas ut till dem.

De händelser som gällde klaganden hade inte dokumenterats i hennes klienthandlingar. BJO ansåg att ett sådant förfarande stred mot lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården och förvaltningslagen. Kravet på god förvaltning och rättsskyddet för klienter inom socialvården hade inte förverkligats i detta fall. Efter avgörandet utfärdade grundtrygghetsväsendet noggrannare anvisningar om förfarandet i fråga om beslutsfattande, registrering och hörande av klienterna i enlighet med god förvaltning.

BJO SAKSLINS BESLUT 27.1.2014, DNR 4979/4/13,
FÖREDRAGANDE TAPIO RÄTY

Ändringssökande inom socialvården ska behandlas skyndsamt

I ett flertal klagomål kritiserades den långa behandlingstiden för omprövning av beslut inom social- och hälsovårdsverket i en kommun. Klagomålen gällde utkomststöd och handikappservice. Behandlingstiden för omprövningar var 7–9 månader. BJO inledde på eget initiativ en utredning av kommunens förfarande.

Kommunen är skyldig att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Den måste avsätta tillräckliga resurser för sina lagstadgade uppgifter och vid behov öka personalresurserna, omfördela dem eller vidta andra åtgärder, t.ex. arbetsarrangemang, så att de lagstadgade uppgifterna kan utföras. Personalbrist eller en anhopning av omprövningsärenden på grund av semestrar berättigar inte till dröjsmål med behandlingen. Kommunerna måste förbereda sig på sådana förändringar i verksamheten som kan förutses och förebygga eventuella problemsituationer genom att t.ex. planera för olika vikariearrangemang.

Kommunen ansvarar för att dess informationssystem fungerar och att problem i systemen åtgärdas. Detta förutsätter även att det finns beredskap att vidta åtgärder om oväntade problem i systemen uppkommer. Verksamheten bör utformas så att kunderna får en god betjäning och myndigheten kan utföra sina uppgifter effektivt.

Enligt förvaltningslagen ska en begäran om omprövning skyndsamt. Enligt lagen om utkomststöd ska ett ärende om utkomststöd inom kommunen behandlas så att klienternas rätt till oundgänglig försörjning och omsorg inte äventyras. Ärendets natur har betydelse vid bedömningen av hur snabbt en myndighet ska behandla och fatta beslut om en ansökan eller en omprövningsbegäran som en socialvårdsklient lämnar in. Ju betydelsefullare ett ärende är för individens förmåner och rättigheter, desto snabbare bör myndigheten behandla ärendet. Det är även relevant vem som lämnat in ansökan, om det t.ex. handlar om en person med särskilda behov.

BJO konstaterade att de långa behandlingstiderna för omprövningar inom social- och hälsovårdsverket har åtminstone i några fall kunnat äventyra sökandenas grundlagsfästa rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. BJO såg särskilt allvarligt på behandlingstiderna för sådana ändringsansökningar som gällde klienter med särskilda behov, såsom gravt handikappade personer, personer med psykiska problem samt personer som är helt beroende av utkomststödet för sin försörjning. BJO gav social- och hälsovårdsverket en anmärkning för lagstridigt förfarande.

BJO SAKSLINS BESLUT 22.8.2014, DNR 5105/4/13*,
FÖREDRAGANDE TAPIO RÄTY

4.10.2 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret utfördes 21 inspektioner, av vilka 6 gällde barnskyddsanstalter, 11 äldreomsorgsenheter, en bostadsenhet för gravt handikappade personer och en boendeserviceenhet för hemlösa. Dessutom inspekterades grupphemmet Ruths för ensamkommande minderåriga asylsökande, som verkar vid Oravais förläggning, samt familjegrupphemmen vid Vörå flyktingbyrå: Taberna, Stella, Stödis och Villa Miranda (se bilaga 5).

Inspektionerna utfördes både vid myndigheternas egna enheter och vid enheter som drivs av privata tjänsteproducenter i form av köptjänster. Inspektionerna utfördes allt oftare utan förhandsanmälan. Enligt beslut av BJO genomfördes 11 oanmälda inspektioner vid enheter för effektiviserat boende och enheter som erbjuder dygnet runt service för äldre personer. Syftet med inspektionerna av ålderdomshem och serviceboenden var att granska hur kommunerna tillgodoser äldre personers rätt till god omsorg. Särskild uppmärksamhet fästes vid de äldres rätt till personlig integritet på enheterna, hur rehabiliteringstjänsterna fungerade och hur vården i livets slutskede och den smärtbehandling som hör till sådan vård ordnats inom enheterna.

Genom inspektionerna granskades även de äldres rätt till utomhusvistelse och deras möjligheter att delta i olika aktiviteter enligt sin fysiska och psykiska förmåga. Därtill granskades personalresurserna, brandsäkerheten och hur möjligheten till toalettbesök ordnats.

Inom den övriga socialvården gjordes en oanmäld inspektion vid stiftelsen Sininauhasäätiös boendeserviceenhet på Rosavillagatan i Helsingfors. Syftet var att göra en bedömning av hur enheten ordnade boendetjänster för bostadslösa unga personer med missbruksproblem och psykiska problem.

Inspektionerna inom barnskyddet och vid övriga enheter för barn behandlas i avsnittet om barnets rättigheter s. 231.

Iakttagelserna vid inspektioner av tjänster för personer med funktionsnedsättning behandlas i avsnitten 3.3 s. 75 och 3.6 s. 94.

I fall inspektionerna har skett vid enheter där det finns eller kan finnas personer som berövats sin frihet, behandlas de också i avsnitt 3.3 Nationell förebyggande mekanism mot tortyr s. 67.

4.11

Häls- och sjukvård

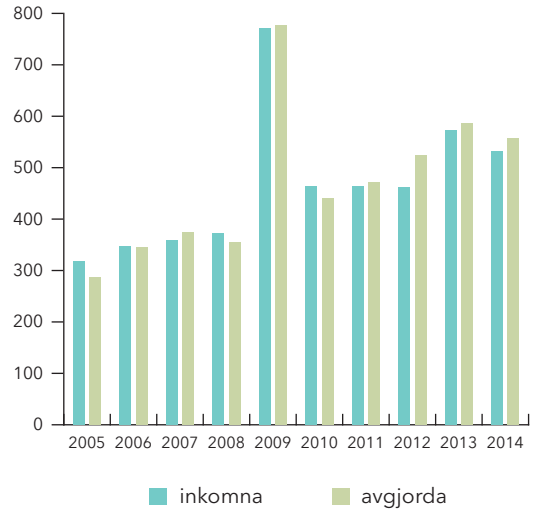
JO utövar tillsyn över den offentliga hälso- och sjukvården. Tillsynen gäller i synnerhet tillgodeendet av den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som enligt 19 § 3 mom. i grundlagen hör till vars och ens grundläggande rättigheter. Laglighetskontrollen är viktig särskilt i samband med övervakningen av sådan psykiatrisk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja. JO är däremot inte behörig att övervaka sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utövar sitt yrke självständigt. JO har inte heller behörighet att utöva tillsyn över privata producenter av hälso- och sjukvårdstjänster, med undantag för situationer där kommuner eller samkommuner köper tjänster av dem. JO utövar också tillsyn över försvarsmakten och hälso- och sjukvården inom fångvården (se ovan avsnitten 4.4 och 4.7).

Ärenden som gällde hälso- och sjukvård ingick i JO Petri Jämskeläinens uppgifter. Som huvudföredragande verkade referendarierådet Kaija Tanttinen-Laakkonen. Om inte något annat nämns avjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 4.11.2 av JO och föredrogs av huvudföredraganden.

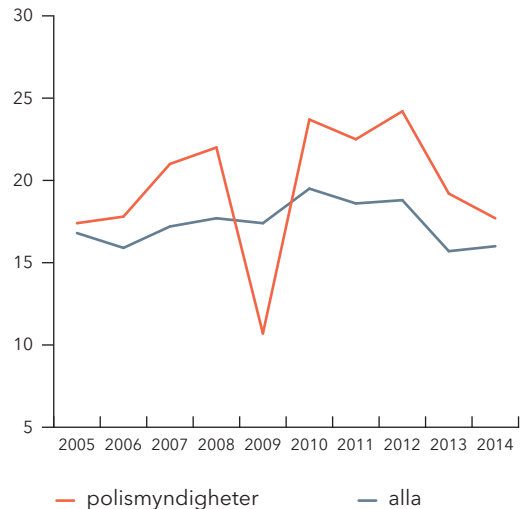
4.11.1

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Många av klagomålen gällde ordnandet av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, patientens rätt till god hälso- och sjukvård samt till gott bemötande, patientens självbestämmanderätt och rätt till information samt patientjournalanteckningar. I likhet med de tidigare åren riktades det också kritik mot behandlingen av ärenden vid myndigheter och verksamhetsenheter som tillhör hälso- och sjukvårdssektorn.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2005–2014



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

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).

Under verksamhetsåret avgjorde JO 557 klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn. Därutöver tog JO tre ärenden till prövning på eget initiativ. Åtgärdsavgörandena motsvarade 17,7 % av klagomålen och av de ärenden som undersöktes på eget initiativ inom detta sakområde.

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 jämfört med 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.

4.11.2

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 föranlett framställning från JO:s sida. Alla framställningar har ännu inte besvarats.

Akut tandvård för gravt utvecklingsstörd patient försumrades

En specialisttandläkare i munkirurgi vid centralsjukhuset i Egentliga Tavastland och sjukvårdsdistriktet i Egentliga Tavastland fick en anmärkning av JO för att de försummat att ordna akut munhälsovård åt en gravt utvecklingsstörd patient. JO ansåg att försummelsen orsakat patienten sådan onödig smärta och onödigt lidande som inte kan gottgöras endast genom att klandra

de ansvariga. JO föreslog att samkommunen för sjukvårdstjänsterna i Egentliga Tavastland gottgör patienten för den upplevda kränkningen av patientens grundläggande och mänskliga rättigheter. Samkommunen anmodades meddela JO om sina åtgärder.

Patienten bor på ett servicehem. Patienten har diagnosticerats med djup utvecklingsstörning, autistisk störning samt störning i tal- och språkutvecklingen. Patienten kan inte tala eller språkligt uttrycka sin smärta. Klagomålet framfördes av patientens syster som agerar som patientens intressebevakare.

Utvärderingen av patientens vårdbehov misslyckades på flera sätt. En hälsocentralläkare gav 7.8.2013 patienten en remiss till anestesitandvård vid centralsjukhuset, men definierade remissens brådskandeklass som mer än 30 dagar. Specialisttandläkaren vid centralsjukhuset satte utifrån remissen patienten i kö till icke-brådskande vård för att under obestämd tid vänta på vård. Enligt lag kan detta inte göras, utan läkaren borde ha informerat patientens intressebevakare om tidpunkten för vården. Dessutom borde läkaren ha beaktat symtomen som hänvisades till i remissen. Läkaren borde ha ordnat en tid för brådskande behandling, i synnerhet då en tandläkare inte konsulterats angående patientens tillstånd.

Då patientens smärta förvärrades, gjorde en annan hälsocentralläkare upp en brådskande remiss. Först efter flera skeden fick patienten 19.9.2013 anestesitandvård vid hälsocentralen. Efter detta lättade patientens smärta och patientens starka smärtmedicinering kunde avslutas.

JO ansåg att patienten behövde akut munhälsovård och att försummelsen av att ordna vården orsakade patienten onödig smärta och onödigt lidande. Patientens rätt enligt grundlagen till oundgänglig omsorg och tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster förverkligades inte. Patienten garanterades inte heller behandling enligt grundlagen för att trygga patientens människovärde.

Enligt JO borde det i bedömningen av vårdbehovet bättre tagits hänsyn till informationen om patientens tandsmärtor som tillhandahållits av servicehemmets personal. Patienten hade bl.a. skadat sig själv genom att slå huvudet i väggen.

Valvira konstaterade i sitt utlåtande till JO att anestesitandvården inom sjukvårdsdistriktet i Egentliga Finland ordnas oregelbundet och oenhetligt. Dessutom är tjänsteutbudet knappt och akuta behov kan inte uppfyllas. I sitt beslut framhävde JO att kommuner eller samkommuner för sjukvårdstjänster har haft en skyldighet enligt hälso- och sjukvårdslagen att ordna jour dygnet runt för akut munhälsovård redan fr.o.m. den tidpunkt då lagen trädde i kraft, dvs. 1.5.2011. JO har flera gånger påpekat om saken till hälsovårdsmyndigheterna (4915/4/13*).

Sjukvårdsdistriktet i Egentliga Tavastland har meddelat att ärendet utreds av ett försäkringsbolag, som sjukvårdsdistriktet anlitar. Sjukvårdsdistriktet har en ansvarsförsäkring som täcker skador som förorsakats tredje man. Sjukvårdsdistriktet beslöt betala 1 500 euro som ersättning för den onödiga sveda och värk som orsakats patienten.

JO föreslår nationella anvisningar om bedömning av vårdens angelägenhetsgrad

Ett litet barn som misstänktes ha fått ett främmande föremål i andningsvägarna var tvungen att vänta på läkarvård i över en timme vid en jourmottagning vid en hälsovårdscentral. JO föreslog att Valvira överväger om det finns behov av att utveckla tydliga nationella anvisningar för den första bedömningen av vårdens angelägenhetsgrad. JO anser att sådana anvisningar vore viktiga med tanke på patientsäkerheten, likabehandlingen av patienter och den fortsatta vården.

Den första bedömningen av vårdens angelägenhetsgrad, triage, handlar om hur snabbt vården måste inledas. I hälsovårdscentralens triageklassificering saknades uppgifter om att misstan-

ke om främmande föremål i andningsvägarna hör till de fall som kräver brådskanie vård.

I den granskning av triage-klassificeringarna i Finland som utfördes av en av Valviras permanenta sakkunnigläkare framgick att endast vid Norra Karelen centralsjukhus klassificeras miss-tanken om främmande föremål i andningsvägar-na uttryckligen som angelägenhetsgrad A eller B. Patienten ska då få läkarvård inom 10 minuter.

Bedömningen av vårdens angelägenhetsgrad vid olika vårdenheter ska enligt JO ske på enhetliga grunder så att patienterna inte försätts i en olikvärdig ställning på grund av var de befinner sig. Bedömningsgrunderna förefaller emellertid att uppvisa skillnader som inte kan accepteras. Däremot är det möjligt att i de lokala anvisningarna om triage ha bestämmelser som preciserar arbetsfördelningen och vårdmetoderna. Det finns inte närmare lagstiftning eller nationella anvisningar om bedömningen av vårdens angelägenhetsgrad (2704/4/13*).

Valvira meddelade att verket ordnat ett arbetsmöte, vid vilket deltagarna var ense om att det finns ett behov av nationella riktlinjer för bedömningen av vårdens angelägenhetsgrad (trriage). Valvira föreslog att SHM ser till att nationella anvisningar för primärhälsovården och samjourerna utarbetas och att arbetsfördelningen mellan sjukskötare och läkare i fråga om bedömningen av vårdbehovet preciseras.

Uppföljning av barn med gomspalt inom allmän hälso- och sjukvård

JO framförde för Valvira att verket ska styra med tillgängliga metoder den offentliga hälso- och sjukvården som sedan ska ordna att uppföljningen av barn med gomspalt sker hos en specialistläkare i foniatri. Han bad Valvira att underrätta honom om eventuella åtgärder i ärendet.

JO utreder ärendet till följd av klagomålet. Den permanenta sakkunniga inom foniatri vid Valvira konstaterade att alla spaltbarn ska ingå i uppföljningen som genomförs av specialistlä-

karen i foniatri (det vill säga tal- och röstrubbningar) på central- och universitetssjukhusen inom den egna regionen. Foniatri är en medicinsk specialisering i talproblem som orsakas av en spalt men även i andra tal-, språk- och inlärningssvårigheter.

JO ansåg att om barnen med gomspalt ingår i gruppen som uppföljs av specialistläkare i foniatri inom den allmänna hälso- och sjukvården skulle det trygga hälso- och sjukvårdstjänsterna som avses i konventionen om barns rättigheter och att tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som tryggas enligt grundlagen genomförs (976/4/13).

Valvira meddelade att verket lämnat ett brev till sjukvårdsdistrikten och kommunerna där verket uppmanar dem att ombesörja att alla barn som har en medfödd spaltgom uppföljs av en specialistläkare i foniatri.

Hjälpmedel för medicinsk rehabilitering överläts enligt varierande grunder

JO kritiserade rutinerna och anvisningarna som vissa sjukvårdsdistrikt och hälsovårdscentraler följt då peruker delas ut till personer som behöver dem som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. JO betonade vikten av social- och hälsovårdsministeriets (SHM) skyldighet att ge anvisningar och utöva tillsyn.

Institutet för hälsa och välfärd (THL) gjorde på ministeriets begäran en utredning om sjukvårdsdistriktens och de större hälsovårdscentralernas praxis vid utdelningen av peruker som utdelas som hjälpmedel vid medicinsk rehabilitering. Enligt utredningen begränsar vissa sjukvårdsdistrikts och hälsovårdscentralers vårdpraxis utdelningen av peruker som används som hjälpmedel på ett sätt som inte kan anses lagenlig.

Perukerna är i regel av syntetiskt material och priset på dem har ofta en övre gräns. Skillnaderna för prisgränserna är betydande mellan de olika instanserna. En instans hade dessutom bestämt ett lägre pris för perukerna för kvinnor än för

män. Alla instanser hade inte heller beaktat att enligt lagen är vården av en peruk som överlämnas som hjälpmedel kostnadsfri för patienten. Inom nästan alla organisationer kunde peruken även måttbeställas.

JO betonade i sitt beslut jämlikhetsbestämelsen enligt grundlagen. När hälsovårdstjänsterna utvärderas bör uppmärksamhet ägnas dels åt jämlikheten mellan invånarna i respektive kommun, dels åt jämlikheten mellan invånarna i olika kommuner. Han betonade att en tillräcklig tillsyn av hälso- och sjukvårdstjänster är en centralt viktig metod att trygga denna grundläggande rättighet. JO bad ministeriet meddela vilka åtgärder som vidtagits (1077/4/13*).

SHM meddelade att ministeriet skickat 2.12.2014 ett elektroniskt meddelande till sjukvårdsdistrikten där sjukvårdsdistrikten påmindes om lagenlig utlämningspraxis för peruker. SHM bad även sjukvårdsdistrikten förmedla informationen till de instanser inom hälsovårdscentralerna inom distrikten som tar beslut om överlämningskriterierna för peruker och för dem som genomför överlämnandet i praktiken.

JO har redan tidigare ingripit i brister som observerats i samband med överlämnandet av hjälpmedel.

År 2011 beviljade samkommunen för hälsovården i Mellersta Satakunda inte patienten en peruk enligt individuella grunder och fick kritik från JO. Han ansåg det nödvändigt att ministeriet utfärdar en förordning så att en jämlik tillgång av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering tryggas. Förordningen om utlämning av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering (1363/2011) trädde i kraft i början av 2012.

Samma år lämnade Invalidförbundet rf in ett klagomål till JO om att sjukvårdsdistrikten vägrade gravt handikappade personer som bor i boendeserviceenheter hjälpmedel som de behövde, såsom duschstolar, elektriska sängar och personlyftanordningar. Även då bad JO ministeriet att utfärda anvisningar till sjukvårdsdistrikten om praxis i enlighet med förordningen om utlämnande av hjälpmedel. Ministeriet meddelade att de

sammanställer detaljerade anvisningar om ämnet och att de följer att förordningen tillämpas (2495/4/12*).

Uppföljning av ögonsjukdom ska ordnas inom den offentliga hälso- och sjukvården

Uppföljningen av en ögonsjukdom som bedöms nödvändig ingår enligt JO i den hälso- och sjukvård som den allmänna hälso- och sjukvården är skyldig att anordna. En sådan praxis då uppföljningen av ögonsjukdomarna utesluts från organiseringsansvaret inom den allmänna hälso- och sjukvårdens verksamhetsenheter och patienterna som behöver uppföljning anvisas till den privata sektorn på egen bekostnad strider mot lagen.

Patienten har alltså rätt att välja om han eller hon utnyttjar den allmänna hälso- och sjukvårdens tjänster eller den privata hälso- och sjukvårdens tjänster. Patientens valfrihet förutsätts dock av att han eller hon får rätt information om att den nödvändiga uppföljningen av sjukdomen ingår i den allmänna hälso- och sjukvårdens ansvar.

Verksamhetsenheten inom den allmänna sjukvården kan själv ordna en sådan uppföljning av sjukdomen eller utnyttja andra alternativa metoder som föreskrivs i lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården, t.ex. genom att köpa en sådan sjukdomsuppföljning från en privat tjänsteleverantör. Om tjänster köps från en privat tjänsteleverantör ska i enlighet med lagen om klientavgifter i social- och hälsovården de avgifter och ersättningar som uppbärs av användaren vara desamma som när verksamhetsenheten inom den offentliga hälso- och sjukvården själv ordnar tjänsterna.

Enligt JO fick Kliniken för ögonsjukdomar vid Helsingfors universitets centralsjukhus (HUCS) inom samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) inte anvisa en patient som led av keratokonus på egen bekostnad till en privat ögonläkare för uppföljning av ögonsjukdom om en sådan uppföljning var medicinskt nödvändig för patienten. JO ansåg att Kliniken

för ögonsjukdomar borde ha upprättat en tydlig vårdplan för patienten i enlighet med patientlagen om vilken typ av uppföljning och vård som var nödvändig för patienten.

JO delgav HNS och Kliniken för ögonsjukdomar vid HUCS sin uppfattning om bristerna i uppföljningen och behandlingen av patientens ögonsjukdom. JO delgav Valvira sitt beslut och bad Valvira göra en bedömning om en ny arbetsfördelning mellan HNS samt Helsingfors social- och hälsovårdsverk gällande uppföljning av patienter som lider av keratokonus är befogad. Han bad Valvira meddela honom om eventuella åtgärder (2846/4/13*).

Valvira meddelade att en ny arbetsfördelning mellan HNS och Helsingfors social- och hälsovårdsverk för uppföljning av patienter som lider av keratokonus är befogad. Valvira meddelade om delgivande av JO:s beslut till förvaltningsöverläkaren inom HNS med avsikt att denna genomför de innehållsmässiga ändringarna i patientanvisningen som ges till dessa patienter.

lakttagande av vårdgaranti vid familjerådgivningen

Enligt BJO ska ett barn eller en ung person få de nödvändiga mentalvårdstjänsterna senast tre månader efter att vårdbehovet konstaterats och redan innan denna tidpunkt om behovet av vård är brådskande eller om medicinska, terapeutiska eller övriga motsvarande faktorer förutsätter detta. Detta är förfarandet oberoende om kommunen ordnar tjänsterna vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården eller vid en familjerådgivning. Kommunens skyldighet är att se till att social- och hälsovårdstjänsterna ordnas enligt behov och i nödvändig omfattning.

Om de nödvändiga mentalvårdstjänsterna inte kan ordnas vid familjerådgivningen under den tid som barnets eller den unga personens hälsotillstånd kräver eller senast inom tre månader efter bedömningen av vårdbehov ska kommunen ordna den nödvändiga tjänsten på annat

sätt t.ex. genom att skicka barnet eller den unga personen till den offentliga verksamhetsenheten inom hälso- och sjukvården eller genom att skaffa tjänsten som t.ex. en köpt tjänst.

Enligt BJO är och har lagstiftarens avsikt varit att tillämpa vårdgaranti vid familjerådgivningen. Hon betonade att vårdgarantin gällt mentalvårdstjänster för barn och unga personer redan fr.o.m. 1.1.2001. För att förtydliga lagstiftningen ansåg BJO det dock grundat att precisera i lagstiftningen t.ex. så att det i socialvårdslagen skulle hänvisas till vårdgarantin enligt de i hälso- och sjukvårdslagen gällande bestämmelserna med avseende på medicinsk undersökning eller vård som ges vid familjerådgivning.

BJO ansåg att en drygt 10 månader lång väntetid för ett barn till utredningsfasen vid Hyvinge familjerådgivning är orimligt lång med avseende på bestämmelserna för ordnandet mentalvårdstjänster för barn och unga personer och lagstiftarens avsikt. En så lång väntetid tryggade inte barnets rätt att ta del av de hälso- och sjukvårdstjänster som avses i konventionen om barnets rättigheter eller tillräckliga social- och hälsovårdstjänster som avses i grundlagen.

BJO fäste uppmärksamhet vid utredningen genomförd av överläkaren vid barnpsykiatri vid Hyvinge sjukvårdsområde inom HNS enligt vilken personalresurserna vid den barnpsykiatriska enheten vid Hyvinge sjukhus är knappa med avseende på behovet hos upptagningsområdets befolkning jämfört med personalresurserna vid t.ex. de regionala barnpsykiatriska poliklinikererna inom HUCS. BJO betonade att verksamhetsförutsättningarna för hälso- och sjukvård i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen enligt vilka personalens sammansättning och mängd som ansvarar för hälso- och sjukvård inom sjukhusdistriktet ska motsvara behovet av hälso- och sjukvård hos områdets befolkning.

BJO delgav Hyvinge familjerådgivning sin uppfattning om barnets orimligt långa väntetid till familjerådgivningens utredningsfas. Han fäste HNS:s uppmärksamhet vid det som han konstaterat om hälso- och sjukvårdens verksam-

hetsförutsättningar. Han delgav SHM sin uppfattning om preciseringsbehovet i lagstiftningen. BJO bad ministeriet meddela vilka åtgärder hans framställning gett anledning till.

BJO SAKSLINS BESLUT 3.7.2014, DNR 182/4/13,
FÖREDRAGANDE KAIJA TANTTINEN-LAAKKONEN

SHM konstaterade att ärendet berör förutom familjerådgivningen även andra sektorer där hälso- och sjukvårdstjänster tillhandahålls vid socialvårdens verksamhetsenheter. I samband med missbrukarvården är problemet bl.a. att bestämmelserna gällande vårdgarantier inte följts om enheten utsetts till en enhet inom socialvården. Eftersom syftet är att de gemensamma enheterna för social- och hälsovård ska öka ytterligare och att gällande lagstiftning följs korrekt i alla dessa, innefattas i den nya socialvårdslagen en förtydligande bestämmelse (2 §) som gäller all gemensam verksamhet inom social- och hälsovården. Motsvarande bestämmelse innefattas för tydlighetens skull även i hälso- och sjukvårdslagen (8 a §).

Patienten bör kunna ge sitt på vetskap baserade samtycke till studerandes närvaro

JO kritiserade förfarandet vid samkommunen Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt att inte korrigera sina anvisningar gällande undervisningspatientens ställning vid ett undervisningssjukhus. JO hade redan tidigare kritiserat sjukvårdsdistriktet av samma anledning (se JO:s berättelse från år 2012, s. 269). JO:s uppfattning var fortsättningsvis att patienten bör ge sitt på vetskap baserade samtycke till studenters närvaro. Studenternas deltagande vid patientronder förutsatte inte enligt sjukhusets anvisningar att ett särskilt samtycke ombeds av patienten.

JO hänvisade till den senaste tidens avgörandepraxis enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) där det konstateras att studenternas närvaro utan patientens uttryckliga samtycke bröt mot patientens integritetsskydd (avgörande *Konovalova*

mot Ryssland 9.10.2014). Enligt domen skulle patienten ha informerats precist och hennes samtycke säkerställt att även medicinstuderande deltog vid förlossningen. Eftersom detta inte gjordes kränktes den klagandes rätt till integritetsskydd i enlighet med artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

JO delgav samkommunen Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt sitt beslut. Han bad samkommunen att meddela hur patientens rätt till integritetsskydd enligt hans ställningstaganden och Europadomstolens dom beaktats i anvisningarna och i praktiken vid Uleåborgs universitetssjukhus (1349/4/13*).

Samkommunen Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt meddelade följande: I praktiken informeras patienten vid mottagningssituationen innan mottagningen att studeranden närvarar och att dessa presenterar sig sedan. Samtidigt ombeds patienten om samtycke, t.ex. "Passar det om studenterna närvarar?" På bäddavdelningen informeras patienterna under rondan att studeranden närvarar och samtidigt ombeds patienterna om samtycke på samma sätt som ovan.

Isolerade patienter på Niuvanniemi sjukhus

Med anledningen av inspektionen på Niuvanniemi sjukhus 19–22.10.2010 bestämde JO att be om ytterligare utredning av följande punkter:

- Kan patienternas långvariga isoleringar på Niuvanniemi sjukhus förkortas genom strukturella lösningar såsom genom att inrätta mindre enheter eller på annat sätt?
- Fanns det efter en rymning laglig grund att isolera en av patienterna?
- Var vissa patienters klädsel och annan utrustning under isoleringen lagenlig?

JO ansåg det vara oroväckande att vissa patienter tvingades tillbringa mycket långa tider isolerade från andra patienter. När isolering ändå är nödvändig på grund av patientens symtom måste särskild uppmärksamhet fästas vid patientens förhållanden under isoleringen. Enligt JO

har sjukhuset under senare tid på ett positivt sätt strävat att förbättra utrustningen i isoleringsrummen när det är möjligt utgående från patientens tillstånd. JO konstaterade att det mycket knapphändigt utrustade isoleringsrummet inte lämpar sig för en långvarig vistelse om inte det finns särskilda grunder i anknytning till säkerhet för förfarandet. JO är av samma åsikt som THL att det skulle vara önskvärt att avstå ifrån behovet att använda s.k. baljor och andra bäcken om inte säkerhetsaspekterna förutsätter något annat.

JO:s avgörandepraxis förutsätts det att patienten alltid har möjlighet att kontakta vårdpersonalen via en ringklocka eller på annat sätt från sitt isoleringsutrymme. JO ansåg även såsom THL att möjligheten för patienten att inta sin måltid på annat ställe än i isoleringsutrymmet ska främjas.

JO betonade att patienten inte får isoleras naken. JO anser att det kan vara acceptabelt endast i mycket exceptionella situationer då patienten inte ens kan lämnas ensam iklädd i isoleringskläder. När det beaktas att isoleringen av patienten naken kan betyda förbjuden förnedrande behandling enligt grundlagen och konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna ansåg JO det nödvändigt att tillräcklig motivering gällande patientens avvikande klädsel presenteras i journalhandlingarna. JO bad sjukhuset av överväga komplettering av anvisningar gällande begränsningsåtgärder. JO ansåg det även viktigt att sjukhuset skaffar sådana kläder för både manliga och kvinnliga patienter som självdestruktiva isolerade patienter kan använda på ett säkert sätt.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 6.3.2014, DNR 1220/2/11*,
FÖREDRAGANDE HÅKAN STOOR

Utredning av användarlogg för patientjournal

Patienten har bett samkommunen om utredning av användarloggen för hans eller hennes patientjournal. I utredningen framkom att avdelningssekreteraren hade tittat på patientens uppgifter.

Utgående från samkommunens utredning av avdelningssekreteraren framgick det att han eller hon nämnt en förfrågan om kommunfaktureringsom en eventuell anledning till loggmarkeringarna. Datasäkerhetsgruppen inom kommunen utredde inte ärendet även om uppgifterna var tillgängliga. Det var uppenbart att uppgifterna var betydelsefulla med avseende på bedömningen av avdelningssekreterarens förfarande.

Om datasäkerhetsgruppen hade skaffat dessa uppgifter ansåg JO det sannolikt att breven som skickades till avdelningssekreterarens nya arbetsgivare och patienten hade formulerats på ett anorlunda sätt. Av dessa erhöles nu en uppfattning att samkommunen ansåg att avdelningssekreteraren handlat på ett felaktigt sätt.

Enligt JO utredde datasäkerhetsgruppen inom samkommunen ärendet bristfälligt. Eftersom det förflutit en lång tid sedan de bakomliggande händelserna i logguppgifter skulle utredningsarbetet ha genomförts så noggrant som möjligt och slutsatserna presenterats så försiktigt som möjligt.

Enligt JO kan avdelningssekreteraren till följd av datasäkerhetsarbetsgruppens förfarande på goda grunder upplevt att han eller hon ogrundat utsatts för misstanke om brott mot datasäkerhet vilket var en ärekränkning och medförde lidande.

JO bad samkommunen överväga om den kan gottgöra avdelningssekreteraren för orsakad ideell skada. JO bad samkommunen dessutom att kontrollera sina förfaranden vid utredning av logguppgifter och vid behov korrigera sina anvisningar. JO bad samkommunen underrätta honom om sina åtgärder.

JO JÄÄSKELÄISENS BESLUT 26.3.2014, DNR 1211/4/13*,
FÖREDRAGANDE HÅKAN STÖÖR

Samkommunen meddelade att den skickat en skriftlig beklagan och ursäkt till avdelningssekreteraren för det lidande och den förfärgelse den bristfälliga hanteringen orsakat denna.

Tillsyn av sakkunnigläkare

JO har i sin avgörandepraxis vanligtvis ansett att sakkunnigläkaren ansvarar baserat på sin läkarutbildning och sitt ansvar som yrkesutövare för utlåtanden och ställningstaganden gällande enskild persons hälsotillstånd även när de gäller förmånsärenden. Tillsynsmyndigheternas, SHM:s, Valvira, läkarens egen uppfattning om gränserna för sina befogenheter har varierat i den här frågan. JO utredde ärendet på eget initiativ.

Tillsynsmyndigheternas uppfattning är att enligt 1 § i lagen om yrkesutbildade personer gäller tillsynen den verksamhet som de yrkesutbildade personerna bedriver inom hälso- och sjukvården. I tillsynsmyndigheternas befogenheter ingår däremot inte den verksamhet som den yrkesutbildade personen inom hälso- och sjukvården bedriver när detta sker utanför den egentliga hälso- och sjukvården. Valvira hänvisar dessutom till de detaljerade motiveringarna i 24 § i lagen om yrkesutbildade personer enligt vilka Rättsskyddscentralen inom hälso- och sjukvård styr och övervakar den verksamhet som de yrkesutbildade personerna bedriver inom hälso- och sjukvården (RP 33/1994 rd).

JO konstaterade att bestämmelsen i 1 § i lagen om yrkesutbildade personer om lagens syfte varken är en bestämmelse om befogenhet eller bestämmelse om tillämpningsområde. Bestämmelsen i 24 § är en bestämmelse om befogenhet vari uttryckligen bestäms om styrning och övervakning av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård. Formuleringen övervakning av yrkesutbildade personer i bestämmelsen begränsas inte till verksamhet inom hälso- och sjukvård. Om en sådan begränsning av befogenheter skulle ha avsetts anser JO det som klart att det skulle ha innefattats i författningstexten.

Bestämmelserna i 5 kap. i lagen om yrkesutbildade personer gällande tillsyn av yrkesutbildad personal inom hälso- och sjukvård gäller allmänt för yrkesutbildade personers yrkesverksamhet. I bestämmelsen "Påföljder av felaktigt förfarande"

i 26 § i lagen framgår det tydligt att övervakningen inte endast begränsas till yrkesutbildad persons verksamhet inom hälso- och sjukvård utan omfattar all yrkesverksamhet utförd av yrkesutbildad personal. Bestämmelsen i 19 § i lagen om yrkesutbildad personal om skyldigheten för yrkesutbildad personal inom hälso- och sjukvård att följa Valvira och regionalförvaltningsverkets bestämmelser och ge dem nödvändig information, förklaringar och utredningar, omfattar all yrkesverksamhet utförd av yrkesutbildad personal. Riksdagens social- och hälsovårdsutskottet har upprepade gånger och tydligt tagit ställning till att specialistläkarna vid förmånsanstalterna ska omfattas av övervakningen avsedd i lagen om yrkesutbildad personal (ShUB 11/2004 rd, ShUB 12/2004 rd och ShUB 7/2014 rd).

På basis av lagen om yrkesutbildad personal och standpunkten för riksdagens social- och hälsovårdsutskott anser JO det klart att sakkunnigläkarnas verksamhet är sådan yrkesverksamhet som avses i lagen om yrkesutbildad personal som ska övervakas av Valvira och regionalförvaltningsverken. Omfattningen av denna övervakning och det konkreta innehållet är en annan fråga som beror på det behandlade ärendet och ärendets natur. Övervakning av sakkunnigläkare innebär t.ex. inte att Valvira eller regionalförvaltningsverket ska ge ett slags nytt utlåtande om ärendet som sakkunnigläkaren bedömt. Angående övervakningen av innehållet i sakkunnigläkarens medicinska bedömning finns behovet att ingripa endast om t.ex. bedömningen är uppenbart felaktig.

Övervakningen av sakkunnigläkare stöds även av reella argument. Övervakningen behövs och övriga instanser förutom Valvira och regionalförvaltningsverken kan inte bedöma korrektheten i sakkunnigläkarnas yrkesverksamhet. Även om t.ex. systemet för ändringssökande av förmånsärenden är en garanti för den förmånssökandes rättskydd, förutsätts den sökandes rättsskydd av att de myndigheter som avgör hans eller hennes ärenden eller som sköter offentliga uppdrag övervakas effektivt. När offentliga förvaltningsupp-

gifter lämnas till en privat aktör vilket i stor utsträckning är fallet inom socialförsäkringssystemet, får arrangemangen inte äventyra de grundläggande rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning enligt grundlagen.

JO delgav SHM, Valvira och regionalförvaltningsverken sin uppfattning om övervakningen av sakkunnigläkarna för beaktande. JO skickade sitt beslut för kännedom till Finansinspektionen (1836/2/10).

4.11.3 INSPEKTIONER

Vid sina inspektioner av verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukhusvård granskar JO i synnerhet förhållandena för tvångsintagna patienter 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 och hur man tar hänsyn till patienternas anhöriga i detta sammanhang. Dessutom var syftet att utreda hur vårdgarantin fullföljs.

Vid inspektionerna diskuterar JO och föredragandena med sjukhusledningen, patientombudsmannen, personalen och patienterna, tar del av handlingar samt granskar slutna avdelningar och isoleringsrum. En detaljerad beskrivning av observationer och ställningstaganden under JO:s inspektioner finns t.ex. i JO:s berättelse för år 2012 (se s. 259–264).

År 2014 inspekterade JO den psykiatriska resultatenheten i Jorvs klinikgrupp vid HUCS inom HNS, vuxenpsykiatri vid Forssaregionens samkommun för hälsovård, Muurola sjukhus inom samkommunen Lappands sjukvårdsdistrikt och Keroputaa sjukhus inom samkommunen Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt. Alla inspektioner utom inspektionen av Jorvs klinikgrupp genomfördes oanmälda och på de föredragandes initiativ. Iakttagelser gjorda vid inspektionen beskrivs i avsnittet 3.3.

4.11.4

AVGÖRANDEN

Tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster

Fullföljande av vårdgarantin

Mängden klagomål som gällde hur vårdgarantin fullföljts har minskat under de senaste åren. JO riktade kritik mot fullföljandet av vårdgarantin i följande avgöranden.

Tillgång till vård vid munhälsovården inom samkommunen Kajanalands social- och hälsovård tillgodosågs inte i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen eftersom t.ex. symtomfria, icke-brådskande patienter som köade för tandvård var tvungna att vänta på att få vård i något över ett drygt år i Kajana. JO betonade att en tidsfrist på sex månader inom munhälsovården är en maximitid: patienten måste få vård även före denna tidpunkt om vården inte kan uppskjutas på grund av medicinska, terapeutiska eller andra motsvarande grundade anledningar utan att patientens hälso-tillstånd äventyras (1008/4/13).

Inledandet av bedömningen av behovet av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering, hjälpmedel för närkommunikation för en person med funktionsnedsättning fördröjdes i strid mot hälso- och sjukvårdslagen vid Hjälpmedelscentralen vid HNS eftersom bedömningen av behovet av hjälpmedel inleddes först cirka sju veckor efter att remissen anlänt till Hjälpmedelscentralen (4321/4/13).

Barnets väntetid på drygt ett år till familjerådgivningen i staden Ackas var orimligt lång med avseende på bestämmelserna om ordnandet av mentalvårdstjänster för barn och unga personer (2785/4/13).

Det rådde fortfarande brister i ordnandet av medicinsk rehabilitering

Efter att ansvaret för anordnande av den medicinska rehabiliteringen av barn med grav funktionsnedsättning övergått från Folkpensions-

anstalten till Brahestadsnejdens välfärdssamkommun hade det varit motiverat att uppdatera och sammanställa barnets rehabiliteringsplan tillsammans med specialistsjukvården och primärvården. JO betonade att planeringen av rehabiliteringen och rehabiliteringsplanen har en central roll i patientens rehabiliteringsprocess. Den medicinska rehabiliteringen ska planeras så att den bildar tillsammans med patientens vård och annan eventuell rehabilitering en funktionell helhet.

Enligt JO hade det varit korrekt om Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt hade samarbetat med Brahestadsnejdens välfärdssamkommun för att utreda hur kunnandet inom olika yrkesgrupper kunde ha utnyttjats på bästa sätt för barnets medicinska rehabilitering. Inom sjukvårdsdistriktet fanns det behov av styrning av utvecklingen av den medicinska rehabiliteringen och det fanns anledning för sjukvårdsdistriktet att vidta åtgärder för att säkerställa utvecklingen av korrekt medicinsk rehabilitering inom distriktet (3525/4/13*).

Enligt JO var nekandet av hjälpmedel för att äta, en måltidsrobot, utan att göra en bedömning av barnets behov av individuellt hjälpmedel utan på basis av den allmänna administrativa begränsningen inom samkommunen Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt inte i enlighet med lagstiftningen gällande utlämnandet av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering (2250/4/13*).

Distribution av vårdmaterial ingår i kommunens lagstadgade uppgifter

De permanenta anvisningarna vid Helsingfors stads hälsovårdscentral gällande distributionen av vårdmaterial var i strid med lagstiftningen. JO konstaterade att vårdmaterialen måste ges till patienten kostnadsfritt om de är registrerade i patientens individuella vårdplan och om hans eller hennes rätt till god vård förutsätter dessa. Rätten till kostnadsfria vårdmaterial kan inte heller begränsas av att maximivärdet för vårdmaterial bekostade av staden överstigs annat än i tvingande undantagsfall, utan det anvisade värdet kan överstigas även annars av en motiverad patientspeci-

fikt bedömd terapeutisk anledning. Utgångsläget ska vara patientens individuella behov och definition av (inte endast nödvändig) vård av god kvalitet. JO delgav Helsingfors social- och hälsovärdsverk sin uppfattning om överlämnande av vårdmaterial till patienten och behovet att förtydliga och ändra gällande anvisningar (4655/4/13).

Helsingfors social- och hälsovärdsverk meddelade att de ändrat sitt beslut på det sätt JO:s beslut förutsätter.

Det är kommunens lagstadgade skyldighet att utfärda läkarutlåtande om körhälsa

Kommunen är även skyldig att se till att dess invånare får ett utlåtande gällande sin hälsa bl.a. när behovet av utlåtande grundar sig på lagen. För personen grundade sig behovet av läkarutlåtande på körkortslagen och på SHM:s förordning om körhälsa. Åbo hälsovårdscentral hade inte rätt att styra en invånare som bad om läkarutlåtande till den privata sektorn för att få ett utlåtande. Även om läkarutlåtande gällande körhälsa inte ingår i vårdgarantins omfattning ska med anledning av grundlagen ett sådant utlåtande dock lämnas till den invånare inom kommunen som begär ett sådant utan onödig fördröjning (1106/4/13*).

Prehospital akutsjukvård ska ordnas på lika villkor

Sjukvårdsdistriktets samkommun ska enligt hälso- och sjukvårdslagen ordna den prehospitala akutsjukvården inom sitt område. Sjukvårdsdistriktet är skyldigt att ta ett beslut om vårdnivån för den prehospitala akutsjukvården vilket är det viktigaste dokumentet som styr verksamheten inom den prehospitala akutsjukvården. JO betonade att strukturen för beslutet om servicenivå ska vara densamma inom hela landet och grunda sig på samma faktorer så att den kan användas till uppföljning av kvaliteten, effekten och kostnadsstrukturen för den prehospitala akutsjukvården, både nationellt och mellan olika sjukvårdsdistrikt.

JO upptäckte brister i Mellersta Finlands sjukvårdsdistrikts beslut om servicenivå gällande sättet att ordna prehospital akutsjukvård, innehållet i prehospital akutsjukvård, målen för tiden inom vilken patienten nås samt andra nödvändiga faktorer för ordnandet av prehospital akutsjukvård. JO betonade att enligt förordningen om prehospital akutsjukvård ska befolkningen inom samma riskområdesklass få jämlik service inom hela sjukvårdsdistriktets område oberoende av sättet att ordna prehospital akutsjukvård.

Valviras nationella enkät avslöjade att det finns betydande skillnader mellan olika sjukvårdsdistrikt i tillgången och likvärdigheten av prehospital akutsjukvård. Informationen som erhöles från enkäten används i tillsynsprogrammet för prehospital akutsjukvård sammanställt av Valvira. JO ansåg tillsynsprogrammet vara viktigt. Tillsynsprogrammet har enligt honom betydelse med avseende på jämlikhetsbestämmelsen enligt grundlagen eftersom bestämmelsen begränsar olikheterna i sätten att ordna prehospital akutsjukvård inom sjukhusdistriktet (4410/4/13).

Enligt det permanenta programmet för prehospital sjukvård inom HNS har den förstavårdaren en skyldighet att konsultera den jourhavande läkaren för prehospital akutsjukvård när den förstavårdaren inte kan välja vårdplats då en patient som lider av intoxication/psykisk hälsa eller är självdestruktiv vägrar transport eller om en patient i behov av omedelbar somatisk vård vägrar vård. De permanenta anvisningarna är daterade 2.4.2013.

Valvira gav 19.4.2013 samkommunerna i sjukvårdsdistriktet anvisningar om skyldigheten för den prehospitala akutsjukvårdens personal att vid minsta oklarhet be om vårdanvisningar av läkare. I dessa situationer ingår även konfliktsituationer då t.ex. en anhörig eller patienten själv är av annan åsikt än personalen för prehospital akutsjukvård angående transportens nödvändighet. JO ansåg det nödvändigt att de permanenta anvisningarna för prehospital akutsjukvård inom HNS kompletteras på det sätt Valviras anvisningar förutsätter (4582/4/13).

Ordnandet av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster var även aktuellt i bl.a. följande avgöranden.

Birkala kommun gav inte servicesedlar för specialistsjukvård till personer bosatta i en annan kommun som hade antecknat sig som kunder vid den primära hälsovården. Enligt kommunen ingår inte den privata specialistsjukvårdens tjänster inom den valfria icke-brådskande primära sjukvårdens omfattning.

JO konstaterade att patienten hade enligt hälso- och sjukvårdslagen rätt att välja sin hälsovårdscentral i vilken kommun som helst och därmed överförs vårdansvaret till hälsovårdscentralen i den valda kommunen. Syftet med lagen är att det övergripande ansvaret för vården av patienten överförs till den hälso- och sjukvårdsenhet som han eller hon valt.

Undantaget gällande privat specialistsjukvård enligt lagen och dess förarbete betyder att patienten inte kan välja "direkt" en privat producent av specialistsjukvårdstjänster utan patienten väljer en enhet inom den offentliga hälso- och sjukvården som beslutar om sättet att tillhandahålla tjänsten. Om kommunen beslutat att skaffa alla tjänster inom specialistsjukvård med servicesedlar måste kommunen behandla alla patienter likvärdigt med undantag av de i lagen uttryckligen nämnda undantagen (5760/4/13).

JO ansåg att förfarandet att styra patienter med försäkring till vård inom den privata sektorn slutar vid Bolarskogs hälsostation inom Esbo hälsovårdscentral stred mot lagen. JO betonade att patienten har själva rätt att välja om han eller hon vill utnyttja offentliga eller privata hälso- och sjukvårdstjänster. JO bad den ledande överläkaren att instruera hälsostationerna att förfara i ärendet enligt lagen och underrätta honom om åtgärderna. JO skickade sitt beslut för kännedom till Esbo stadsstyrelse (1456/4/13*).

Esbo stads hälso- och sjukvårdstjänster meddelade att de ändrat sin praxis i enlighet med JO:s beslut.

Gällande beslutet angående ordnande av barns hemsjukhusvård konstaterade JO följande.

Samkommunen för Birkalands sjukvårdsdistrikt kunde inte kategoriskt utesluta sin lagenliga uppgift att ordna hemsjukhusvård för barn i behov av vård vars förälder är en fänge. En sådan uppdelning kan inte motiveras på ett godtagbart sätt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheter. Enligt JO hade vid beslutstagandet gällande den klagandes barn vetskapen om att barnets far avtjänar ett fängelsestraff vägt tungt (129/4/13).

JO utredde utgående från klagomål undersökningen och behandlingen av transsexuell person. Avbrott av könskorregeringsprocessen lämnade en person i ett "mellanläge" med avseende på kön vilket orsakade personen svårt dagligt lidande. I enlighet med den i grundlagen föreskrivna plikten att trygga tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster var det enligt JO endast möjligt att avbryta korregeringsprocessen av en transsexuell persons kön samt avstå från könskirurgiska ingrepp på grund av absolut nödvändiga medicinska skäl. JO var inte helt övertygad om att sådana skäl förekom i fallet klagomålet gällde. Personens situation måste anses vara mycket problematisk med avseende på tryggheten av människovärdets okränkbarhet i enlighet med grundlagen och patientlagen (1883/4/13).

Rätten till god vård

I patientlagen finns föreskrifter om patientens rätt till god hälso- och sjukvård samt gott bemötande. I klagomålen aktualiserades frågan om huruvida vården motsvarat lagens krav.

I enlighet med patientlagen skulle i god hälso- och sjukvård samt behandling av patienten i anknytning därmed ha ingått att stf läkare vid hälsovårdscentralen, medicine kandidat, skulle ha kontrollerat att patienten som lider av upprepat paroxysmalt förmaksflimmer hade korrekt transport till hemortens sjukhus för hjärtdefibrillering inom senast 48 timmar efter att symtomen börjat för att hindra inre blodproppar (4669/4/13).

Enligt JO förutsätter människovärdig behandling och god vård av en patient som genomgår psykiatrisk sjukhusvård att en person som är iso-

lerad alltid har möjlighet att gå på toaletten. JO betonade att en isolerad patient ska även av den anledningen ha möjlighet att få utan dröjsmål kontakt med vårdpersonalen. Patienten bör även aktivt erbjudas möjlighet att gå på toaletten utan att patienten själv alltid behöver be om det. Enligt JO ingår inte en hink i isoleringsrummets sedvanliga utrustning. I människovärdig behandling ingår även en lämplig klädsel i specialsituationer. Patienten hade under isoleringen underbyxor och skjorta. JO konstaterade att patientens klädsel inte var korrekt under isoleringen. En isolerad patient bör tillhandahållas en passande klädsel utan att patienten själv särskilt ber om det (1513/4/13*).

De förstavårdarna drog felaktiga slutsatser av tillståndet för en äldre som led av svår underliggande sjukdom, var trött och hade hög feber och lät bli att transportera äldre till sjukhus. För de förstavårdarna förblev det oklart om hur länge äldrens symtom varat egentligen och äldrens funktionsförmåga. De konsulterade inte den jourhavande läkaren för prehospitalklinik vilket hade varit grundat i denna situation (4582/4/13).

Rätten till information och självbestämmanderätt

Liksom åren innan aktualiserades också under verksamhetsåret frågor som rör sammanhang 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 vårdbeslut i samförstånd med patienten.

JO ansåg det grundat att patienten erhåller skriftliga vårdanvisningar då patienten får medicinsk vård i hemmet efter missfall. Eftersom patienten sannolikt ändå inte förstod vårdanvisningarna på finska borde HUCS Kvinnoklinik inom HNS ha ägnat särskild uppmärksamhet vid anvisningarna och säkerställa att hon förstått vårdanvisningarna på rätt sätt (1655/4/13).

JO konstaterade att patientanvisningarna i anvisningsbanken vid Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt som sådana kunde anvisa patienten att inte använda invasiv respiratorbehandling. I anvisningen konstaterades "Andningsstöd med respirator via trakeostomi är en varaktig lösning som enligt lagen inte ens får avbrytas på patientens önskan".

JO ansåg det motiverat att Tröskeln rf:s oro över att patientanvisningarna kan styra patienternas beslutsfattande på ett felaktigt sätt. JO instämde i Tröskeln rf:s åsikt att endast patienten kan avgöra sin livskvalitet och värdet. Därför är det nödvändigt att patienten får för sitt beslutsfattande tillräcklig, objektiv och mångsidig information om grunderna för vårdbeslutet. Sjukvårdsdistriktet har därefter tagit anvisningarna i fråga ur bruk (1986/4/13).

Patienten var missnöjd med förfarandet vid Niuvanniemi sjukhus att förbjuda inköp av e-cigarett. Sjukhuset motiverade förbudet att använda e-cigarett utgående från bristande forskning och vissa e-cigarettpreparats eventuella skadliga effekter på hälsan. JO konstaterade att användningen av nikotinfria e-cigarett är tillåten i Finland och därför kan inte deras användning förbjudas allmänt genom sjukhusets egna regler eller praxis utan begränsningarna måste i varje enskilt fall grundas på lag.

JO anser att ingripanden i användningen av alla ohälsosamma ämnen inte kan göras enligt mentalvårdslagen. I utredningarna framkom inte en motivering att förbjuda användningen av e-cigarett enligt mentalvårdslagen eller någon annan lag. JO konstaterade att om sjukhuset omhändertar en e-cigarett som patienten skaffat måste ett överklagbart beslut med anledning av omhändertagandet göras (3956/4/13).

Patienten har enligt mentalvårdslagen rätt att upprätthålla kontakter utanför sjukhuset genom att bl.a. använda telefon. Patienten behöver därmed inte "tillstånd" för att ringa. I undantagsfall kan patientens kontakter begränsas enligt förutsättningar som utfärdas i lag. Det är uppenbart att anledningen till begränsningen som vårdaren angett (sen tidpunkt kl. 18:30) inte var lagenlig.

Vårdaren hade inte heller rätt att fatta beslut i ärendet utan ett eventuellt begränsningsbeslut tas av överläkaren som ansvarar för den psykiat-riska vården inom sjukhuset (489/4/13).

Patientjournaler

I klagomålen uppmärksammas brister i patient-journaler, liksom under de föregående åren. Ge-nom iakttagande av bestämmelserna om upprät-tande av patientjournaler tryggas rättsskyddet och de tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänsterna i enlighet med grundlagen.

Förfarandet vid läkarcentralen Mehiläinen som verkar för Tammerfors stad och som servi-cesedelproducent var felaktigt när servicesedel-producentens patientjournalanteckningar vid patientens besök vid mottagningen inte överför-des till Tammerfors stads patientdatasystem.

Ställföreträdaren för BJO ansåg denna typ av situationer vara allvarliga eftersom dessa är kopp-lade till en potentiell risk att patientsäkerheten äventyras. Hälsovårdscentralen är som register-förare oberoende av om den uppfyller sitt ansvar att ordna tjänsterna genom att producera tjänsten själv eller ge en servicesedel till patienten eller ge-nom att skaffa tjänsten som en köpt tjänst.

Ledningen för verksamhetsenheten inom den offentliga hälso- och sjukvården måste se till att de som arbetar inom verksamhetsenheten och de som sköter uppgifter i anknytning till patient-journalerna på uppdrag är medvetna om förfaran-desätt och anvisningar gällande hantering av pa-tientuppgifter. Ställföreträdaren för BJO bad om information om vilka åtgärder som vidtagits gäl-lande ärendet (5081/4/13).

Patient som ordinerats psykiatrisk sjukhus-vård flyttades från Kellokoski sjukhus till Gamla Vasa Sjukhus och han bands under transporten. Enligt JO försvårades bedömningen av de medi-cinska grunderna för bindandet av att vårdanteck-ningarna från transportdagen och under tran-sporten saknades helt. Det fanns inte heller någ-ra anteckningar om beslutet för bindande ur vilket bl.a. anledningen till bindandet kunde ha

härletts. Handledningen av personalen på Kello-koski sjukhus för korrekta förfaringsätt och re-gistreringar har varit bristfällig för vilket sjukhu-set var ansvarig för (2532/4/13).

Kraven på god förvaltning

Korrekt förfarande

Läkaren som sammanställt observationsremis-sen var en s.k. hyrläkare. Enligt utredningen vid hälso- och sjukvården vid Vanda hade stadens jour vid hälsovårdscentralen utkontrakterats till Attendo Hälsovårdstjänster. Läkaren samman-ställde enligt lokal praxis en observationsremiss eftersom ingen tjänsteläkare var tillgänglig under den tiden på dygnet. Under tjänstetid samman-ställs observationsremisserna vid hälsovårdscent-ralerna där det finns tjänsteläkare. Remissen sam-manställdes 17.1.2013.

JO konstaterade redan i beslutet delgivet 5.3.2010 (711/2/09*) att en sammanställning av en observationsremiss kan anses vara utövning av offentlig makt som ska basera sig på en i lag uttryckligen stadgad grund. Högsta förvaltnings-domstolen kom till samma resultat i beslutet delgivet 10.8.2012 (KHO 2012:63). Hälso- och sjukvården i Vanda handlade lagstridigt när den ännu 2013 ordnat sin jour vid hälsovårdscentra-len så att sammanställningen av observations-remissen kunde göras av någon annan än en läkare i tjänsteförhållande (1222/4/13).

Beslutet om fortsatt vård gällande en patient som ordinerats psykiatrisk sjukhusvård lämnades muntligt samma dag som vården avsågs att fort-sättas och i samband med det fick patienten infor-mation om rätten att överklaga. En kopia av be-slutet lämnades till patienten sex dygn efter be-slutet. Enligt mentalvårdslagen måste patienten delges omedelbart om beslutet gällande fortsatt vård. I förvaltningslagen utfärdas bestämmelser om endast skriftlig delgivning. Delgivningen görs genom att överlämna beslutshandlingarna till be-rörd part som original eller kopia.

JO konstaterade att en muntlig delgivning inte ersätter delgivningen i enlighet med förvaltningslagen även om patienten själv får alla nödvändiga handlingar för påseende. Kopian av beslutet som levererades i internposten uppfyllde inte heller kraven på bevislig delgivning enligt förvaltningslagen (3827/4/14).

Patienten fick tid på läkarmottagning först två dagar efter avslutad sjukledighet och läkaren vägrade skriva sjukledighet retroaktivt. Enligt JO handlade läkaren inom sina befogenheter. Enligt Finlands Läkareförbunds anvisningar ska intyg i regel inte skrivas retroaktivt. Mottagningstiden ska dock strävas att ordnas inom ramen för patientens sjukledighet. Så undviks eventuella ekonomiska förluster och andra problem som orsakas patienten på grund av avbrott i sjukledighet. Ett sådant förfarande hade varit i enlighet med de i patientlagen föreskrivna bestämmelserna om god vård och enligt tjänsteprinciperna föreskrivna i förvaltningslagen (1420/4/13).

JO ansåg att Valvira handlade i enlighet med offentlighetslagen när den klagades identifieringsuppgifter det vill säga namn och personbeteckning avlägsnats från den sekretessbelagda handlingen innan handlingen överlämnades. Därmed tillsågs att personer som inte tidigare kände till ärendet – inklusive redaktören som bad om handlingarna – kunde identifiera den klagande. Från handlingarna avlägsnades dessutom sakenligt namnen på de hälsovårdsenheter där den klagande hade arbetat så att personer som verkat inom samma arbetsplats som läkaren inte kunde identifiera den klagande.

I handlingarna hade dock lämnats sådana absolut sekretessbelagda uppgifter som enligt JO inte var nödvändiga för att förstå ärendet och Valvira beslut och som kunde ha bortlämnats på grund av att den klagande är trots avlägsnandet av identifieringsuppgifter och information om arbetsplats möjlig att identifiera av vissa personkretsar (4695/4/13).

Behandlingen av klagomålet i regionalförvaltningsverket var felaktigt eftersom klagomålets objekt inte fått tid att lämna en förklaring innan regionalförvaltningsverket utfärdade anmärknin-

gen. Valvira har lämnat anvisningar för handlingsätt för att förenhetliga regionalförvaltningsverkens klagomålsavgöranden och övriga avgöranden. Enligt anvisningarna ska objektet för klagomålet alltid höras (begäran om förklaring) innan om beslut om utfärdande av anmärkning fattas eller ännu mer betydande påföljder övervägs.

JO konstaterade att Valvira anvisning var till sin natur en rekommendation och den förpliktiga som sådan inte regionalförvaltningsverken. I detta fall hade det dock funnits lagenliga grunder att följa anvisningarna då hörandet och utredningen av ärendet i enlighet med förvaltningslagen beaktas samt då anmärkningen som utfärdas av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvård antecknas i Centralregistret över yrkesutbildad hälsovårdspersonal (TERHIKKI).

Hörandet skulle dessutom ha verkställt bättre klagomålets objekts rätt till rättssäkerhet under beaktande av att en anmärkning inte kan överklagas. JO ansåg det även problematiskt för de yrkesutbildade personerna inom hälso- och sjukvård att bestämmelserna om hörande tolkas på olika sätt inom olika delar av landet. Enligt JO gäller begäran om bemötande av objektet för klagomål också att utreda ärendet och objektet för klagomålet skulle ha hörts gällande den klagandes bemötande redan endast av den anledningen. JO delgav regionalförvaltningsverket sin åsikt om att klagomålshanteringen var felaktig och lämnade ärendet för regionalförvaltningsverkets övervägande om det finns anledning att avlägsna anmärkningen som givits till objektet för klagomålet och avgöra ärendet på nytt (1294/4/13).

Regionförvaltningsverket har återtagit sitt beslut och sin anmärkning och gjort ett nytt beslut, samt fäst den inom hälso- och sjukvården yrkesbildade personens uppmärksamhet på ett lagenligt förfarande.

JO konstaterade att även om bedömningen av nödvändigheten av sakkunnigutlåtanden ingår i Läkemedelsprisnämndens befogenheter är det dock viktigt med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna att prisnämnden bedömer ärligt vikten av hörandet av patient-

organisationerna i enskilda fall. Så genomförs delvis skyldigheten som riktas till det allmänna att enligt grundlagen främja individens rätt att delta (4932/4/13).

Långa behandlingstider

Sammanställning av handlingar för rättsmedicinsk utredning av dödsorsak fördröjdes orimligt när de färdigställdes först ett drygt år efter att personen avlidit (320/4/14). I ett annat fall blev handlingarna klara först sex månader efter obduktionen. Fördröjningen ledde även till att polisutredningen och handläggningen av ersättningar fördröjdes (4564/4/13). Handläggning av handlingar för utredningen av dödsorsak utan dröjsmål och på JO:s begäran SHM:s utlåtande gällande ärendet redovisas i JO:s berättelse för år 2010 (s. 265).

Behandlingen av ärendet gällande uppgifter om läkares rätt att utöva sitt yrke pågick i Valvira cirka 18 månader varav läkaren förbjöds utöva sitt yrke som läkare under den största tiden. JO ansåg behandlingstiden vara orimligt lång med avseende på läkares rättsskydd (2255/4/13).

Behandlingen av ett till Valvira lämnat klagomålsärende pågick cirka ett år och tio månader. Behandlingstiden var orimligt lång. Behandlingstiden berodde på den mycket stora mängden tillsynsärenden som fanns samtidigt för utredning samt resursbrist (491/4/13).

Besvarandet av anmärkningen dröjde för Kliniken för ögonsjukdomar vid HUCS inom HNS drygt sex månader vilket är en orimligt lång behandlingstid (2846/4/13).

4.12

Barnets rättigheter

Ärenden som gäller barnets rättigheter utgör ett av tyngdpunktsområdena i arbetet vid JO:s kansli. Därför ingår det ett särskilt avsnitt om barnets rättigheter i berättelsen. JO och barnombudsmannen utgör tillsammans ett nationellt tillsynsorgan enligt FN:s konvention om barnets rättigheter. Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin* och huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Kirsti Kurki-Suonio*.

Alla klagomål statistikförs i första hand enligt de myndighetsinstanser (socialvård, polis, socialförsäkring, undervisnings- och kulturmyndigheter osv.) som avgörandena berör. Det här gäller också de ärenden där det är fråga om hur barnets rättigheter tillgodoses. Eftersom statistikföringen baseras på en myndighet, ger statistiken som sådan ingen information om vilka klagomål som gäller barn och andra laglighetsstillsynsärenden, utan de här fallen plockas ut specifikt.

År 2014 avgjordes 303 ärenden som gällde barnets rättigheter. Antalet är nästan en tredjedel lägre än år 2013, då antalet avgöranden var 392, men klart högre än år 2012 (276). Antalet kan också ha påverkats av förändrade statistikföringssätt.

Statistikföringen av ärenden som gäller barn påverkas också i någon mån av det nya sakområdet gällande rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Eftersom år 2014 var ett temaår med fokus på rättigheter för personer med funktionsnedsättning, har avgöranden som gäller barn med funktionsnedsättning i första hand statistikförts inom sakområdet för personer med funktionsnedsättning. Det totala antalet ärenden som gäller barnets rättigheter är därför större än vad som nämns här.

4.12.1

VERKSAMHETSMILJÖN

År 2014 var det 25 år sedan FN:s konvention om barnets rättigheter antogs i New York 20.11.1989. Jubileumsåret till ära ordnade JO och Människorättscentret 4.12.2014 ett seminarium om verkställandet av konventionen i Lilla parlamentets auditorium i riksdagen. Seminariet ordnades i samarbete med barnombudsmannen, Centralförbundet för barnskydd, Finlands UNICEF rf och utrikesministeriet. Huvudtalare var ordförande i internationella kommittén för barnets rättigheter, professor Kirsten Sandberg från Oslo.

Riksdagen godkände en ny faderskapslag 15.12.2014 (11/2015) som träder i kraft 1.1.2016. Lagen gör det möjligt att erkänna faderskapet på rådgivningsbyrån före barnets födelse. Lagen väckte kritisk diskussion eftersom den inte ansågs harmoniera med människorättskonventionen och grundlagen till de delar som gällde fastställande av faderskap samt arvsrätten för personer som är födda innan den tidigare faderskapslagen (700/1975) trädde i kraft. BJO gav ett utlåtande om förnyande av faderskapslagen till justitieministeriet (5018/5/13).

Högsta domstolen gav år 2014 fem prejudikat i barnrätten, av vilka tre gällde faderskap av en person som var född innan 1975 års faderskapslag trädde i kraft (HD 2014:13, 2014:14 och 2014:35). Två andra prejudikat gällde rättegångskostnader i en vårdnadstvist (HD 2014:96) och återbrytandet av ett beslut om fastställandet av adoption.

Utlåtanden gavs också om förnyande av socialvårdslagen (1949 och 4568/5/14). Riksdagen godkände nya socialvårdslagen 30.12.2014 (1301/2014). Förnyelsen återspeglades också i barnskyddslagen (27/2015).

Enligt barnskyddsstatistiken från 2014 hade antalet omhändertagna barn inte nämnvärt förändrats. Ökningen i antalet bräddskande placeringar hade stannat av för första gången sedan antalet kraftigt började öka år 2008. Antalet omhändertagna barn minskade dock inte märkbart (Institutet för hälsa och välfärd, statistikrapport 26/2014, Barnskydd 2013).

Antalet familjerättsliga avtal gällande barn var enligt den senaste statistiken igen högre än tidigare: cirka 48 600 avtal om underhåll och över 46 000 avtal om vårdnad om och umgängesrätt med barn. Antalet underhållsavtal var fortsättningsvis något större än antalet vårdnadsavtal. En femtedel av avtalen utgjorde ändringar i ett tidigare avtal och i 70 % av de här fallen sänktes underhållsbidraget. Under 2013 fastställdes faderskapet för litet mer än 23 500 barn (Institutet för hälsa och välfärd, statistikrapport 10/2014, Underhåll och vårdnad av barn 2013).

4.12.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Största delen av de avgöranden om laglighetsövervakning som gällde barnets rättigheter berörde barnskyddet, precis som under tidigare år. Avgörandena som gällde skola, småbarnsfostran och skoltransporter var under 2014 fler än tidigare. Dessa behandlas i avsnittet om undervisning och kultur. Även antalet avgöranden om indrivning av underhållsbidrag till barn ökade något. Dessa, liksom avgörandena om underhållsbidrag och barnbidrag, beskrivs i avsnittet om socialförsäkring. Avgöranden gällande barnets rättigheter ingår också i avsnittet om hälso- och sjukvård. Dessa hade ökat något i antal jämfört med föregående år. Också i avsnittet om rättigheter för personer med funktionsnedsättning beskrivs fall som gäller barnets rättigheter.

Öppenvård inom barnskyddet

BJO kritiserade barnskyddet i en kommun för dröjsmål vid utredning av barnskyddsbehovet. Enligt barnskyddslagen ska en utredning färdigställas senast inom tre månader efter att barnskyddsärendet inletts t.ex. genom en barnskyddsanmälan. En barnskyddsanmälan hade gjorts i början av november, men utredningen av barnskyddsbehovet hade påbörjats först under följande kalenderår. Utredningen blev klar i maj, cirka ett halvår efter att anmälan hade gjorts (4386/4/14*).

Vårdnadshavaren till ett cirka 16-årigt barn lämnade in ett klagomål över att en familjearbete inom barnskyddets öppenvård hade öppnat ett bankkonto till barnet utan att fråga vårdnadshavaren. En utredning visade att barnet hade tagit initiativet och agerat självständigt i frågan. En arbetstagare inom barnskyddet hade dock följt med barnet. Vårdnadshavaren hade avslutat kontot. Barnet hade ett bankkonto sedan tidigare. BJO påpekade för öppenvården inom barnskyddet att öppenvårdens uppgift uttryckligen är att stödja vårdnadshavaren i sin uppgift (5246/4/13).

Vård utom hemmet

Tjänster inom hälsovård

Ett klagomål lämnades in om att hälso- och sjukvårdstjänsterna för den klagandes barn, som var placerat på barnhem, inte hade ordnats i enlighet med barnskyddslagen. En utredning visade att det omhändertagna barnet behövde både psykiatrisk vård och hälso- och sjukvårdstjänster på grund av en lindring utvecklingsstörning. Det hade varit problematiskt att ordna tjänsterna. Instanserna som var ansvariga för hälso- och sjukvårdstjänsterna i kommunen där barnhemmet låg ansåg att de inte kunde ta emot barnet förrän de har fått en betalningsförbindelse för handikappservice från barnets placerarkommun. Socialväsendet i kommunen som placerat barnet hade enligt sin

utredning försökt främja anordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster för barnet och beklagat dröjsmålet, men inte ansett sig ha någon möjlighet att ingripa ytterligare.

BJO konstaterade att ansvaret för att ordna tjänsterna enligt barnskyddslagen i första hand ligger hos den kommun inom vars område barnet har placerats i vård utom hemmet. Den här kommunen har rätt att ta ut kostnaderna hos placerarkommunen. I sista hand är det dock alltid socialarbetaren med ansvar för barnets ärenden i placerarkommunen som ansvarar för att tjänsterna för ett omhändertaget barn ordnas på det sätt som föreskrivs i barnskyddslagen.

Denna socialarbetare ska bl.a. samarbeta med myndigheterna i andra sektorer i kommunen. Om ärendet inte kan lösas på något annat sätt ska ett kommunalt organ inom socialvården i placerarkommunen ge den betalningsförbindelse som behövs. Eftersom man hade börjat ordna de hälso- och sjukvårdstjänster som barnet behövde medan klagomålet behandlades, nöjde sig BJO med att påpeka saken för placerarkommunen (775/4/14*).

BJO påpekade brister i barnskyddets tjänster inom vård utom hemmet även i sitt avgörande 1475/4/13. Enligt BJO hade arbetstagarna vid ett barnhem försummat sin plikt att meddela den socialarbetare som ansvarade för barnets angelägenheter om tjänster som barnet behövde. Nedan beskrivs närmare två av BJO:s beslut angående anordnande av hälso- och sjukvårdstjänster för ett omhändertaget barn i vård utom hemmet (5166/4/13* och 1320/4/14*).

Barnets rätt till kontakt med sina närstående

BJO kritiserade en socialarbetare som var ansvarig för ett barns angelägenheter eftersom klientplanen för barnet inte hade skickats för kännedom till barnets förälder. Föräldern, som inte hade kunnat komma från sjukhuset till förhandlingarna om klientplanen, hade inte blivit informerad om ett inplanerat besök med barnet. På grund av

detta hade besöken inte blivit av. Detta var särskilt betydande eftersom besök mellan barnet och föräldern var inplanerade ovanligt sällan (3269/4/14).

Barnen i en familj hade omhändertagits som stödåtgärd inom öppenvården och placerats i två olika familjehem. Därefter hade det blivit svårare att komma överens om barnens angelägenheter. För de barn som placerades i den ena familjen hade klientplaner utarbetats tre månader efter omhändertagandet. Av planerna framgick att barnens mamma kraftigt motsatte sig de planerade besökstiderna. För barnen som var placerade i den andra familjen hade klientplanerna fastställts först nio månader efter omhändertagandet. Under den tiden hade man inte heller kommit överens om kontakt på något annat sätt och man hade inte fattat något beslut om begränsning av kontakt. Socialarbetaren som hade ansvar för ärendet hade fortsatt förhandlingarna och försökt därigenom hitta en lösning på den svåra situationen utan framgång.

Enligt BJO:s uppfattning har en förälder rätt att få ett beslut om begränsning av kontakt i god tid innan kontakten börjar ordnas på ett sätt som strider mot föräldrarnas åsikt eller, om detta inte är möjligt, senast när den här praxisen börjar tillämpas.

I beslutet om ändring av platsen för vård utom hemmet var skriven att föräldrarna hade blivit informerade om att den första månaden skulle "fredas". Föräldrarna hade inte kunnat höras eftersom de inte kom till informationsmötet, och man hade inte heller på något annat sätt kommit överens om kontakten. Fredning av den första månaden utgjorde inte heller en sådan grund som enligt barnskyddslagen skulle ha berättigat till begränsning av kontakt mot föräldrarnas eller en annan närståendes vilja. BJO ansåg att man hade agerat lagstridigt i ärendet då man inte hade fattat något beslut om begränsning av kontakt trots att man på grund av föräldrarnas motstånd inte hade kommit överens om kontakt i klientplanen, och då man inte annars heller hade kunnat avtala om kontakt för de andra barnens del.

I klientplanerna nämndes inte heller något om kontakt syskonen emellan. Europeiska människorättsdomstolen anser i sina avgöranden att relationen mellan syskon omfattas av skyddet för familjelivet (*I och U v. Norge* 21.10.2004, *Mustafa och Armagan Akin v. Turkiet* 6.4.2010, fallet *Olsson, Hirvelä–Heikkilä Ihmisoikeudet* 2013 s. 425).

BJO ansåg att barnskyddslagen och barnets grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter förutsätter att socialväsendet i placerarkommunen och i synnerhet den socialarbetare som ansvarar för barnens angelägenheter ser till att kontakten med de närstående tillgodoses i enlighet med barnens bästa.

Inför framtiden påpekade BJO vikten av att trygga kontakten syskon emellan och tillgodosendet av barnens rätt att delta i beslutsfattandet i enlighet med barnskyddslagen och barnets grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Enligt barnskyddslagen ska metoden för att utreda barnets åsikt och det huvudsakliga innehållet antecknas i de handlingar som berör barnet (1572/4/13).

BJO:s klagomålsavgörande (927/4/13 ym.) gäller de bl.a. fall där det inte hade fattats beslut om begränsning av kontakt mellan barnet och klaganden trots att klaganden hade begärt det. Enligt samkommunen för grundtrygghet hade en klagande begärt att få ett beslut bara för att kunna lämna in ett klagomål, inte för att beslutet skulle säkerställa kontakten med barnet. Enligt samkommunen skulle klaganden sannolikt ändå försumma träffarna med barnet, vilket skulle innebära lidande för barnet eftersom barnet ändå alltid måste vara förberett på att träffas.

BJO ansåg att besöken skulle periodiseras eller på annat sätt planeras så att omständigheterna kring hur besöken genomförs inte i orimlig grad äventyrar barnets bästa. Ett avgörande, där det är långt mellan de inplanerade besöken eller där kontakten på något annat sätt sker på villkor som föräldern inte kan godkänna, ska dock kunna föras till domstol för prövning. Endast en domstol har befogenhet att avgöra en sådan här meningskiljaktighet. T.ex. i fallet *R v. Finland* (30.5.2006)

hade man genom att inte fatta ett beslut om begränsning av kontakt kränkt den klagandes rätt till skydd för familjelivet enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

BJO konstaterade också att barnets mor- och farföräldrar i princip ska ses som personer som barnet har rätt att hålla kontakt med eller träffa. Om man inte kan nå en överenskommelse om kontakt med en mor- eller farförälder, ska det i ärendet fattas ett överklagbart beslut om begränsning av kontakt.

Även i avgöranden 5126/4/13 mm. ansåg BJO att myndigheten hade agerat lagstridigt då inget överklagbart beslut om begränsning av kontakt hade fattats.

Handlingar och svar på begäran om information

BJO gav i slutet av år 2013 och i 2014 avgöranden gällande barnets vårdnadshavares rätt att få information om sitt barn (2069/4/12 och 1795/4/13*). Barnets vårdnadshavare för barnets talan också när han eller hon begär information om barnet från en myndighet. Om barnet har två vårdnadshavare, kan bägge självständigt göra en begäran om information om barnet. Även en förälder, som inte är vårdnadshavare men som av domstol har fått rätt att använda den rätt som en vårdnadshavare har att få information och begära information av de i beslutet ofta särskilt nämnda myndigheterna, har samma rätt att göra en begäran om information enligt offentlighetslagen eller en i personuppgiftslagen avsedd begäran om insyn i de egna uppgifterna.

Vårdnadshavare kritiserade socialvårdsmyndigheten för att de ansåg att myndigheten hade gett den ena vårdnadshavaren information som gällde endast barnets andra vårdnadshavare och som var sekretessbelagd. Myndigheten konstaterade i sin utredning att informationen berörde barnets barnskyddsärende. Den vårdnadshavare som hade begärt informationen hade blivit uppläst om att uppgifterna skulle hållas hemliga.

BJO konstaterade att information om barnets och i synnerhet om en med barnet boende vårdnadshavares eller annan tredje persons privatliv kan ha betydelse t.ex. då man bedömer behovet av barnskydd eller hur barnets bästa eller barnets rättigheter tillgodoses. Då kan den här informationen anses gälla barnet. BJO ansåg att socialvårdsmyndigheten hade använt sin prövningsrätt då informationen lämnades ut och att det inte var lagstridigt att lämna ut uppgifterna.

BJO utvärderade dock förfarandet för hur uppgifterna lämnades ut. Högsta förvaltningsdomstolen har bestämt att även ett beslut om att lämna ut handlingar kan vara överklagbart (HFD 2000:46). Besvärsrätten tillfaller den vars rättigheter, skyldigheter eller förmåner direkt påverkas av beslutet. Den personen har också rätt att bli hörd innan ärendet avgörs. Om socialvårdsmyndigheten alltså bedömer att det i uppgifterna om barnets klientrelation inom barnskyddet även ingår känsliga uppgifter om t.ex. en annan vårdnadshavare än den som begärt informationen, ska den berörda vårdnadshavaren eller föräldern höras innan beslutet fattas. Ju mer känsliga uppgifterna är, desto viktigare är det att höra vederbörande. Om personen motsätter sig att informationen lämnas ut ska ett överklagbart beslut fattas i ärendet.

I fallet som klagomålet gällde hade myndigheten påpekat att informationen var känslig när den lämnades ut. BJO ansåg att förfarandet var ändamålsenligt, trots att ett så kallat förbud mot utnyttjande som avses i offentlighetslagen inte direkt tillämpades i det här sammanhanget. Det hade också varit befogat att göra en anteckning om sekretess enligt offentlighetslagen på uppgifterna som påminnelse om att informationen inte är offentlig.

I fallet 348/4/13 påpekade BJO för barnskyddet i en stad med tanke på framtiden att man i allmänhet bör svara på begäran om information utan dröjsmål och senast inom två veckor. Endast i de fall då behandlingen av begäran om information av någon särskild orsak kräver en större arbetsmängd än vanligt, kan ärendet enligt henne av-

göras och uppgifterna lämnas ut senast inom en månad efter att begäran inlämnats. Enligt klaganden fanns det också allvarliga brister i de handlingar som lämnades ut med fördröjning. Staden medgav att antecknandet av uppgifter var fördröjt vid den tidpunkt som nämns i klagomålet och att det kan ha funnits brister i anteckningarna.

BJO ansåg att trots att det i barnskyddslagen inte finns någon tidsgräns för registrering av klientuppgifter, hade fördröjningen på två månader varit oskäligt lång och utgjort en ansevärd risk med tanke på både klienternas och arbetstagarernas rättsskydd. BJO konstaterade också att en myndighet måste reservera tillräckligt med resurser för skötseln av sina uppgifter. JO bad stadens barnskydd meddela vilka åtgärder de vidtagit för att korrigera bristerna.

Staden meddelade inom utsatt tid att man inom barnskyddet hade utsett förbättring av dokumenteringen till sitt tyngdpunktsområde under 2014. Dokumenteringen hade lyfts fram inom personalutbildningen, i strukturen för klientplanerna, i behandlingen av barnskyddsanmälningar och i övriga klientprocesser inom barnskyddet. Staden hade också lämnat en utredning över ärendet till regionförvaltningsverket.

Förfaringssätt vid givande av utredning av barnets omständigheter till domstol

Utöver barnskyddet gäller klagomålen till JO ofta barnatillsyningsmannens och domarens förfarande i ärenden som gäller vårdnad om barn, umgängesrätt och underhåll till barn samt socialväsensdets förfarande vid beredning av s.k. utredningar av omständigheter eller vid verkställande och övervakning av umgängesrätt.

En förälder som hade lämnat in ett klagomål ansåg att socialdirektören hade tagit den andra förälderns parti i en utdragen vårdnadstvist och till och med ringt tingsdomaren för att försöka påverka ärendets utgång. I utredningen av ärendet upptäcktes ingen partiskhet. Socialdirektören hade varit i telefonkontakt med tingsdomaren för

att meddela att de korrigeringar och den nya utredning av omständigheterna som den klagande hade krävt inte kommer att bifallas. Tingsdomaren hade dock noterat att socialdirektören hade klagat över påtryckningar och återkommande kontaktförsök. Enligt tingsdomaren var telefonsamtalet kanske inte helt nödvändigt men det hade enligt domaren ingen inverkan på behandlingen av ärendet. BJO bedömde att socialdirektören i någon mån hade överskridit sina befogenheter och påpekade vikten av opartiskhet och objektivitet i god förvaltning för socialdirektören. Socialdirektören hade redan bett den klagande om ursäkt för det besvär denne åsamkats (3990/4/13).

4.12.3

ENSKILDA AVGÖRANDEN

Bemötande av barn med många problem i vården utom hemmet och möjlighet till särskild omsorg

En förälder till ett omhändertaget barn i tonåren lämnade in ett klagomål som bl.a. gällde hur barnet, som hade många problem, blev bemött på ett barnhem.

Enligt klaganden hade barnet blivit utsatt för frihetsberövande under fyra månader. Barnet hade kommit direkt från en ungdomspsykiatrisk avdelning till barnhemmet för att få särskild omsorg under 30 dygn. Efter den här perioden deltog barnet i en våldsamt rymning som dock blev kortvarig, och bodde sedan kvar i samma enhet. Den särskilda omsorgen hade dock upphört vid det här laget. Däremot begränsades barnets rörelsefrihet till en början för så lång tid som lagen tillåter genom ett beslut av anstaltens föreståndare och senare av en tjänsteinnehavare.

BJO ansåg att både anstaltsföreståndarens och tjänsteinnehavarens beslut hade begränsat barnets rörelsefrihet i större utsträckning än vanligt. Åtgärderna hade påmint om särskild omsorg, och perioden borde med tanke på barnets grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter hellre ha ordnats som särskild omsorg.

Under de tre månader som följde på perioden med begränsad rörelsefrihet fick barnet hålla kontakt med sina närstående endast per telefon eller genom att ta emot besök på anstalten. Genom beslutet att begränsa kontakten begränsade man faktiskt även barnets rörelsefrihet. I beslutet konstaterades att barnet inte var i skick att färdas utanför vårdenheten utan ständig uppsikt av en professionell ledsagare. BJO ansåg att beslutet var lagstridigt till den del som det samtidigt begränsade barnets rörelsefrihet.

Eftersom barnet och vårdnadshavarna hade haft möjlighet att föra besluten kring begränsning av barnet till förvaltningsdomstolen för prövning ansåg BJO att man inte i övrigt hade förfarit lagstridigt i ärendet. BJO påpekade att man borde ha gett noggranna motiveringar till besluten. Adekvata motiveringar till ett beslut ingår i de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna som gäller rättsskyddet.

Enligt klagomålet uppvisade barnet brist på impulskontroll och våldsamt beteende. Innan barnet blev omhändertaget och placerat i vård utom hemmet hade barnet vårdats bl.a. med psykoterapi och på barnpsykiatrisk avdelning. När klagomålet framfördes var barnet placerat på ett barnhem som var den fjärde placeringsplatsen för vård utom hemmet, och medan klagomålet behandlades flyttades barnet ännu en femte gång till en ny placeringsplats.

Föräldrarna hade lämnat in ett besvär till förvaltningsdomstolen över ett av besluten att byta placeringsplats. Besväret hade dock förkastats. Enligt förvaltningsdomstolen hade placeringen av barnet vid denna tidpunkt varit det enda alternativet för att trygga barnets säkerhet. Det här var förvaltningsdomstolens standpunkt trots att det senare hade visat sig att den valda platsen för vård utom hemmet inte hade motsvarat barnets behov av stöd.

Förvaltningsdomstolen hade avgjort ärendet med laga kraft, och BJO hade därför inte haft orsak att ingripa. BJO påpekade dock att föräldrarna redan tidigare hade önskat placering vid en anstalt med särskild omsorg. Enligt utredningen

kunde detta inte ordnas eftersom det saknades ett nödvändigt utlåtande från en psykiater eller psykolog. Man hade bett om utlåtanden från tre olika läkare som hade vårdat barnet och som alla hade överfört ärendet till följande läkare. Även i samband med de inspektioner som BJO förordnade hade man berättat hur svårt det hade varit att få ett utlåtande i motsvarade fall. BJO meddelade social- och hälsovårdsministeriet om ärendet (929/4/13*).

Tryggande av kvalitet och kontinuitet i tjänsterna för svårskötta barn i vård utom hemmet

Två specialistläkare i psykiatri i ledande ställning inom den barnpsykiatriska sjukhusvården hade lämnat in (var sin) klagomål till JO oberoende av varandra. Klagomålen gällde en socialvårdsmyndighets förfaringssätt vid ärenden kring omhändertagna barn i vård utom hemmet.

Den ena klaganden ansåg att samkommunen hade agerat lagstridigt när den hade beslutat att placera barnet på sjukhus. Regionförvaltningsverket, dit klagomålet först hade riktats, ansåg inte att det fanns något att klandra i förfarandet. Placering av ett omhändertaget barn i anstaltsvård baseras på 49 § 2 mom. i barnskyddslagen.

Enligt lagen kan vård av barn ordnas som familje- eller anstaltsvård eller på något annat sätt som motsvarar barnets behov. I motiveringarna till paragrafen står det att "något annat sätt att ordna vården utom hemmet som motsvarar barnets behov kan t.ex. vara placering i en hälsovårdsenhet" (RP 252/2006 rd s. 176). Regionförvaltningsverket motiverade också sitt avgörande med ståndpunkter i den juridiska litteraturen. BJO ansåg att det inte fanns orsak att misstänka att regionförvaltningsverket hade förfarit lagstridigt i ärendet.

Den andra klaganden ansåg att ett privat barnhem hade förfarit lagstridigt då ett uppdragsavtal hade sagts upp innan en ny placeringsplats hade

hittats till barnet. Dessförinnan hade barnet inte haft någon annan plats än sjukhuset. Eftersom barnet var på en barnpsykiatrisk avdelning som inte var öppen på veckosluten tillbringade barnet i värsta fall veckoslutet på sjukhusets krisavdelning. I klagomålet misstänkte man också att ett privat barnhem hade agerat lagstridigt när det krävde att barnet skulle bedömas på ett privat sjukhus innan det kunde flyttas till barnhemmet.

Enligt BJO kan ett privat barnhem eller någon annan plats för vård utom hemmet säga upp uppdragsavtalet enligt villkoren i avtalen. BJO hade ingen orsak att misstänka ett lagstridigt förfarande enbart på grund av att kommunen hade gjort ett uppdragsavtal med en privat barnskyddsanstalt som ställde samarbete med ett privat sjukhus som ett villkor för avtalet, om detta motsvarade barnets bästa i fallet.

BJO bad Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira om ett utlåtande på grund av klagomål. Enligt utlåtandet från Valvira "verkar det finnas brister i servicesystemet, som på individnivå kan leda till oändamålsenliga lösningar. Både det psykiatriska vårdssystemet och vården utom hemmet inom barnskyddet behöver utvecklas. I övergången mellan den barn- och ungdomspsykiatriska sjukvården och öppen vården behöver det finnas rehabiliterande vårdplatser med specialisering på barn- och ungdomspsykiatri".

BJO konstaterade att trots att det i de ärenden som ombudsmannen behandlat inte fanns orsak att misstänka lagstridighet, visade hennes observationer tillsammans med dessa från tidigare klagomål och inspektioner att det finns brister i servicesystemet, som förhindrar att vård utom hemmet ordnas så att den motsvarar barnets bästa och barnets rättigheter.

BJO delgav social- och hälsovårdsministeriet följande iakttagelser.

1. Barn måste upprepade gånger byta plats för vård utom hemmet.

Barnens plats för vård utom hemmet byts beklagansvärt ofta. I synnerhet de barn som är särskilt svårskötta måste byta vårdplats ofta. Enligt BJO:s åsikt vore stabila förhållanden och bestående relationer dock speciellt viktiga för dem. BJO har också i flera klagomålsavgöranden påpekat för kommunernas barnskyddsmyndigheter att upprepade byten av plats för vård utom hemmet inte är förenligt med barnets bästa och barnets rättigheter. Kontinuiteten i barnets vård och fostran har också uppmärksamats i artikel 20 i konventionen om barnets rättigheter. Barnskyddet borde fästa större uppmärksamhet vid valet av placeringsplats speciellt för de barn som mår sämst och är mest svårskötta, eftersom de också är mest utsatta.

Platsen för vård utom hemmet ska kunnas bytas om barnet t.ex. har behandlats illa på placeringsplatsen eller om det av någon annan anledning är särskilt motiverat eller förenligt med barnets önskan. Myndigheten ska enligt BJO dock sträva efter att lösa problemen för barn som vårdas utom hemmet främst genom att i samarbete med personalen stödja vården och fostringsarbetet på placeringsplatsen och de bestående relationer som bildas där. Det här kan t.ex. kräva tät interaktion med den psykiatriska vårdinstans som har hand om barnet. Specialsakkunskap som motsvarar barnets behov borde kunna kombineras med den ordinarie vården och fostran av barnet på placeringsplatsen. Klagomålen och utredningarna i anslutning till dem visar dock att samarbetet i de här fallen inte alltid har fungerat smärtfritt.

2. Det fanns problem i samarbetet mellan de myndigheter som sköter barnskyddet och barnens hälso- och sjukvård.

För att vården ska motsvara barnets bästa är det nödvändigt att alla de myndigheter och andra instanser som deltar i barnets vård och fostran sam-

arbetar vid vården av svårskötta barn. Samarbetet mellan barnskyddsmyndigheterna, de barnpsykiatriska vårdinstanserna och de instanser som ansvarar för barnets grundläggande utbildning samt vården utom hemmet bör vara regelbundet, konsekvent och kontinuerligt. Gemensamt utarbetade planer ska kunna tillämpas flexibelt och utan dröjsmål.

Genom 14 § i barnskyddslagen har man försökt säkerställa att den tjänsteinnehavare som beslutar om barnskyddsåtgärder ska ha tillgång till nödvändig expertis angående barnets uppväxt, utveckling och hälso- och sjukvård samt sådan juridisk och övrig expertis som behövs i barnskyddsarbetet. På basis av klagomålen och utredningarna verkade det dock som om bestämmelsen inte i tillräcklig mån garanterar ett välfungerande och effektivt samarbete mellan olika instanser.

I ljuset av klagomålen är det uppenbarligen svårt att i praktiken samordna servicesystemen för barnskyddet och barnpsykiatrin. T.O.m. samordning av lagstiftning och etablerade praxis gällande planering och beslutsfattande tycks vara svårt.

3. Problemen med barn i vård utom hemmet verkar åtminstone delvis höra ihop med att det för placering av svårskötta barn inte har funnits några andra platser än de psykiatriska avdelningarna, som dock enligt läkarna inte är avsedda att ersätta platserna för vård utom hemmet.

För barn i vård utom hemmet med svåra uppförandestörningar är det lika svårt att hitta rätt placeringsplats oavsett om platsen finns på ett barnhem eller på ett psykiatriskt sjukhus. Barnen kan skrivas ut från barnpsykiatriska sjukhus efter korta observationsperioder och skickas till barnskyddsanstalter eller andra placeringsplatser, där personalen dock anser att det inte finns tillräckligt med sakkunskap och förmåga att stödja dem. I ett av de klagomål som avgjordes återvände barnet gång på gång till sjukhuset, ibland bara en dag

efter att det blivit utskrivet. Bland de barn som blir placerade i vård utom hemmet verkar det alltså finnas barn med svåra uppförandestörningar som faller mellan barnskyddets vård utom hemmet och den barnpsykiatriska sjukhusvården.

Klagomålen visade också att man inom den psykiatriska avdelningsvården för barn numera vill koncentrera sig på grundligare undersökningar eller svåra symptom och sjukhusvård och även detta endast under korta perioder. Samtidigt kan samarbetet med barnets familj eller placeringsplatsen vara en del av barnets anstaltsvård. Den i barnskyddslagen nämnda möjligheten att placera ett barn på sjukhus verkar inte överensstämma med den här vårdmetodiken. Samarbetet mellan barnskyddsanstalterna och de psykiatriska avdelningarna har enligt de uppgifter som BJO fått under sina inspektioner dock ställvis fungerat smidigt och möjliggjort en interaktion angående barnets vård mellan placeringsplatsen och den psykiatriska avdelningen.

BJO ansåg att det finns orsak att utreda på vilket sätt man genom samarbete mellan barnskyddet och barnpsykiatrin kunde skapa en sådan plats för vård utom hemmet och ett sådant vårdssamarbete som garanterar barn med svåra uppförandestörningar god omsorg, trygga bestående vårdrelationer, utbildning som tar barnets särskilda behov i beaktande och nära och bestående relationer (5166/4/13* och 1320/4/14*).

4.12.4 INSPEKTIONER

I ärenden som gällde barn genomfördes följande inspektioner: Etelärinne barn- och ungdomshem och Servicecentret Hiekkarinne i Rovaniemi, ungdomshemmet Tiirakallio (boendeenheterna Ankuri och Luotsi) i Esbo samt Merisaapas skola i Esbo stad som verkar i anslutning till dessa. Dessa inspektioner företogs utan förhandsanmälan. Därtill inspekterades Lagmansgårdens skolhem i Benäs, Psykiatriska boendehemmet Puro i Lillkyro och Merikart, familjegrupphemmen Taberna och Stella i Oravais, stödboendeenheten Stödis samt



16.4 gjordes en oanmäld inspektion till ungdomshemmet Tiirakallio i Esbo. – Syftet med inspektionen av barnhemmen är att utreda hur barnets bästa och rättigheter förverkligas vid vård utom hemmet.

enheten Miranda för ensamkommande minderåriga barn i Jakobstad och grupphemmet Ruths som verkar under Oravais förläggning och som är avsett för ensamkommande minderåriga asylsökande.

Under inspektionerna i barnhemmen kartlades förhållandena i vårderna utom hemmet och den service de omhändertagna barnen erbjöds. Inspektionerna gjordes för att utreda hur barnets bästa och barnets rättigheter beaktas i vårderna utom hemmet. En del av inspektionerna gav upphov till åtgärder.

Med anledning av inspektionen i Servicecentret Hiekkarinne gjorde BJO på eget initiativ en mer ingående utredning av huruvida barnen hade fått tillräckliga möjligheter att träffa socialarbetaren inom barnskyddet och hur delgivningen av begränsningsbesluten säkerställs och lagenlighe-

ten i begränsningsbesluten övervakas inom place-rarkommunerna. Därtill granskades delgivningen av ett begränsningsbeslut i ett enskilt fall, beslutsfattandet kring särskild omsorg, hur den särskilda omsorgen ordnades och korrigeringen av ett fel i en beslutsblankett.

Med anledning av inspektionen i det ungdomspsykiatriska boendehemmet Puro bad BJO på eget initiativ om en utredning av hur den svenskspråkiga undervisningen ordnades och om lagenligheten av vissa mottagningsenhetens förfarings-sätt och utrymmen.

Vid inspektionerna i boendeenheterna för ensamkommande barn bekantade sig BJO med barnens situation, deras boendeförhållanden och övervakningen av lagenligheten i den service de får samt hur barnens bästa och rättigheter i öv-

rigt tillgodoses. BJO bad Vörå kommun utreda vilka åtgärder som ska vidtas för att utrymmena i en av boendeenheterna bättre ska motsvara barnens behov.

I avsnitten om utbildning och rättigheter för personer med funktionsnedsättning berättas om inspektioner i objekt som också berörs av övervakning av barnens rättigheter, såsom grundskolor och Stiftelsen Rinnehemmets undersöknings- och habiliteringsenheter.

Under året gavs sju utlåtanden gällande barnets rättigheter.

4.13

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

I berättelsen ingår för första gången ett eget avsnitt om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Justitieombudsmannen ändrade arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmän fr.o.m. 1.4.2014 så att justitieombudsmannen avgör klagomålen som gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning oberoende av ärendegrupp. Detta avsnitt har sammanställts av JO-sekreteraren *Minna Verronen*.

Funktionshindrade personers rättigheter har även varit temat vid inspektioner och besök under verksamhetsåret. Temat behandlas närmare i avsnitt 3.6. Detta tema var särskilt aktuellt på grund av att den arbetsgrupp som berett ratificeringen av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning föreslagit att Finlands nationella människorättsinstitution ska ansvara för de uppgifter som framgår av artikel 33.2. i konventionen.

Institutionen består av riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation. De uppgifter som anges i konventionen är främjandet, skyddandet och uppföljningen av verkställandet av konventionen. I regeringens proposition (RP 284/2014 rd) anfördes att justitieombudsmannen ska sköta dessa uppgifter inom ramen för sina egna befogenheter. Justitieombudsmannen verkar både som laglighetsövervakare och utövar tillsyn och främjar förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

4.13.1

BEGREPPET FUNKTIONSNEDSÄTTNING

I Finlands lagstiftning definieras funktionsnedsättning på olika sätt i olika lagar och situationer. I lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987, handikappservicelagen) avses med handikappad person en person som på grund av skada eller sjukdom under långa tider har särskilda svårigheter att klara av de funktioner som hör till normal livsföring.

Handikappolitiken i Finland utgår från en definition av funktionsnedsättning som en omständighet som härrör från samspelet mellan individer och hinder i omgivningen. Funktionsnedsättning är inte ett tillstånd utan blir en omständighet. I FN-konventionen betonas också att funktionsnedsättning och funktionshinder är begrepp under utveckling och en följd av en sådan växelverkan som härrör från samspelet mellan individer och hinder i omgivningen, som motverkar dessa personers fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra.

FN-konventionen definierar personer med funktionsnedsättning som personer med sådana varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka kan i samspel med olika hinder motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på samma villkor som andra. Det bör observeras att utgångspunkten för beskrivningen av funktionsnedsättning ska vara personens förhållande till det omgivande samhället och inte en medicinsk diagnostisk definition.

Begreppet funktionsnedsättning är inte heller oföränderlig. I konventionen ingår en omfattande definition av funktionsnedsättning genom vilken rättigheter och jämlikhet för personer med funk-

tionsnedsättning kan tryggas på lika sätt så bra som möjligt. Konventionen förutsätter att de mänskliga rättigheterna beaktas inom livets alla delområden.

4.13.2

VERKSAMHETSMILJÖN OCH FÖRFATTNINGSÄNDRINGAR

Regeringens proposition (RP 284/2014 rd) om godkännande av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning från december 2006 och det fakultativa protokollet till konventionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen och det fakultativa protokollet som ingår inom området för lagstiftningen och ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman till lag överlämnades till riksdagen 4.12.2014. JO gav ett utlåtande om ärendet (305/5/14) till utrikesministeriet. JO har i flera olika sammanhang betonat vikten av ratificeringen av konventionen och till följd därav ändringar i lagstiftningen samt omgående beredning av övriga åtgärder i anslutning till detta.

Den nya diskrimineringslagen trädde i kraft 1.1.2015. Myndigheter, utbildningsanordnare och arbetsgivare bör vid behov genom rimliga anpassningar säkerställa att en person med funktionsnedsättning kan sköta ärenden, få utbildning och arbete på lika villkor som andra. Enligt lagen definieras vägran att göra rimliga anpassningar som diskriminering.

Arbetsgruppen som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet (Valas-arbetsgruppen) fortsätter utredningen av behovet att utveckla handikapplagstiftningen särskilt med avseende på totalrevideringen av socialvårdslagstiftningen samt samordningen av lagen om handikappservice och lagen om utvecklingsstörda. Arbetsgruppens mandatperiod sträcker sig fram till 31.3.2015. Arbetsgruppens uppdrag är bl.a. att samordna den nuvarande lagen om handikappservice och lagen om utvecklingsstörda till en ny speciallag om handikappservice för att trygga likvärdig ser-

vice för olika grupper med funktionsnedsättning och utreda övriga behov av förnyelse av speciallagstiftningen gällande personer med funktionsnedsättning. I utredningen ska beaktas förändringarna i verksamhetsmiljön, förpliktelserna som FN:s handikappkonvention ställer på den nationella lagstiftningen, principbeslutet om boendet och servicen för personer med utvecklingsstörda personer samt arbetet i anknytning till förnyandet av lagstiftningen om social- och hälsovården.

Statsrådet fattade ett första principbeslut om ordnande av individuell boende och tjänster för personer med utvecklingsstörning under åren 2010–2015. Målet för boendeprogrammet är att möjliggöra individuellt boende för utvecklingsstörda personer som flyttar från institutioner och barndomshem och stärka deras delaktighet i den sociala omgivningen och i samhället. Målet är att minska antalet institutionsplatser samt möjliggöra flytt från barndomshemmet genom att ta fram boendelösningar som motsvarar de utvecklingsstörda personernas behov och önskemål samt genom att erbjuda individuella tjänster och individuellt stöd.

Statsrådet har genom sitt andra principbeslut (8.11.2012) fastställt boendeprogrammets följande skede. I principbeslutet uppställs som mål att det fortsatta verkställandet av boendeprogrammet genomförs så att ingen person med funktionsnedsättning ska bo på institution efter 2020. Genom principbeslutet förbinder sig regeringen att fortsätta omstruktureringen av vården av utvecklingsstörda personer och utveckla tjänster som möjliggör att även personer med svår funktionsnedsättning kan bo i sin närmiljö. Vid tidpunkten för beslutsfattandet uppskattades att nästan två tusen utvecklingsstörda personer bodde på institutioner.

I riksdagen behandlas lagstiftningen om främjande av självbestämmanderätten. I regeringens proposition (RP 108/2014 rd) föreslås att en ny lag stiftas för att stärka socialvårdsklienternas och patienternas självbestämmanderätt och förutsättningen för användningen av begränsnings-

åtgärder. I denna i lag om självbestämmanderätt anges hur självbestämmanderätten för klienter inom social- och hälsovården ska främjas samt de generella och särskilda förutsättningarna för användningen av begränsningsåtgärder i anslutning till dessa tjänster. Dessutom ändras socialvårdslagen, lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda och lagen om statsandel för kommunal basservice. Lagförslaget har sedermera förfallit.

Arbetsgruppen tillsatt av social- och hälsovårdsministeriet, som har bedömt socialvårdslagstiftningen som stöder delaktigheten i arbetslivet och behoven att förnya servicesystemet presenterade i sin slutrapport (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2014:32), att svårssysselsatta personers funktionsförmåga bör förbättras och de bör få bättre stöd för att bli en del av samhället. Enligt arbetsgruppens förslag ska lagstiftningen inom socialvården reformeras så att särskilda tjänster för personer med och utan funktionsnedsättning som stöder arbetslivsdelaktighet inom socialvårdens tjänster slopas. I den nya lagstiftningen slopas användningen av termen arbetsverksamhet och i stället talas det om arbetsuppgifter utan förtjänstsyfte.

De ogenomförda arbetskraftspolitiska åtgärderna med avseende på unga personer med funktionsnedsättning har väckt oro i den offentliga debatten. Partiellt arbetsföra yrkesutbildade unga personer styrs från servicecentren för arbetskraft och arbets- och näringsbyrån vidare till socialvårdens verksamhet såsom dag- eller arbetsverksamhet. Därmed bildas en grupp ungdomar som egentligen borde omfattas av ungdomsgarantin men som fallit helt utanför den och de arbetspolitiska åtgärderna. Tjänstemännen och arbetsgivarna inom arbets- och näringsstjänsterna ser eventuellt endast funktionsnedsättningen och inte den unga personens partiella arbetsförmåga. De tjänstemän som betjänar de unga personerna har dessutom stor makt då det gäller att uppskatta kundernas färdigheter och kan därmed antingen försvaga eller stärka den unga personens motivation.

Förutsättningarna för beviljande av handikappförmåner kommer att ändras så att förmånerna riktas mer rättvist och jämlikt än i nuläget till personer bosatta i olika delar av Finland. Med ändringen minskar betydelsen av särskilda kostnader och när förmånen beviljas bedöms den sökandes behov av bidrag tydligare. I fortsättningen ingår i lagen bestämmelser om vilka särskilda kostnader på grund av sjukdom eller skada Fpa beaktar i sin bedömning av nivån på handikappförmånen. Ändringen träder i kraft 1.6.2015.

Kommunikationsministeriet har sammanställt ett åtgärdsprogram utgående från informationssamhällets tillgänglighetsfrågor för 2011–2015 (Kommunikationsministeriet, Program och strategier 1/2011). Programmets syfte är att identifiera sådana missförhållanden som utgör hinder för medborgarnas jämlika och likvärdiga deltagande inom informationssamhället. Dess mål är att öka informationssamhällets tillgänglighet för alla medborgare. Med hjälp av riktlinjerna i åtgärdsprogrammet ska bl.a. att användbarheten av apparater, program och hjälpmedel utvecklats samt tillgängligheten och begripligheten av innehållet på webbplatser främjas.

4.13.3 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

I laglighetsövervakningen kan alla förvaltningsområden komma att granskas med avseende på tillgodosendandet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning. År 2014 avgjordes 161 ärenden i anknytning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Därtill avgjorde BJO ett ärende som han tagit upp på eget initiativ. Av klagomålen ledde 67 (41 %) till åtgärder. Åtgärdsprocenten är betydligt högre än den genomsnittliga vid kansliet. I sju ärenden gavs en anmärkning och två ärenden ledde till framställning. I 39 ärenden delgav JO sin uppfattning och 19 ärenden ledde till andra åtgärder. Ärenden gällande personer med funktionsnedsättning utgör inte en egen

grupp i berättelsens helhetsstatistik, eftersom statistiken grundar sig på den myndighet som är föremål för avgörandena.

Många avgöranden gällde kommunernas sociala myndigheter. Detta beror på att kommunens uppgift är att se till att sociala tjänster såsom specialomsorger om utvecklingsstörda personer och service och stöd på grund av handikapp ordnas. Därmed ingick de flesta avgörandena om personer med funktionsnedsättning (totalt 105) i socialvårdens ärendegrupp. Det fanns 25 ärenden inom ramen för socialförsäkring (tolkningstjänsten och handikappförmån).

Klagomål i anknytning till tjänster enligt handikappservicelagen gällde bl.a. försummelser att fatta beslut om tjänster, klientavgifter, sakligt bemötande i kundbetjäningssituationer, dröjsmål i behandlingen av ansökningar i färdtjänster för gravt handikappad samt personlig assistans. Inom socialförsäkringen handlade klagomålen om Fpa:s förfarande som anordnare av tolkningstjänst och dess avgöranden gällande handikappförmåner. Inom utbildningsområdet framträdde särskilt skol- och daghemstransporten för barn med funktionsnedsättning.

4.13.4 AVGÖRANDEN

Skyldighet att ordna service för personer med funktionsnedsättning

Klagomålen gällande service för personer med funktionsnedsättning gällde ofta dröjsmålet i hanteringen av ansökan eller att rättskyddet inte tillgodosetts på annat sätt.

Enligt lagen ska beslut gällande tjänster och stödverksamhet enligt lagen om handikappservice tas utan obefogat dröjsmål och senast tre månader efter att personen med funktionsnedsättning eller hans eller hennes företrädare ansökt om service eller stöd.

JO ansåg att staden misslyckats i behandlingen av ett ärende om handikappservice gällande ett barn med gravt handikapp och gav staden en

anmärkning. Det gravt handikappade barnets familj hade inte direkt vid ansökans ankomst fått anvisningar om komplettering till ansökan om färdtjänst så att ärendet kunde ha avgjorts utan dröjsmål. Med avseende på tillgodoseendet av rättigheter och rättskyddet för socialvårds klienter är det av yttersta vikt att myndigheten fäster uppmärksamhet vid att kompletterande utredningar skaffas i ärendets inledningsskede. Skriftliga beslut om service för personer med funktionsnedsättning ska göras särskilt snabbt i samband med boende på servicehem i enlighet med handikappservicelagen eftersom det är fråga om en subjektiv rätt och en sådan grundläggande tjänst genom vilken en person med gravt handikapp har rätt till nödvändig omsorg och försörjning i enlighet med 19 § 1 mom. i grundlagen (5061/4/13).

Angående behandlingen av ansökan om färdtjänst för en person med grav funktionsnedsättning betonade BJO att när det gäller en person i sårbar ställning bland den äldre befolkningen har myndigheten en särskild skyldighet att informera klienten om hans eller hennes rättigheter och myndigheternas skyldigheter vid behandlingen av ärendet. Information måste lämnas på ett sätt som klienten förstår. Om ansökan gäller färdtjänst t.ex. på basis av handikappservicelagen och ansökan förkastas till denna del är det god förvaltning att ansökan därefter hanteras som en ansökan om färdtjänst enligt socialvårdslagen (4094/4/13).

I fallet 4296/4/13* dröjde kommunen med verkställandet av ett beslut om handikappservice. Det gällde ekonomiska stödåtgärder för ett minderårigt barn med gravt handikapp. Socialväsendet hade tagit ett beslut i ärendet men inte vidtagit åtgärder för dess verkställande. Den klagande och hans barn hade ingen möjlighet att föra ärendet inför domstol eller för behandling inom en annan instans. Socialväsendet och dess tjänsteinnehavares passivitet i ärendet kunde allvarligt ha hotat barnets viktiga intressen.

BJO utfärdade en anmärkning till social- och hälsovårdsväsendet. BJO ansåg att social- och hälsovårdsväsendet inte förfarit i ärendet i enlighet med förvaltningslagen, lagen om klientens ställ-

ning och rättigheter inom socialvården samt handikappservicelagen. BJO betonade att en socialvårdsklient har rätt att lita på att myndigheten på eget initiativ ser till att beslut verkställs.

I BJO:s andra avgörande gäller det också dröjsmål med verkställandet av ombyggnadsarbeten i en bostad. Om uppdragstagaren inte följer tidtabellen och inte framför en anledning till fördröjningen måste staden utnyttja en annan uppdragstagare (4086/4/13).

Enligt BJO:s uppfattning kan den avgift som tas ut av en person med gravt handikapp för färdtjänster (självriskandel) endast uppbäras för den del som kunden i verkligheten utnyttjat den service som han eller hon beviljats om inget annat anges i klientavgiftslagen eller förordningen. Uttagande av avgift för outnyttjade färdtjänster strider mot klientavgiftslagen (454/4/14*).

I kommunens tillämpningsanvisningar för färdtjänst nämndes inte möjligheten för individuellt övervägande gällande resor till närbelägna kommuner. I vissa situationer kan det leda till att stadens tillämpningsanvisningar begränsar en gravt handikappad persons subjektiva rätt till färdtjänst. BJO betonade att en gravt handikappad person har själv rätt att besluta om hur de för honom eller henne beviljade färdtjänsterna ska användas. Kommunen har ingen rätt att utan lagenlig grund fastställa vart t.ex. resorna sträcker sig. Kommunen har inte rätt att utan lagenlig grund minska eller genom sina egna anvisningar hindra förverkligandet av en persons absoluta rättighet (2177/4/14*).

Rätt att få ett beslut

I flera klagomål framkom det brister i fattandet av överklagbara beslut.

JO ansåg att i Vanda servicen för handikappade personer handlat i strid med 21 § i grundlagen eftersom inget överklagbart beslut tagits om begränsning av kontakten mellan den klagande och hans myndiga autistiska barn. JO betonade att innan beslut tas ska de personer som berörs av begränsningen höras. De vars rätt be-

gränsas genom beslutet ska ha rätt att i sista hand hos domstolen söka ändring i beslutet. Genom ett sådant förfarande kan parterna åtminstone i efterhand få åtgärder som begränsar deras grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheterna prövade av en domstol, i detta fall förvaltningsdomstolen (1956/4/13*).

Enligt BJO:s beslut borde ett överklagbart beslut ha tagits för en person med utvecklingsstörning vid byte av plats i familjevård inom specialomsorger i en situation då dennes familjevårdare eller boningsort byttes. En person med utvecklingsstörning eller hans eller hennes intressebevakare ska ha en verklig möjlighet att ansöka om ändring i ett beslut som berör honom eller henne. BJO betonade att ett avgörande om en familjevårdplats har en synnerligen stor betydelse för en person med utvecklingsstörning för att hans eller hennes rättigheter och intresse ska tillgodoses (3328/4/13*).

Det var också fråga om försummelser i samband med beslutsfattande enligt handikappservicelagen då den klagandes rätt till personlig assistans blivit indragen (1397/4/14*).

Kommunens undervisningsväsende hade beslutat att ordna assistans för ett barn med hjälp av ett skolgångsbiträde. När föräldrarna därefter uttryckligen ansökte om en personlig assistent för sitt barn borde kommunens undervisningsväsende ha fattat ett överklagbart beslut med anledning av ansökan (219/4/13).

Dröjsmål med behandlingen

BJO utfärdade anmärkningar till ansvarsområdena för arbetarskydd inom regionförvaltningsverken i Norra Finland och Södra Finland för dröjsmål med behandlingen av ett diskrimineringsärende. Den klagande hade upplevt att hon inte valdes som vikarierande lärare i specialklass på grund av sin synskada.

Enligt BJO hade överinspektören i sin granskningsberättelse inte tillräckligt noggrant prövat vilka rimliga anpassningar arbetsgivaren kunde ha vidtagit i ärendet för att den sökande som ha-

de en funktionsnedsättning kunde ha fått arbete. BJO ansåg att denna brist innebar att granskningsberättelsen var bristfälligt motiverad. BJO ansåg att överinspektören försummat att behandla den klagandes åtgärdsbegäran utan ogrundat dröjsmål eftersom behandlingen tagit drygt två år i anspråk (3024/4/13*).

I det andra fallet utfärdade BJO en anmärkning till ansvarsområdet för arbetarskydd inom regionförvaltningsverken i Södra Finland för att det försummat behandla den klagandes åtgärdsbegäran utan ogrundat dröjsmål. Förfarandet för tjänade enligt BJO kritik i synnerhet för att den klagande hade ett år på sig att väcka talan i ett eventuellt gottgörelseärende vid tingsrätten enligt lagen om likabehandling från det att han fått beslutet om vem som blivit vald.

Den klagande upplevde att Helsingfors arbets- och näringsbyrå diskriminerat honom på grund av hans funktionsnedsättning vid anställningen av en massör, eftersom arbetsgivaren meddelat ansvarsområdet att det inte fanns plats för den klagandes ledarhund på kontoret och att den klagande därför inte kunde anställas. Ansvarsområdet hade dock inte hört den klagande om arbetsgivarens synpunkt. Detta felaktiga förfarande ledde till att granskningsberättelsen var bristfälligt motiverad (3080/4/13).

BJO ansåg att socialväsendet handlat i strid med förvaltningslagen eftersom ett beslut om ett minderårigt barn med svår funktionsnedsättning genomfördes först cirka fyra månader efter förvaltningsdomstolens beslut och verkställandet påbörjades först efter att staden fick en begäran om utredning från BJO:s kansli (2514/4/14*).

Ordnande av tolkningstjänst

Ansaret för att ordna och finansiera tolkningstjänster för personer med funktionsnedsättning överfördes i samband med kommun- och servicestrukturreformen till Fpa 1.9.2010 i enlighet med lagen om tolkningstjänst för handikappade personer (133/2010). Enligt regeringens proposition (RP 220/2009 rd) var syftet med överförin-

gen att främja jämlikheten mellan personer med och utan funktionsnedsättning. Målet är även att öka inbördes jämlikheten mellan personer med funktionsnedsättning oberoende av bostadsort, då Fpa ansvarar för ordnandet av tolkningstjänster enligt enhetliga principer och praxis istället för kommunerna med varierande praxis. Genom tolkningstjänsten säkerställs och främjas de enligt grundlagen tryggande rättigheterna, rättigheten till eget språk och interaktion med andra människor, rätten till deltagande, yttrandefrihet och tillgång av information för personer som på grund av sitt funktionshinder behöver tolkning.

Fpa kan ordna tolkningstjänsten endera genom att själv producera tjänsten eller genom att skaffa den från andra tjänsteproducenter. Verksamheten som förmedlingscentral för tolkningstjänster omvandlades till Fpa:s egen verksamhet 1.1.2014.

I flera klagomål och även i klagomål gjorda av organisationer omtalades situationer då kunden inte fått den tolk han eller hon beställt eftersom Fpa ansett att ordnandet av tolk inte ingick i dess skyldighet. Enligt Fpa:s praxis får kunden inte ett beslut om en enskild tolkningsbeställning eller avslag som kan överklagas utan de enskilda beställningarna grundar sig på ett tidigare utfärdat beslut om personens rätt till tolkningstjänst.

BJO och JO har i sina beslut ansett att Fpa ska lämna ett överklagbart beslut då tjänsten inte beviljats, åtminstone när Fpa anser att kundens tolkningsbeställning inte ingår i skyldigheten att ordna service. Det är fråga om avgöranden som gäller den sökandes intressen och rättigheter. I beslutet ska tydligt framgå på vilka grunder kunden inte är berättigad till tolk. I sista hand avgör försäkringsdomstolen om ordnandet av tolk ingår i Fpa:s ansvar (1404*, 3704* och 2205/4/13*).

Myndigheternas skyldighet att informera

Sju handikapporganisationer framlade ett gemensamt klagomål till JO om missförhållanden med Fpa:s tolkningstjänster.

I sitt avgörande konstaterade JO att informationen om tjänsterna måste förbättras. Han fäste inför framtiden Fpa:s uppmärksamhet vid behovet att informera så väl som möjligt om förändringar i tolkningstjänsterna, eftersom en myndighet är skyldig att informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till dess verksamhetsområde. Myndigheten måste se till att den centrala informationen är tillgänglig i det allmänna informationsnätet eller på annat lättillgängligt sätt (5337/4/13*).

Grundtrygghetsnämnden hade beslutat att inte betala nya stödpersoner ett arvode utan endast kostnadsersättning. JO ansåg att staden, det vill säga anordnaren av specialomsorger för personer med utvecklingsstörning, borde ha informerat om detta beslut åtminstone till de kunder inom specialomsorgen som vid den aktuella tidpunkten använde sig av stödpersonstjänster (3816/4/13*).

Övriga avgöranden

Inom kommunerna finns inte nödvändigtvis vid ansökningsögonblicket rätt typ av plats för vård eller boendeservice och det är vanligt att personer som ansöker om vårdplats måste vänta en viss tid på att en plats ordnas. Sålunda är det enligt JO lagligt att göra ett s.k. köbeslut där ingen vårdplats genast anvisas. I rättspraxis anses det att ett förvaltningsbeslut ska göras redan i samband med den s.k. köantagningen, eftersom det då i sak beslutas om den tjänst eller placering som kunden ansöker om kan ordnas. Om kommunen inte kan ordna en plats för den sökande eller det inte tidsmässigt går att ange när en plats blir ledig, bör beslutet till denna del vara negativt och överklagbart (822/4/14).

JO ansåg att en nedsatt rörelseförmåga inte får leda till att en fånge tillbringar sin strafftid i förhållanden av isoleringstyp på grund av sin funktionsnedsättning. En sådan fånge ska ha

möjlighet att placeras i en öppen anstalt enligt samma principer som andra fångar (2391/4/13*). Detta fall beskrivs närmare i avsnitt 4.7.

BJO ansåg att förfarandet för att bevilja ett reparationsunderstöd för ett barn med funktionsnedsättning som behövde särskilt stöd misslyckats på grund av försummelser vid Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) (328/4/13*). Detta fall beskrivs närmare i avsnitt 4.17.

JO gav Helsingfors stads social- och hälsovårdsverk en anmärkning för framtiden för att verket försummat att utreda situationen för ett barn med svår funktionsnedsättning och dess familj i enlighet med barnskyddslagen samt för försummelsen att på ett tillräckligt sätt se till att boendet för barnet kunde ordnas på ett sätt som dess intressen förutsätter (635/4/13*).

Utgående från klagomål tog JO ställning till utbildningsväsendets förfarande i samband med problemen med skol- och daghemstransporten för barn med funktionsnedsättning i behov av särskilt stöd i Tammerfors (se avsnittet Utbildning och kultur 5692* och 5695/4/13*).

Enligt JO borde tandvårdspersonalen i bedömningen av vårdbehovet bättre ha tagit hänsyn till den information om patientens tandsmärter som tillhandahölls av servicehemmets personal. Patientens hade bl.a. skadat sig själv genom att slå huvudet i väggen. JO ansåg att brådsakande tandvård för en person med svår utvecklingsstörning försumrats och rekommenderade gottgörelse med anledning av de kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna som patienten upplevt (se s. 208).

Klaganden kritiserade VR-koncernen Ab:s förfarande i samband med rätt till avgiftsfri resa i tågtrafiken för ett biträde för en person med funktionsnedsättning. JO meddelade klaganden att han anser att frågan är viktig och kommer inom ramen för sina befogenheter även i fortsättningen att följa situationen för personer med funktionsnedsättning i tågtrafiken. JO kan dock inte ingripa direkt i VR-koncernen Ab:s förfarande (3613/4/13*).

JO ansåg det är viktigt att såväl i den förestående revideringen av lagstiftningen som inom det allmänna verksamheten beakta att utvecklingsstörda personer ska ha rätt till arbete och lön. Detta förutsätter även att den juridiska formen för den s.k. öppna arbetsverksamheten preciseras.

Arbetsgruppen som utreder behovet att reformera lagstiftningen och servicesystemet som stöder arbetslivsdelaktighet inom socialvården presenterade i sin slutrapport (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2014:32), att personer vars försörjning grundar sig på förmåner som beviljas på grund av sjukdom eller arbetsoförmåga betalas en kostnadsersättning på nio euro per dag för deltagande i social rehabilitering som främjar arbetslivsberedskap. Därmed avstås från flitpenningen. Genom reformen säkerställs både jämställdheten i samband med utbetalning av kostnadsersättning och personer som erhåller förmåner på grund av arbetsförmåga sporras att delta i social rehabilitering som främjar beredskapen för arbetslivet. JO följer hur reformplanerna framskriver (5026/4/13).

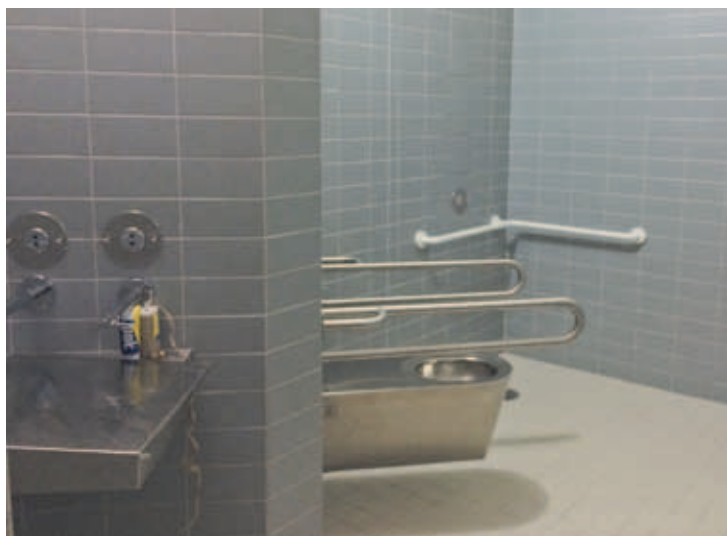
4.13.5 INSPEKTIONER

Vid inspektionerna på institutioner för utvecklingsstörda och övriga boendeenheter övervakar JO särskilt klienternas förhållanden och behandling samt tillgodoseendet av deras grundläggande fri- och rättigheter.

JO inspekterade Rinnekoti-stiftelsens forsknings- och rehabiliteringsenheter samt bekantade sig med stiftelsens privatskola (4467/3/13).

JO bestämde om en oanmäld inspektion av servicehemmet Rauha som erbjuder boendeservice för personer med funktionsnedsättning (3517/3/14).

Iakttagelser vid inspektionerna behandlas i denna berättelse i avsnitten 3.6 (Särskilt tema 2014) och 3.3 (Nationellt tillsynsorgan till förebyggande av tortyr).



Vid polisfängelset i Böle, polis-inrättningen i Helsingfors, gjordes en oanmäld inspektion 22.9 med avsikt att utreda hur den pågående renoveringen påverkade förhållandena i polisfängelset. – På bilden ses toaletten i en ny cell för personer med funktionshinder.

4.14

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 äldre JO-sekreterare *Mikko Sarja*. Om inte något annat nämns avgjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 4.14.4 av JO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.14.1

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.

Intressebevakning tillgrips som sista åtgärd för att sköta människors angelägenheter, om det inte är möjligt att sköta dem på något annat sätt, t.ex. genom bistånd som anhöriga ger eller genom en intressebevakningsfullmakt. 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 huvud-

mannens 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 huvudmannen inte själv kan bevaka sina intressen.

Intressebevakningen berör ett stort antal personer. Över 60 000 personer har intressebevakare. Intressebevakaren kan antingen vara en allmän intressebevakare eller en privatperson, exempelvis en anhörig till huvudmannen. JO kan inte övervaka privata intressebevakare. De allmänna intressebevakarna sköter ungefär hälften av all intressebevakning. När det gäller vuxna personer sköter de allmänna intressebevakarna två tredjedelar av alla uppdrag. Rättshjälpsbyråerna sköter i regel intressebevakningen själva. Med stöd av avtal mellan rättshjälpsbyråer och serviceproducenter sköts drygt 3 000 huvudmäns ärenden. Serviceproducenten kan vara exempelvis en kommun, en organisation eller en jurist- eller advokatbyrå.

Intressebevakning är en relativt liten ärendegrupp vid JO:s kansli. Eftersom de här ärendena har många kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna är de dock viktiga. Det är fråga om sådana människors grundläggande rättigheter som inte själva förmår sköta dem, t.ex. personer med minnesstörningar, personer som är oförmögna att fatta beslut och personer som har mentala problem eller missbruksproblem. Genom att sköta sin huvudmans ärenden och rättigheter främjar intressebevakaren samtidigt huvudmannens jämlikhet i förhållande till dem som själva kan sköta sina angelägenheter.

4.14.2

LAGSTIFTNINGSREFORMER

Under verksamhetsåret ändrades 34 § om förmyndartillstånd i lagen om förmyndarverksamhet (184/2014) och lagstiftningen om de språkkunskaper som krävs av vissa allmänna intressebevakare (statsrådets förordning 136/2014).

4.14.3

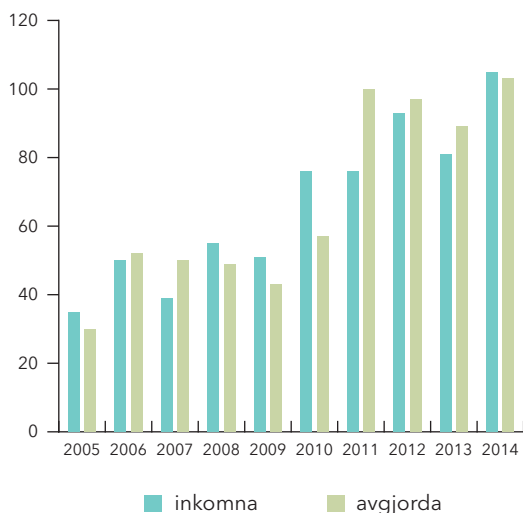
LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Sammanlagt inleddes 108 intressebevakningsärenden: 105 klagomål, ett eget initiativ och två inspektioner. Antalet avgjorda ärenden var 112. Av klagomålen och de egna initiativen ledde 16 till åtgärder (14,3 %).

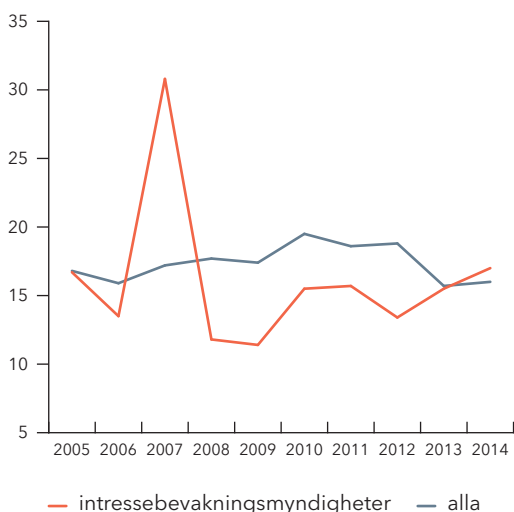
De flesta klagomålen riktas mot intressebevakare medan ungefär en tredjedel av klagomålen gäller magistraterna. Såväl huvudmännen själva som deras anhöriga lämnar in klagomål. Huvudmännens egna klagomål handlar ofta om medel som huvudmännen får disponera över, huruvida det finns behov av intressebevakning eller inte, intressebevakarens sätt att hålla kontakt med huvudmannen och i allmänhet sköta dennes ärenden. I klagomål från anhöriga är det ofta fråga om rätten till information, försäljning av huvudmannens egendom och hantering av lösegendom, skötsel av huvudmannens praktiska angelägenheter och behandling av tillståndsärenden samt om god förvaltningssed, bl.a. rådgivning, hörande, behandlingstider och tjänstemäns uppträdande.

JO inspekterade Ålands rättshjälpsbyrås allmänna intressebevakning (4980/3/14) och magistratsenheten vid Statens ämbetsverk på Åland (4984/3/14).

Huvudföredraganden i ärendekategorin föreläste vid Norra Finlands förmynderskapsdagar om JO:s avgöranden i intressebevakningsärenden och om utkontraktering av allmän intressebevakning. Dessutom föreläste han om god intressebevakningssed vid utvecklingsdagarna för allmänna



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2005–2014



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

intressebevakare och vid utbildningsdagarna för intressebevakningssekreterare som ordnades av justitieministeriet (JM).

4.14.4 AVGÖRANDEN

Avgöranden gällande utkontraktering av allmän intressebevakning

Jämlikhetsproblem i samband med utkontraktering av intressebevakningstjänster

Enligt JO behandlas inte huvudmännen inom den allmänna intressebevakningen lika då det inom den utkontrakterade intressebevakningen tillsätts mervärdesskatt på intressebevakningsarvoden. JO utredde utkontrakteringen av intressebevakningen på eget initiativ.

Rättshjälpsbyråer har de senaste åren alltmer upphandlat allmänna intressebevakningstjänster från olika tjänsteleverantörer, såsom kommuner, advokatbyråer och andra privata företag. Den allmänna intressebevakningen omfattade cirka 36 000 personer, av vilka cirka 3 000 huvudmän omfattas av tjänster som erbjuds av tjänsteleverantörer.

Därefter har högsta förvaltningsdomstolen bestämt att mervärdesbeskattning ska genomföras på intressebevakningsarvode som betalas till företag som erbjuder intressebevakningstjänster. Skatteförvaltningens ståndpunkt har varit densamma, åtminstone i fråga om en kommun som varit tjänsteleverantör. Detta har lett till att dessa tjänsteleverantörer har lagt till skatteandelen till de arvoden som tas ut av huvudmännen. Om rättshjälpsbyrån själv sköter om intressebevakningen är arvodet skattefritt. Huvudmännens betalningsskyldigheter är således olika beroende på hur rättshjälpsbyråerna har ordnat de allmänna intressebevakningstjänsterna i sina regioner.

Möjligheten att upphandla allmänna intressebevakningstjänster grundar sig på lag. Också tjänsteleverantörernas skyldighet att betala mer-

värdesskatt för intressebevakningsarvoden som tas ut av huvudmän grundar sig på lag och på domstols- och myndighetsbeslut som givits med stöd av lagen. Dessa förfaranden som i sig grundar sig på lag har dock tillsammans lett till ett tydligt strukturellt missförhållande som kränker jämlikheten beträffande personer som är föremål för intressebevakning. I praktiken kan en person inte själv påverka om hans eller hennes ärenden sköts av en rättshjälpsbyrå eller tjänsteleverantör. Således kan han eller hon i praktiken mycket slumpmässigt och ofrivilligt omfattas av mervärdesskattepliktiga tjänster från en tjänsteleverantör utan att veta eller förstå innebörden av mervärdesskattskyldigheten.

JO anser att missförhållandet är allvarligt eftersom det riktar sig till sårbara personer som inte själv kan bevaka sina intressen eller sköta ärenden som berör dem själva eller deras tillgångar. Det är fråga om en sådan kränkning av jämlikheten för vilken de berörda huvudmännen bör få gottgörelse.

Enligt JM har det på ministeriets initiativ inkluderats ett anslag i budgeten för år 2015 för gottgörelse för huvudmän som omfattas av de utkontrakterade allmänna intressebevakningstjänsterna. JO såg positivt på detta. Det förblev dock osagt om gottgörelsen endast är ämnad för framtida fall. JO ansåg att utöver till framtida fall bör gottgörelsen riktas till alla huvudmän som ofrivilligt, ovetande eller oförstående redan har varit tvungna att betala med mervärdesskatt förhöjda intressebevakningsarvoden. JO bad ministeriet meddela vilka åtgärder som vidtagits (3108/2/12*).

JM meddelade att samarbetsgruppen för köpta tjänster inom intressebevakningen, som ministeriet tillsatt redan tidigare, har getts i uppdrag att också utreda hur huvudmännen gottgörs för mervärdesskatten. Arbetsgruppen ska bereda en modell och anvisningar för rättshjälpsbyråerna för utbetalningen av gottgörelsen.

Övriga avgöranden

På eget initiativ undersökte JO på basis av ett enskilt fall allmänna frågor i anslutning till att häva ett avtal om köptjänster. Å ena sidan var det frågan om hur rättshjälpsbyrån garanterar sina resurser och tryggar huvudmannens intressen när byrån får ett mycket stort antal nya huvudmän på en gång. Utredningen som erhållits på denna punkt föranledde inga åtgärder. Å andra sidan visade det sig att det är en mångfacetterad helhet att häva avtal om köptjänster som omfattar såväl bedömning i förvaltningsdomstol av förutsättningarna för hävandet som beslut i allmän domstol om överföring av varje enskild intressebevakning. JO ansåg att det var motiverat för JM att utifrån det enskilda fall som framkommit göra en närmare analys utifrån vilken det skulle vara möjligt att bedöma nödvändiga utvecklingsåtgärder (2695/2/13).

JM meddelade att dess interna kontroll har granskat den allmänna intressebevakningens köptjänsters interna kontroll och riskhantering. Dessutom har man tillsatt en samarbetsgrupp för köpta tjänster inom intressebevakningen för att bereda anvisningar för hur kontrollen ska gå till och bedöma hur lagstiftningen fungerar vid utkontraktering. Behoven av en ändring av lagstiftningen bedöms efter att den rättegång som ännu pågår om hävandet av avtal om köptjänster har avgjorts.

JO utredde på eget initiativ också hur en tjänsteleverantör hade antecknat i befolkningsdatasystemet. I ett klagomålsärende hade klaganden anmält att hans intressebevakning handhas av en advokatbyrå, men enligt befolkningsdatasystemet sköttes intressebevakningen av en rättshjälpsbyrå. Det framgick att det var frågan om ett fel som magistraten gjort när uppgifterna registrerades. Magistraterna hade redan fått anvisningar i registreringen av köptjänster. Med anledning av det framkomna fallet har enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid regionförvaltningsverket i Östra Finland emellertid vidare avtalat med JM om att göra upp en ge-

mensam anvisning för magistraterna och rättshjälpsbyråerna om hur man går tillväga när man övergår till allmän intressebevakning som genomförs som en köpt tjänst. Ärendet förutsatte inga ytterligare åtgärder från JO:s sida (1097/2/12).

Vidare undersökte JO med anledning av en inspektion hos en tjänsteleverantör på eget initiativ hur tjänsteleverantörerna ordnar med ställföreträdare för intressebevakarna. Ärendet togs upp till undersökning när man vid inspektionsobjektet ämnade ordna vikarier i form av fullmakter sinsemellan. JO förhöll sig kritiskt till detta eftersom en intressebevakare inte kan överföra sin uppgift i sin helhet till en annan. Däremot kan en intressebevakare ge enskilda uppdrag till någon annan. På basis av JM:s utredning i ärendet har det dock inte funnits anledning att misstänka att det skulle råda någon omfattande ovisshet om hur ställföreträdare ska ordnas eller att eventuella oklarheter skulle ha lett till lagstridiga förfaranden och äventyrande av huvudmans intresse. JM meddelande att man kommer att ta upp ärendet i sina anvisningar (1052/2/13).

Avgöranden gällande huvudmans grundläggande fri- och rättigheter**Nätbankskoder och huvudmannens självbestämmanderätt**

JO bedömde på eget initiativ hur huvudmannens självbestämmanderätt tillgodoses när nätbankskoder beviljas. Enligt JO är det inte acceptabelt om intressebevakare i allmänhet nekar sin huvudman bankkoder. Det är inte ett problem om huvudmannen inte har koder som ger uteslutande rätt att använda ett intressebevakningskonto i intressebevakarens besittning. Enbart granskningsrättigheter till ett sådant konto skulle däremot främja huvudmannens rätt till information om hur ärenden hanteras. I fråga om att skaffa bankkoder till ett konto för dispositionsmedel som är i huvudmannens besittning konstaterade JO att eftersom huvudmannen har rätt att

använda sina dispositionsmedel som han eller hon vill, är det inte upp till intressebevakaren att bestämma på vilket sätt huvudmannen kan använda kontot.

I utredningarna från rättshjälpsbyråerna och magistraterna framkom skyddet av huvudmannen centralt som grund för att neka huvudmannen nätbankskoder. JO förhöll sig kritiskt till att intressebevakare för att skydda en myndig huvudman nekar huvudmannen att skaffa bankkoder till huvudmannens konto för dispositionsmedel eller till något annat konto som huvudmannen själv förfogar över, även om grunden för förvägandet är att huvudmannen med dessa nätbankskoder skulle kunna göra skadliga rättshandlingar. Tyngdpunkten bör ligga på bedömningen av behovet av att begränsa huvudmannens handlingsbehörighet.

Däremot ska huvudmannen inte nekas datasäker åtkomst till samhällstjänster ens när begränsningen av handlingsbehörigheten kanske också skulle leda till att huvudmannen nekas nätbankskoder. Det finns också andra datasäkra sätt att identifiera sig på som, beroende på situation och användningssyfte, kan vara användbara även i dessa situationer (2617/2/13*).

Rätten till nätbankskoder togs också upp i två klagomålsavgöranden där JO i den ena ansåg intressebevakarens förfarande öppet för kritik när denne inte hade samarbetat för att skaffa nätbankskoder ens till det konto som huvudmannen själv förfogade över. JO uppmärksammade intressebevakaren på de synpunkter som lades fram beslutet som redogörs ovan (754/4/13).

Dispositionsmedel och självbestämmanderätt

JO undersökte på eget initiativ om man med anledning av vård eller omsorg kan begränsa en huvudmans rätt att fritt bestämma över sina dispositionsmedel. Bakom undersökningen låg ett fall där en huvudman endast tillsammans med vårdare fick använda sina pengar som betalats in på vårdhemmets konto. Intressebevaka-

ren och magistraten underströk behovet av att skydda huvudmannen. JO konstaterade att graden av skydd för en huvudman bestäms enligt den begränsning av handlingsbehörigheten som slagits fast i domstol. De löser dock inte situationer där en huvudman med sina dispositionsmedel agerar mot sina egna intressen. Rätten till dispositionsmedlen är mycket stark eftersom inte ens ett omyndigförklarande påverkar den.

I detta fall hade huvudmannens tidigare användning av dispositionsmedel äventyrat huvudmannens boende samt hälsa och rentav liv. Intressebevakaren hade i denna svåra situation försökt hitta balans mellan huvudmannens självbestämmanderätt och skyddet av huvudmannen, och JO såg ingen anledning att ingripa i intressebevakarens förfarande (se även 1993/4/06* där dispositionsmedlen hade getts i form av saker). På grund av ärendets mer allmänna betydelse sände JO sitt beslut till JM för kännedom för eventuella åtgärder (2511/2/13*).

Huvudmannens föreningsfrihet

Intressebevakaren hade inte samtyckt till att betala huvudmannens medlemsavgifter. JO konstaterade bl.a. att förordnandet av intressebevakning inte påverkar personens föreningsfrihet, utan intressebevakaren ska så långt som möjligt och inom gränserna för sina befogenheter vid behov sträva efter att främja huvudmannens rätt att nyttja denna frihet. Liksom alla andra påverkas huvudmannens nyttjande av föreningsfriheten *de facto* av huvudmannens ekonomiska situation. Därmed kan en person inom ramen för sin självbestämmanderätt nyttja föreningsfriheten enligt möjlighet att klara av sina ekonomiska skyldigheter till följd av medlemskapet. Dessa ankommer i sin tur på intressebevakaren att sköta.

Tillsammans med huvudmannen hade man kommit överens om att huvudmannen betalar medlemsavgifterna med sina egna dispositionsmedel. Huvudmannen hade dock inte gjort det. Intressebevakaren kan inte bestämma vad hu-

vudmannen ska använda sina dispositionsmedel till. Däremot ska intressebevakaren när han eller hon bedömer beloppet för dispositionsmedlen beakta huvudmannens personliga vanor, såsom föreningsverksamhet. Huvudmannen hade fått dispositionsmedel inom gränsen för vad som var möjligt. Det fanns ingen anledning att i ärendet misstänka att man inte hade försökt ta huvudmannens möjlighet att nyttja sin föreningsfrihet i beaktande när man bedömde beloppet för dispositionsmedlen (1723/2/13*)

Avgöranden gällande betalning av dispositionsmedel

Hur problem med informationssystem påverkar erhållandet av dispositionsmedel

I JO:s avgörandepraxis gällande dispositionsmedel har regelbundenheten av betalningen av medlen framhävts. JO utredde på eget initiativ hur problem med informationssystem eventuellt kan påverka betalningen av dispositionsmedel. I ärendet utreddes för det första hurdana och hur långvariga problem som påverkar betalningen av medlen som eventuellt hade förekommit. För det andra utreddes beredskap för eventuella längre driftsavbrott. För det tredje utreddes huruvida huvudmännen underrättas om förseningar i betalningarna. För det fjärde utreddes hurdana metoder man tar till om en tidigare på förhand avtalad betalningsdag råkar infalla på en helgdag.

Ställföreträdaren för BJO konstaterade på basis av JM:s utredning bl.a. att justitieförvaltningens informationssystem inte i allmänhet har äventyrat huvudmännens rätt till dispositionsmedel eller åtminstone inte har orsakat problem som inte kan lösas. På grund av systemets funktionalitet har kortare avbrott inte orsakat problem, medan man saknar ett centraliserat reservsystem i händelse av längre avbrott. Intressebevakarna har dock uppfattat dispositionsmedlens betydelse för huvudmännen och skapat flera förfaranden i händelse av oväntade situationer. Utredningen gav den positiva bilden att intressebe-

vakarna har erfarenhet av oväntade situationer samt förmåga och vilja att hitta en lämplig lösning för huvudmannen.

På allmän nivå har det inte heller framkommit problem när en betalningsdag har råkat infalla på en helgdag eftersom det är möjligt att flytta en betalningsdag individuellt på förhand, vilket man också gör i allmänhet. Likaså verkade samarbetet med huvudmännen vid eventuella förseningar i betalningen tillbörligt. Det var i sig förståeligt om man inte hade möjlighet att underrätta huvudmännen om mycket korta förseningar i betalningen. Ställföreträdaren för BJO ansåg den utgångspunkt som framkommit av utredningen som lämplig, dvs. att om betalningen försenas över den avtalade betalningsdagen underrättas huvudmannen om detta (4826/2/13).

Dispositionsmedel betalades inte på tillbörligt sätt

Två avgöranden gällde erhållandet av dispositionsmedel. I det första fallet hade en betalningspost på grund av huvudmannens dåliga ekonomiska situation blivit mindre än vad som angetts på förhand, vilket man hade glömt att underrätta huvudmannen om. I det andra fallet hade medlen försenats på grund av ett misstag i samband med betalningen. JO gjorde intressebevakningsbyråerna uppmärksamma på god intressebevakningssed som bl.a. förutsätter förutsägbarhet vad gäller erhållandet av medel (754/4/13 och 1900/4/14).

Övriga avgöranden

I skötseln av huvudmannens betalningsärenden framkom brister i tre fall. I det första fallet hade bristfällig uppföljning av fakturor skuldsatt huvudmannen och man hade inte ingripit i ärendet i tid, även om intressebevakningsbyrån hade haft möjlighet till det på basis av de uppgifter de haft till sitt förfogande (2451/4/13*). I det andra fallet hade intressebevakningsbyrån varit slarvig när man från huvudmannens konto hade betalat en räkning som inte var huvudmannens (515/4/14).

I dessa fall sände JO sin uppfattning till intressebevakningen för kännedom. I det tredje fallet hade betalningen av huvudmannens kreditkorts-faktura försenats. Eftersom magistraten redan hade gjort rättshjälpsbyrån medveten om sin uppfattning om att den skada som uppkommit på grund av att räkningen inte hade betalats skulle ersättas, föranledde ärendet inga åtgärder av JO (1900/4/14).

I det sistnämnda fallet gjorde JO dock intressebevakaren uppmärksam på hur huvudmannens rätt till information ska tillgodoses med hänvisning till sina tidigare avgöranden (t.ex. 2586* och 4208/4/08*). Huvudmannen har rätt att anlita ett ombud för att skaffa information och man kan vara uppmärksam på fullmaktens giltighet. Det är förenligt med god intressebevakningssed att när man misstänker fullmaktens giltighet intressebevakaren kontaktar huvudmannen för att reda ut ärendet (1900/4/14).

Två avgöranden gällde längden på utredningen av behovet av intressebevakning (3386/4/13* och 2590/2/13). I det första fallet hade handläggningen varat i 10,5 månader. Även om det hade vidtagits många utredningsåtgärder kunde en så lång handläggningstid inte enbart förklaras med en grundlig utredning och inte heller var resursbrist en godtagbar anledning till dröjsmålet. I det andra fallet hade ärendet varit anhängigt i åtta månader. Magistraten återopade att ett läkarutlåtande försenats. Ingen tidsfrist hade dock fastställts för utlåtandet och magistraten hade inte påskyndat det. Efter att utlåtandet inkommit hade handläggningen pågått ännu i över två månader, även om knappt några åtgärder längre hade vidtagits i ärendet. I ingetdera fallet var handläggningen förenlig med god förvaltning.

Ett avgörande gällde handläggningen av klagomål. Personen hade klagat om intressebevakarens förfarande till magistraten som hade överfört klagomålet till intressebevakarens arbetsgivare, dvs. kommunen, för behandling. Ärendet hade avgjorts men klaganden hade inte fått svar från något håll. Efter att föredraganden vid JO:s kansli tagit kontakt med tjänstemannen som avgjort ärendet meddelade denne att beslutet ska skickas för kännedom till klaganden. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder (460/4/14).

4.15

Socialförsäkring

Socialförsäkringen utgör en del av utkomstskyddssystemet och omfattar det lagstadgade skyddet i samband med arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. De ärenden som gäller socialförsäkring avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Jussi Pajuojä*. JO *Petri Jääskeläinen* avgjorde ändå de ärenden som gällde rättigheterna för personer med funktionsnedsättning (avsnitt 4.13). Huvudföredragande var referendarierådet *Juha Niemelä*. Alla avgöranden som refereras här avgjordes av BJO Pajuojä och föredrogs av huvudföredraganden.

4.15.1

VERKSAMHETSMILJÖN

En arbetsgrupp tillsatt av social- och hälsovårdsministeriet (SHM) försökte hitta metoder för att öka förtroendet för försäkringsläkarsystemet. Den föreslog att informationsgången mellan den behandlande läkaren och försäkringsanstalten bör öka. De behandlande läkarnas kännedom om försäkringsmedicin bör öka och blanketterna för läkarutlåtanden bör utvecklas. Det bör stiftas noggrannare bestämmelser om hur beslut ska motiveras. Förslaget ledde till en lagändring, enligt vilken försäkringsanstalterna i motiveringen till negativa förmånsbeslut ska skriva vilka ärenden som har påverkat bedömningen av fallet och vilka slutsatser som har dragits utifrån dessa, när beslutet grundar sig på medicinska omständigheter.

Arbetspensionsbolagen bör inrätta ett offentligt insiderregister, vilket förbättrar transparensen. Också arbetspensionsbolagens ersättningsystem regleras i den nya lagen. Högsta förvaltningsdomstolen beslutade i sin tur att namnen på de försäkringsläkare som arbetar för försäkrings-

bolagen är offentlig information, eftersom dessa utövar offentlig makt när de deltar i beslutsfattandet. Den som ärendet gäller har redan länge haft rätt att få veta namnet på den försäkringsläkare som behandlat ärendet.

Reformen av lagen om försäkringsdomstolen gick vidare till riksdagen. Avsikten är att effektivisera domstolens arbete genom att göra den domföra sammansättningen för avgörande av vissa typer av ärenden lättare och att förbättra förtroendet för försäkringsdomstolen genom att utveckla försäkringsläkarsystemet. BJO gav ett utlåtande om ärendet (1161/5/14) till justitieministeriet och lagutskottet.

Syftet med den nya nordiska konventionen om social trygghet är att göra det lättare för människor att röra sig mellan de nordiska länderna och att förenkla myndighetssamarbetet.

Bostadsstödssystemet inom Fpa-förmåner gjordes enklare och tydligare. De godtagbara boendekostnaderna påverkas i fortsättningen endast av bostadens läge och hushållets storlek. Förmögenheten, minderåriga barns inkomster och stöd för närståendevård räknas inte som inkomster när stödets storlek fastställs.

Regeringens sparmål på totalt 75 miljoner euro ledde till nedskärningar i sjukförsäkringsersättningarna. Självrisken för resor som ersätts, såsom enskilda taxiresor, höjdes till 16 euro och årssjälvrisken, det så kallade kostnadstaket, till 272 euro. Klienterna instrueras att beställa sina taxiresor via de förmedlingscentraler som har tecknat ett avtal om direktersättning med Fpa. Om klienten beställer resan på annat sätt är självrisken 32 euro och räknas inte in i kostnadstaket. Också ersättningarna för tandvård sänktes med 5 %.

4.15.2

ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

Under året inkom 319 klagomål om socialförsäkringen, vilket var en aning mindre än föregående år. Antalet avgjorda klagomål hölls på samma nivå som tidigare, 355. Därtill avgjorde BJO ett ärende som han tagit upp på eget initiativ.

Klagomålen gällde vanligen Fpa:s avgöranden eller förfaranden. Fpa fanns i bakgrunden också för en del av klagomålen om besvärinstanserna och andra myndigheter. Fpa förekom i över 200 klagomål. Antalet är beskrivande för Fpa:s centrala ställning inom socialförsäkringen. Klagomålen gällde främst förmåner som hänför sig till sjukdom, underhållsstöd, bostadsstöd och funktionsnedsättning.

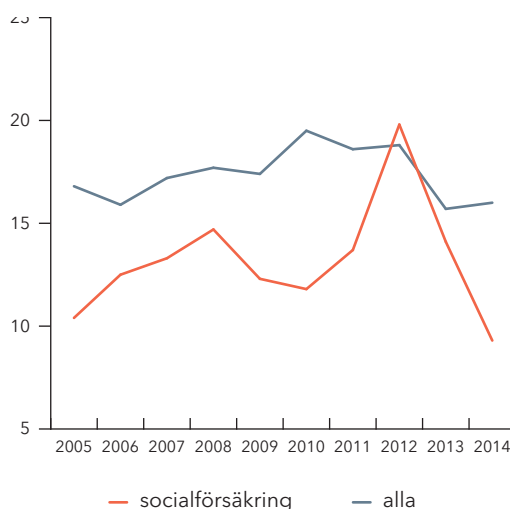
Cirka 70 avgöranden gällde verksamheten vid andra försäkringsanstalter. Av dessa gällde största delen pensionsanstalterna. Olycksfallsförsäkrings- och trafikförsäkringsanstalterna var föremål för 10 avgöranden vardera. Besvärinstanserna behandlades i 40 avgöranden.

Även detta år förblev en stor del av klagomålen outredda, eftersom ärendet var anhängigt. Klaganden hade ännu möjlighet att söka ändring i avgörandet eller hade redan gjort det. De ärenden som utreddes handlade oftast om behandlingstiden, ändamålsenlig och noggrann behandling samt myndigheternas rådgivning och service.

I 31 avgöranden, det vill säga 8,7 % av alla avgöranden, riktades kritik mot myndigheternas förfarande. Andelen åtgärdsavgöranden minskade jämfört med föregående år. En orsak till det kan vara att arbetet inte på en enda försäkringsanstalt eller annan övervakad anhopades på ett sätt som skulle ha lett till ett stort antal klagomål och eventuellt till åtgärdsavgöranden.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2005–2014*



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

4.15.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna av besvärsnämnderna avslutades med besvärsnämnden för social trygghet. Besvärsnämnden har klarat av anhopningen av besvär, och den genomsnittliga behandlingstiden för besvär är nu cirka 7 månader. Enligt representanter för nämnden är resurserna numera ändamålsenliga. Personalens arbetstillfredsställelse har förbättrats och sjukfrånvaron minskat. Under inspektionen diskuterades dessutom motiveringen av beslut, användningen av s.k. bilagebeslut, anordnandet av sammanträden och sändandet av beslut. Nämnden berättade att den hade varit föremål för forskningsprojektet "Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä" (Besvärsnämnden för social trygghet som rättsskipare).

I fråga om Fpa:s verksamhet besöktes Kymmenedalens försäkringsdistrikt och Fpa-byrån i Kouvolan. Perspektivet var klientorienterat: vem möts klienten av när han eller hon kommer till byrån och vilka serviceformer erbjuds klienten. Dessutom diskuterades problem som hänför sig till bostadsstödet och förmånerna för personer med funktionsnedsättning samt samarbetet mellan Fpa och Servicecentret för arbetskraften.

4.15.4 AVGÖRANDEN

Fpa:s duande av klienten i standard-skrivelser stider inte mot lagen

Klaganden ansåg att användningen av du-formen i skrivelser strider mot den likabehandling som föreskrivs i grundlagen. Användningen av du-formen krävde att båda parterna samtycker till detta.

BJO konstaterade i sitt avgörande att Fpa hade inte brutit mot lagen när man hade börjat säga du till klienten i sina beslut och skrivelser. Enligt BJO var det centrala, hur Fpa:s praxis förhåller sig till förvaltningslagen. Enligt lagen är myndigheter skyldiga att använda ett sakligt, klart och begripligt språk.

Institutet för de inhemska språken (Kotus) ansåg i sitt utlåtande att du-formen blir allt vanligare och att detta inte sker utan att påverka ämbetsverkens språkbruk. Valet av du eller ni inte ensamt gör texten artig, utan det är ofta fråga om många andra språkliga val. Myndigheternas språk är sakligt när det är artigt och jämlikt.

Fpa inledde 2011 arbetet med att förtydliga dokument och blanketter som skickas till kunderna. Du-formen valdes som ett sätt att genomföra detta eftersom den ansågs märkbart förtydliga texten. Ni-formen hade konstaterats vara otydlig eftersom klienten inte alltid uppfattar vem eller vilka som avses.

I sina texter använder Fpa en s.k. artig du-form där duandet i huvudsak tar sig uttryck på annat sätt än med hjälp av personliga pronomen. Duandet förekommer gradvis gällande alla förmåner och alla försäkrade. Gällande Fpa:s 40 förmåner finns ungefär 12 000 standardformulerade texter.

BJO:s avgörande gällde bara massutskick, inte personliga betjäningssituationer. I den individuella kundbetjäningen ska man så långt som möjligt ta hänsyn till att kunden kan uppleva du-formen sårande (4505/4/13*).

Förfarandet vid direktersättning av läkemedelskostnader effektiviseras

De klagande apoteken, som inte hörde till Finlands Apotekareförbund, kritiserade Fpa för att ha förbigått dem i sina avtalsförhandlingar. I förhandlingarna avtalas om förfarandet vid direktersättning för läkemedel och om de säkerheter som apoteken ska ställa. Enligt klagandena hade man i förhandlingarna avtalat också om deras rättigheter och skyldigheter. Fpa hade inte heller gett dem möjlighet att göra reservationer i avtalet. De ansåg att den säkerhet som Fpa krävde var orimlig.

BJO ansåg att Fpa hade handlat inom den prövningsrätt som Fpa enligt sjukförsäkringslagen har när Fpa avtalade om systemet för direktersättning och de säkerheter som apoteken ska

ställa. Fpa ska ändå försäkra sig om att de åsikter som framförs av dem som deltar i förhandlingarna representerar uttömmande åsikterna hos apoteken. BJO bad därtill om en separat utredning om hur mycket Fpa:s behandling av redovisningarna skulle kunna försnabbas eller effektiviseras, ifall uppgifterna om direktersättning förmedlades elektroniskt (1801/4/13*).

Fpa meddelade att förmedlingen av uppgifterna om direktersättning minskar antalet fel, men inte i sig försnabbar redovisningen. Däremot strävar man efter att effektivisera arbetet och minska apotekens arbete genom att införa den planerade årliga initialsjälvrisker för de försäkrade och övergå till dataöverföring i realtid. På lång sikt har Fpa för avsikt att övergå till kortare faktureringsintervall och avstå från förhandsbetalningarna till apoteken. Det förutsätter emellertid att granskningen av redovisningarna i huvudsak sker med hjälp av program såväl hos Fpa som på apoteken.

Avgångsvederlag för Kevas verkställande direktör infördes i lagen

Det avgångsvederlag som betalats till Kevas före detta verkställande direktör enligt direktörsavtalet mellan parterna föranledde inga åtgärder. Direktörsavtal har redan länge ingåtts särskilt inom den kommunala sektorn utan uttryckliga bestämmelser för det. Positionen som Kevas verkställande direktör har ansetts vara jämförbar med den kommunala sektorn. I riksdagen behandlades hösten 2014 regeringens proposition om ändring av lagen om kommunala pensioner (RP 208/2014 rd). I lagen infördes då en specialbestämmelse om direktörsavtal. Lagen trädde i kraft 1.1.2015.

Eftersom den nya lagen omfattar en bestämmelse om avgångsvederlag till den verkställande direktören, ingrep BJO inte i Kevas tidigare direktörsavtal, även om det inte fanns någon uttrycklig bestämmelse om saken när avtalet ingicks (5425/4/13*).

Angående Fpa:s förfarande aktualiserades i vissa fall också frågan om huruvida Fpa på något sätt borde gottgöra klienten för att behandlingen av ett ärende har fördröjts eller på annat sätt varit onoggrann. Dessa fall redovisas på s. 85.

4.16

Arbetskraft och utkomstskydd 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 försörjningen som avses i 19 § i grundlagen. Det är således fråga om tillgodoseende av en lagstadgad grundläggande rättighet. Utkomstskyddet för arbetslösa utgör också en del av socialförsäkringssystemet som behandlas på s. 248.

Inom detta sakområde avgjordes ärendena under verksamhetsåret av BJO *Jussi Pajujoja*. Referendarierådet *Juha Niemelä* fungerade som huvudföredragande. Om inte något annat nämns, avgjordes fallen som refereras i avsnitt 4.16.4 av BJO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.16.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Antalet arbetslösa arbetssökande vid arbets- och näringsbyråerna (TE-byråerna) var högt under hela året och höll sig över 300 000. Antalet långtidsarbetslösa och arbetslösa över 50 år fortsatte att öka (nästan 100 000 respektive över 130 000). Trots ungdomsgarantin ökade också antalet arbetslösa under 25 år med ungefär 6 000 arbetslösa. Enligt statistikcentralen steg det relativa arbetslöshetstalet, vars beräkningsgrunder skiljer sig från arbets- och näringsministeriets (ANM) ovan nämnda siffror, till 8,8 %.

ANM uppmärksammade att den långvariga nedgången försvårade sysselsättningen av i synnerhet unga, invandrare och partiellt arbetsföra. Sysselsättningen av dessa grupper kräver utvalda, väl understödda och integrerade åtgärder. TE-byråerna strävar dock efter att effektivisera tillsättandet av arbetsplatserna genom att öka arbetserbjudandena för t.ex. unga.

Man försökte förbättra situationen för långtidsarbetslösa genom den lagändring om lönestöd som trädde i kraft 1.1.2015. I och med reformen betalas mest lönestöd till dem som har svårast att hitta arbete utan stöd. För långtidsarbetslösa grundades också en sektorsövergripande samservice där TE-byråerna, socialväsendet i kommunerna och Fpa tillsammans bedömer den arbetslöses servicebehov och ansvarar för att sysselsättningen framskrider och följs upp.

Inom de områden som drabbats mycket kraftigt av uppsägningar utarbetas lokala program för att klara av problemen. Med hjälp av programmen försöker man kombinera lokala resurser med statens stödåtgärder. Till områden som drabbas av en akut strukturomvandling anvisas mer omfattande investeringsstöd. Dessa områden har också fått stöd från EU:s fonder.

I och med EU:s nya genomföranddirektiv blir övervakningen av arbetsvillkoren för s.k. utstationerade arbetstagare effektivare, bl.a. med hjälp av elektroniskt informationsutbyte mellan medlemsstaterna och ökad informationsspridning.

Villkoren för alterneringsledighet ändrades också. Kravet på tid i arbetslivet höjdes från 10 år till 16 år. Den övre åldersgränsen för alterneringsledighet fastställdes till 60 år, vilket inte gäller personer som är födda före 1957. Storleken på ersättningen hölls densamma.

Inom arbetarskyddssektorn utredde metoder för att göra arbetarskyddet till en del av ledningen och den dagliga verksamheten på arbetsplatsen. Enligt en utredning om intensifierandet av samarbetet mellan aktörer inom arbetarskyddet och företagshälsovården skulle det vara möjligt att med de tillgängliga resurserna i Finland producera betydligt fler arbetshälsotjänster än i nuläget. Därutöver bedömde en internationell expertgrupp Finlands arbetarskyddsförvaltnings

beredskap att införa och övervaka EU:s arbetarskyddslagstiftning. Gruppen deltog bl.a. i arbetarskyddsinspektioner.

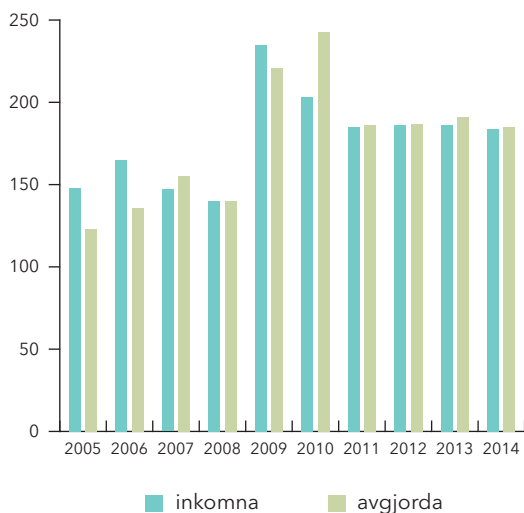
4.16.2

ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

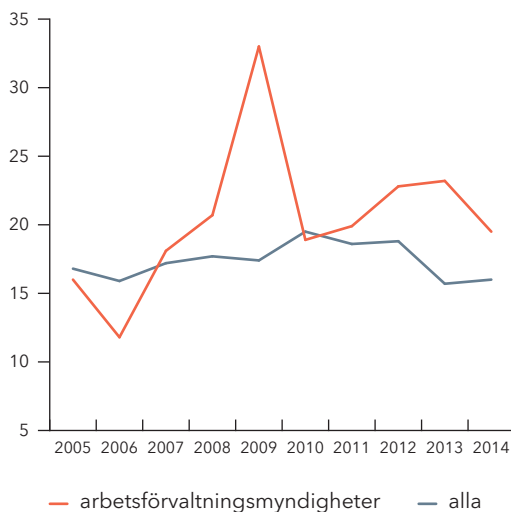
Under år 2014 blev 185 klagomål som berörde denna kategori av ärenden anhängiga. 185 klagomål avgjordes. Siffrorna har hållits på samma nivå redan i några år.

TE-byråernas förfarande eller avgörande var föremål i fler än hälften av avgörandena. Arbetarskyddsmyndigheternas förfarande bedömdes i ungefär 20 avgöranden. Arbetslöshetskassornas, Fpa:s och besvärinstansernas verksamhet bedömdes i färre fall än tidigare år, avgörandena var totalt färre än 20 stycken.

Av avgörandena ledde 36 stycken, dvs. 19,5 %, till åtgärder som innebar kritik av myndigheters verksamhet. Antalet åtgärder var högre än genomsnittet inom laglighetsövervakningen. Anledningen till detta är i första hand de nät- och teleföntjänstproblem som har förekommit inom arbetsförvaltningen på grund av det kundbetjäningssystem som infördes i början av 2013. Det är tidvis långa köer till kundservicen. Arbetsförvaltningens kunder är också mycket medvetna om sina rättigheter och bl.a. om den föreskrivna tidsfristen för ett arbetskraftspolitiskt utlåtande. Kritiken av TE-byråerna berodde också på förseningar, brister i rådgivningen och vårdslöshet. Arbetarskyddsmyndigheterna fick bl.a. anmärkning om bristerna i inspektionsberättelsernas motiveringar och förseningar i handläggningen av arbetarskyddsanmälningar.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2005–2014*



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

4.16.3 INSPEKTIONER

Tyngdpunkten vid inspektionerna av TE-byråerna var fortfarande kundservicen (jfr årsberättelsen 2013, s. 264). Inspektioner utfördes vid Tavastlands TE-byrå och Sydöstra Finlands TE-byrå. I Tavastland var också Närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) föremål för inspektionen. Genom inspektionerna försökte man bedöma arbetsförvaltningens tjänster från i synnerhet kundens perspektiv. Detta innebär bl.a. bedömning av hur byråernas kundbetjäningslokaler fungerar och den praktiska betjäningsmodellen. Därutöver inspekterades servicecenter för arbetskraft som finns i anslutning till byråerna. De har specialiserat sig på att betjäna svårsysselsatta klienter. Vid sidan av arbetskraftsservicen erbjuder klienterna social-, rehabiliterings- och hälsovårdstjänster i samarbete med kommunen och Fpa.

Företrädare för Tavastlands TE-byrå hördes också vid en inspektion av Tavastehus fängelse. Den handlade om samarbetet mellan fängelset och TE-byrån för att effektivt få fångarna att omfattas av arbetskraftsservicen redan under fängelsevistelsen. Under inspektionerna bekantade man sig med verksamhetscentralen Moniko som finns i närheten av Tavastehus fängelse och där det är meningen att inleda rehabiliterande arbetsverksamhet för fångarna.

Därutöver inspekterades ansvarsområdet för arbetarskyddet vid Södra Finlands regionförvaltningsverk. Ansvarsområdet övervakar 121 000 arbetsplatser där det arbetar över en miljon arbetstagare. Regionens 150 inspektörer gör årligen ungefär 10 000 inspektioner. Det som togs upp till behandling var ordnandet av kundservicen, inspektionsverksamheten och trakasserier och diskriminering på arbetsplatserna. Regionen införde 2014 jourtjänst för arbetshälsoärenden. En inspektion görs på arbetsplatsen om man på basis av klientens utredning kan misstänka diskriminering.

4.16.4 AVGÖRANDEN

Det förekom fortfarande problem i arbetsförvaltningens telefontjänst

Enligt klaganden var det svårt att per telefon nå en tjänsteman vid Birkalands TE-byrå och kötiderna till den riksomfattande Jobblinjen var också långa. Klaganden hade kontaktat Jobblinjen och där lämnat en begäran om uppringning som förmedlades till Birkalands TE-byrå. Byrån försummade klagandens begäran och ärendet framskred först efter att klaganden hade tagit kontakt på nytt. BJO ansåg att byrån hade försummat sin rådgivningsskyldighet (1085/4/14*).

Problemen med telefontjänsterna förekom också i andra klagomål och inspektioner. Det hade redan tidigare uppstått långa köer till i synnerhet Birkalands TE-byrås telefontjänster på grund av tekniska problem samtidigt som kundantalet ökade betydligt. Byrån åstadkom en tillfälligt förbättring av situationen, men enligt de utredningar som inkommit var kötiderna till Birkalands telefontjänster, liksom till vissa andra byråers telefontjänster, långa och svarsprocenten för samtalen låg.

Arbetsförvaltningen försökte rätta till bristerna genom att öka personalen. Vid byrån infördes fr.o.m. 1.1.2015 också ett nytt telefonsystem som har separata kundbetjäningsnummer för personkunder och arbetsgivarkunder. Enligt ANM gör systemet det möjligt att bättre än tidigare betjäna kunderna per telefon. Samtalen kommer att sparas i systemet vilket förbättrar kundernas och personalens rättsskydd.

Det är mycket viktigt att telefontjänsterna fungerar eftersom målet med arbetsförvaltningens nya betjäningsmodell är att flytta ärendena från byrån till nät- och telefontjänsten. BJO följer aktivt följderna av införandet av det nya telefonsystemet. ANM har begärts att inkomma med uppgifter före 30.4.2015 om såväl byråernas som

den riksomfattande telefontjänstens antal samtal, kötider och svarsprocent under första delen av 2015 (4992/2/14).

Uppfyllande av villkoren för medlemskap i en arbetslöshetskassa bör utredas

IAET-kassans ombud hade godkänt klaganden som medlem i kassan i september 2012 utan att kontrollera huruvida klaganden uppfyllde villkoren för medlemskap.

Enligt lagen om arbetslöshetskassor vinner inträde som medlem i en löntagarkassa en lönearbetare som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om utkomstskydd för arbetslösa, som inte har fyllt 68 år och som arbetar i ett sådant yrke eller inom en sådan bransch som omfattas av kassans verksamhetsområde. Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) har i sina anvisningar betonat utredning av i synnerhet löntagarens ställning.

Enligt lagen ankommer antagandet av en medlem på kassans styrelse om inte annat har föreskrivits i stadgarna. Enligt IAET-kassans stadgar godkänns medlemskapet av kassadirektören eller av ett ombud som har utnämnts av styrelsen. Kassan ansvarar i regel för det ombud den anlitar. Enligt SHM:s anvisningar är kassan skyldig att kontrollera ombudens verksamhet och bl.a. se till att ombuden har tillräcklig utbildning för sina uppgifter.

BJO ansåg att klaganden hade godkänts som medlem i kassan utan att det i tillräcklig omfattning utretts huruvida förutsättningarna för medlemskapet uppfylldes. Finansinspektionen hade gjort kassan uppmärksam på samma sak redan tidigare. Klagandens ärende avgjordes slutligen så att IAET-kassan betalade tillbaka klagandens medlemsavgifter och den Allmänna arbetslöshetskassan YTK tog tillbaka klaganden som medlem.

BJO PAJUOJAS BESLUT 18.9.2014, DNR 1270/4/13*,
FÖREDRAGANDE KARI MUUKKONEN

Rådgivningen och beloppet för arbetslöshetsdagpenningen var felaktiga

Klaganden hade avtalat med Tavastlands TE-byrå om att byta garanterat arbete mot arbetskraftsutbildning som skulle uppfylla skyldigheten. Byrån hade dock inte informerat klaganden om konsekvenserna av bytet för klagandens utkomstskydd för arbetslösa och inte heller hänvisat klaganden till den som betalar utkomstskyddet för att reda ut ärendet. BJO ansåg det mycket viktigt att de som omfattas av sysselsättningsskyldigheten får tillräcklig information.

Klaganden var också missnöjd över att den Allmänna arbetslöshetskassan YTK hade betalat ut en mindre dagpenning efter utbildningen än under utbildningstiden. Kassan meddelade i sin utredning att klagandens dagpenning hade fastställts felaktigt. Kassan rättade det felaktiga beslutet till klagandens fördel. BJO fäste allvarligt kassans uppmärksamhet på förfarande och underströk vikten av en omsorgsfull handläggning.

BJO PAJUOJAS BESLUT 20.5.2014, DNR 1181/4/13*,
FÖREDRAGANDE KARI MUUKKONEN

Arbetslöshetskassans reklam var lämplig

Klaganden ansåg att den reklam som Allmänna arbetslöshetskassan YTK använde i sin verksamhet innehöll felaktigheter och vilseledande uttryck. Enligt klaganden gav reklamen den uppfattningen att den årliga medlemsavgiften på 99 euro alltid är förmånligare än andra kassors avgifter. Klaganden framhävde också den intressebevakningshelhet som ett medlemskap i ett fackförbund medför i kombination med medlemskap i kassan.

Med utgångspunkt i förvaltningslagen och offentlighetslagen bedömde BJO att den information som kassan ger i sin reklam ska vara korrekt och ändamålsenlig. BJO ansåg inte att kassan hade förfarit lagstridigt eller försummat sina skyld-

digheter. Det finns stora variationer i kassornas medlemsavgifter och de medlemsavgifter som nämns i reklamen ryms inom variationsbredden. I reklamen nämns inga andra kassor vid namn.

BJO konstaterade dessutom med hänvisning till ståndpunkter som presenterats tidigare i laglighetsövervakningen att kassorna öppet också bör informera om möjligheten att gå med i kassan enbart som enskild medlem och att arbetslöshetskassans medlemsavgift tydligt ska skiljas från fackförbundets medlemsavgift (313/4/14*).

Protokollet för arbetarskyddsinspektionen innehöll fel

En arbetarskyddsinspektör vid ansvarsområdet för arbetarskyddet vid regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland hade gjort upp en inspektionsberättelse om en dödsolycka på en brytningsarbetsplats. Inspektören hade när berättelsen utarbetades en felaktig uppfattning om den huvudsakliga genomföraren på arbetsplatsen.

BJO ansåg att inspektören borde ha utrett ansvarsfördelningen innan inspektionsberättelsen skrevs. I berättelsen hade inspektören inte uttryckligen nämnt de olika aktörernas ställning på arbetsplatsen. Således levde den felaktiga uppfattningen om den huvudsakliga genomföraren vidare också i det utlåtande ansvarsområdet gav till polisen.

I berättelsen hade inspektören dessutom inkluderat sina egna åsikter om företaget som ligger bakom klagomålet och framfört sina värderingar om dess säkerhetsledning. Inspektören hade ifrågasatt nivån på företagets arbetarskyddsverksamhet och hänvisade till ett olycksfall i arbetet med dödlig utgång på en av företagets andra arbetsplatser. Senare framkom det att denna olycka saknade koppling till den händelse som berättelsen handlade om och att företaget inte hade ansetts göra sig skyldig till brott mot lagar och bestämmelser.

BJO konstaterade att en arbetarskyddsinspektör är i en expertställning som åtnjuter ett betydande och stort förtroende. Därför ska man kunna förvänta sig att inspektionsberättelserna är grundade och opartiska. De omständigheter som antecknas ska basera sig på inspektionsobservationer och andra tillförlitliga uppgifter. BJO anser att inspektören inte borde ha tagit med sina egna åsikter om företaget i berättelsen. Hänvisningen till den andra olyckan var också onödig och saknade grund (4885/4/14*).

4.17

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 ofta som ett allmänt kommunärende. Därtill hör klagomål som gäller valförrättningar och de kommunala valmyndigheternas förfaranden till det här området.

Däremot hänförs klagomål som gäller kommunala social-, hälsovårds-, undervisnings- och miljömyndigheters verksamhet 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 av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Ulla-Maija Lindström*. De fall som refereras ingående i avsnitt 4.17.3 avgjordes av BJO och föredros av huvudföredraganden.

4.17.1

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 (tjänsteinnehavarlagen) finns heltäckande bestämmelser om tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning. Inom kommunalförvaltningen iaktas 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. Kommunerna bedriver inbördes samarbete när det gäller organiseringen av sådan verksamhet som överskrider kommungränserna. Samarbetet mellan kommunerna regleras i huvudsak i kommunallagen. Den viktigaste samarbetsformen enligt kommunallagen är alltjämt samkommunen. 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 samman slutningar. Samarbete kan även bedrivas på grund av avtal om köptjänster och servicesedlar.

Frågor som berör kommunerna sköts vid flera olika ministerier. Finansministeriet (FM) följer allmänt kommunernas verksamhet och ekonomi samt ser till att den kommunala självstyrel-

sen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. FM svarar även för utvecklandet av den allmänna lagstiftning som berör kommunerna och kommunalförvaltningen, för de uppgifter som hör samman med redovisning och analys av kommunernas ekonomi samt för samarbetet mellan staten och kommunerna. Ministeriet svarar också för de skattefrågor som berör kommunerna.

Centrala element i den år 2011 ingångsatta kommunreformen är kommunstrukturlagen, lagen om ordnande av social- och hälsovården, förnyelsen av kommunernas statsandels- och finansieringssystem, totalreformen av kommunallagen, översynen av kommunernas uppgifter samt de lösningar som gäller förvaltningen i metropolområdet.

Kommunstrukturlagen trädde i kraft 1.7.2013. I lagen finns bestämmelser om genomförandet av kommunstrukturreformen, det vill säga om skyldigheten att utreda en kommunsammanslagning, utredningskriterierna, utredningsområdet och det tillgängliga ekonomiska stödet. Regeringen överlämnade i slutet av november 2014 en proposition med förslag till ny kommunallag och vissa lagar som har samband med den. Avsikten är att den nya kommunallagen ska träda i kraft 2015 så fort riksdagen har behandlat lagförslagen. En del av bestämmelserna ska tillämpas först från och med början av mandatperioden för det fullmäktige som väljs 2017.

Lagen om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice antogs av riksdagen 24.6.2014 och trädde i kraft 1.1.2015.

Regeringens proposition med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den överlämnades till riksdagen i december 2014. Avsikten med propositionen är att reformera bestämmelserna om anordnandet, produktionen, förvaltningen, planeringen, finansieringen och tillsynen av den kommunala social- och hälsovården. Enligt förslaget ska det övergripande ansvaret för anordnandet av de tjänster som nu hör till flera kommunala organisationer samordnas i fem social- och hälsovårdsområden.

Under de senaste sju åren, 2007–2013, har det genomförts 69 kommunsammanslagningar i Finland. Antalet kommuner har under den här perioden minskat med 111, det vill säga ungefär en fjärdedel. År 2006 fanns det, Åland inräknat, totalt 431 kommuner i Finland, medan antalet år 2014 var 320. I början av 2015 genomförs tre kommunsammanslagningar när Kuopio och Maaninka, Björneborg och Lavia samt Lundo och Tarvasjoki sammanslås. För tillfället pågår 44 kommunindelningsutredningar. I dem deltar totalt 189 kommuner. FM:s särskilda utredningar omfattar 82 kommuner. Totalt 26 kommuner utreder flera olika sammanslagningssammanhang. I regel ska de pågående utredningarna vara avslutade 2017.

4.17.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

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 och 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 också överklagas genom förvaltningsbesvär.

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen övervaka lagligheten av kommunfullmäktiges beslut. 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.

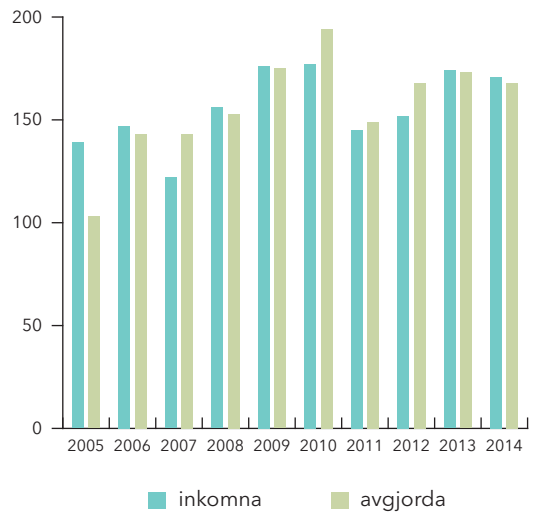
Under verksamhetsåret avgjordes 171 klagomål och egna initiativ. Åtgärder vidtogs i 24 fall. Antalet avgöranden och åtgärder var en aning mindre än föregående år.

Under verksamhetsåret riktades i flera av de klagomål som gällde det kommunala beslutsfattandet kritik mot beslut som fattats av kommunala organ, närmast med åberopande av 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.

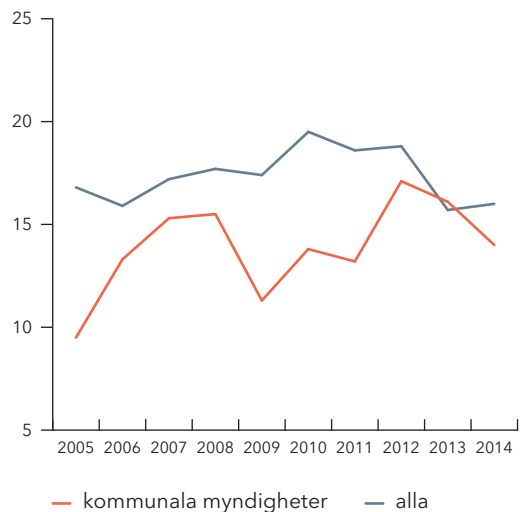
Många av klagomålen gällde en önskan om att JO skulle ändra beslut som fattats av kommunala myndigheter. JO har dock inga möjligheter att träda in som en instans för ändringssökande i stället för den på lag baserade proceduren för sökande av ändring, och kan inte vara ett kompletterande alternativ till detta. De klagande som önskade ändring av de kommunala myndigheters beslut anvisades att använda sig av de lagstadgade metoderna för överklagande av beslut.

Under berättelseåret gavs flera ställningstaganden om valet av hyresgäster till bostäder som byggts med statligt stöd och om förfarandet vid behandlingen av reparationsunderstöd som hänför sig till boendet. I de avgöranden som refereras nedan i avsnitt 4.17.3 tog JO ställning till bl.a. beaktandet av långtidsbostadslösa vid valet av hyresgäster, till behandlingen av ärenden som gäller reparationsunderstöd och till det korrekta rättsskyddet i bostadsfrågor.

Enligt BJO fanns det inget att anmärka på i att ARA-bostäder hyrs ut som personalbostäder. Enligt en utredning om saken hade ARA-bostäder i liten utsträckning hyrts ut som personalbostäder i Tammerfors, Helsingfors och Jyväskylä. Uthyrningen hade baserats på grunderna i regel-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2005–2014



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

verket för valet av hyresgäster. Det hade inte heller gjort det svårare att få en bostad för de sökande som uppfyllde kraven. Under 2000–2011 hade företag fått hyra bl.a. tomma bostäder eller bostäder som var svåra att hyra ut. Med undantagstillstånd hade bostäder hyrts ut bl.a. till anställda på företag som utförde totalrenoveringar i hyresbostadsbolag eller till äldre personer i dåligt skick medan deras egentliga bostäder renoverades. BJO utredde ärendet på eget initiativ till följd av en tidsningsartikel (3718/2/11*).

Helsingfors stadsstyrelses beslut om att höja stadsdirektörens och biträdande stadsdirektörernas löner hade bifogats besvärsförbud. BJO bad staden om en utredning om på vilka grunder besluten ansågs vara sådana att ändring i dem inte kunde sökas med stöd av kommunallagen. Enligt stadens utredning rättades det felaktiga besvärsförbudet som ett skrivfel enligt förvaltningslagen. På stadens webbplats framgick det att rättelseyrkanden hade framställts. På grund av dessa beslutade stadsstyrelsen att återbörda löneförhöjningsärendena till ny beredning. Senare beslutade stadsstyrelsen att inte behandla ärendena på nytt, eftersom det inte fanns förutsättningar för att höjningarna skulle godkännas genom majoritetsbeslut.

I sitt beslut uppmärksammade BJO stadsstyrelsen på de rättsnormer som tillämpas på ärendet. Hon betonade att rättelseyrkanden och kommunalbesvär enligt kommunallagen används för att trygga kommunmedlemmarnas rätt att utöva tillsyn över det kommunala beslutsfattandet och dess laglighet. En felaktig besvärсанvisning kan förhindra att ändamålsenligheten och lagligheten hos beslut som fattats av ett kommunalt organ bedöms till följd av ett ändringssökande. Felaktiga besvärсанvisningar väcker misstro mot kommunens beslutsfattande och äventyrar därmed den representativa kommunala självstyrelsen.

Eftersom staden ändå hade meddelat att den i fortsättningen kommer att bifoga anvisningar om rättelseyrkande till motsvarande beslut och effektivisera vägledningen och utbildningen om besvärсанvisningar, nöjde sig BJO med att informera stadsstyrelsen om de synpunkter som beskrivits ovan (157/2/13*).

I många klagomål kritiserades förfarandet när en begäran om information besvaras. I Juankoski stad ansågs den begärda informationen vara sekretessbelagd och därför kunde dokumenten eller informationen i dem inte ges ut. Juankoski stads förfarande när begäran om information besvarades uppfyllde inte villkoren i offentlighetslagen.

Enligt offentlighetslagen ska den som vägrar att lämna ut begärda uppgifter ge den som begärt en uppgift upplysningar om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande och tillstålla den som begärt uppgiften genom att skriftligen anhängiggöra ärendet en förfrågan om han önskar att ärendet hänskjuts till myndigheten för avgörande.

BJO konstaterade att myndighetens skyldigheter att besvara en begäran om information på det sätt som föreskrivs i lagen inte kan förbises även om den som begärt information eventuellt är medveten om sina rättsskyddsmedel (1771/4/13).

Enligt en förtroendevald i Vanda stad vägrade stadens fastighetscentral ge ut begärd information. Enligt stadsstyrelsens utredning hade fastighetscentralen goda skäl att tro att den förtroendevalda redan hade fått allt det material som hon ville ha. Eftersom hon hade fått alla de konditionsbedömningar som hon hade bett om, var det inte frågan om en vägran enligt offentlighetslagen, om vilken fastighetscentralen borde ha fattat ett beslut som kan överklagas.

Enligt BJO var den förtroendevaldas meddelanden till fastighetscentralen ett klart bevis på att hon inte var nöjd med den information som hon hade fått. Utifrån meddelandena borde fastighetscentralen ha utrett och frågat den förtroendevalda vilken information hon ansåg att hon inte hade fått. När fastighetscentralen försummade sin utredningsskyldighet trodde den förtroendevalda att centralen inte gav henne all den information som hon hade begärt. Därför blev hon tvungen att sända ett klagomål till JO (4819/4/13).

I vissa klagomål tvivlade den klagande på att kommunens information om olika ärenden följde lagen. I klagomålen kritiserades kommunernas

sätt att använda s.k. hemliga föredragningslistor, B-listor. Dessutom hade det publicerats föredragningslistor som inte innehöll uppgifter om alla aktuella ärenden med löpande numrering eller ärenderubriker.

BJO konstaterade att kritiken gällde kommunens information på webben, det vill säga hur kommunen hade beslutat att lägga ut organens föredragningslistor och protokoll på stadens webbplats och informera om dem till massmedierna. Det handlade inte om att tillgodose rätten till information enligt offentlighetslagen, det vill säga rätten att på begäran få en uppgift ur ett officiellt myndighetsdokument.

Kommunens webbkommunikation är en del av kommunens informationsskyldighet enligt kommunallagen, och lagen innehåller inga bestämmelser om på vilket sätt eller i vilken utsträckning informationen ska ges. Därför kan kommunen i princip själv besluta på vilket sätt och i vilken utsträckning information läggs ut på webben. Efter eget omdöme kan kommunen informera också om ärenden vars dokument ännu inte är offentliga enligt offentlighetslagen.

Kommunen bör ändå alltid säkerställa att information som läggs ut på webbplatsen eller ges till massmedierna inte är sekretessbelagd eller innehåller personuppgifter i strid mot personuppgiftslagen. Enligt BJO inbegrep ärendet inte något lagstridigt förfarande eller försummelse av skyldigheter som skulle ha krävt åtgärder av henne (2468 och 2900/4/13).

4.17.3 AVGÖRANDEN

Beslut i klagomål om långtidsbostadslöshet

BJO konstaterade att Esbo stad hade förbundit sig till statsrådets program för minskning av långtidsbostadslösheten. Med långtidsbostadslös avses i programmet en person som av sociala skäl eller hälsoskäl har varit eller riskerar att vara bostadslös över ett år eller som har varit bostadslös

upprepade gånger under de senaste tre åren. Enligt programmet för minskning av långtidsbostadslösheten ska de städer som deltar i programmet göra upp en åtgärdsplan för att eliminera långtidsbostadslösheten. Planen är en helhetsplan som omfattar en specificerad tidtabell för projekt och andra åtgärder.

I den utredning från Esbo Bostäder Ab och det utlåtande från teknik- och miljösektorn som inlämnats till följd av klagomålet beaktades ändå inte att den klagande hade varit långtidsbostadslös sedan 2011 och i dem beskrevs inte heller de åtgärder som staden enligt sin verkställighetsplan ska vidta för att minska bostadslösheten. För att målen i programmet ska uppnås bör också Esbo Bostäder Ab, som har hand om valet av hyresgäster till Esbo stads hyresbostäder, och teknik- och miljösektorn, som övervakar dessa val, identifiera de långtidsbostadslösa som behöver särskild boendeservice och vidta de åtgärder som staden i sin verkställighetsplan har förbundit sig till för att ordna boendeservice för dessa personer.

Enligt BJO bör staden också instruera och hjälpa långtidsbostadslösa bostadssökande genom att informera dem om projekten och åtgärderna i stadens verkställighetsplan. För att långtidsbostadslösheten ska elimineras krävs samarbete mellan olika myndigheter i kommunen.

BJO informerade teknik- och miljösektorn i Esbo och Esbo Bostäder Ab om sin uppfattning om att dessa hade försummat sin skyldighet att utreda åtgärder genom vilka den klagandes långtidsbostadslöshet eventuellt kunde gå att åtgärda.

BJO hade i sitt utlåtande (1949/5/14) om utskattet till reform av socialvårdslagen föreslagit att också de myndigheter och andra aktörer som har hand om valet av hyresgäster i kommunen skulle läggas till bland de myndigheter och instanser som har skyldighet att kontakta socialvården för bedömning av en persons behov av stöd. Kommunens bostadsmyndigheter kan känna till personer som är långtidsbostadslösa eller särskilt utsatta personer och barnfamiljer som har ett brådskande behov av en bostad. Programmet för minskning av långtidsbostadslösheten leds och koordineras av miljöministeriet (MM) i samarbe-

te med social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet, Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) och Penningautomatföreningen (RAY). Därför sände BJO sitt beslut för kännedom även till MM (3309/4/13).

Inte heller i en utredning från bostadsavdelningen vid Helsingfors stads fastighetskontor hade den klagandes långtidsbostadslöshet beaktats. I utredningen beskrevs bara de allmänna kriterierna för valet av hyresgäster och stadens svåra hyresbostadssituation. Eftersom den klagande enligt utredningen hade fått en tid för bedömning av behovet av stött boende, men inte hade kommit till det avtalade mötet, vidtog BJO inga andra åtgärder till följd av klagomålet än att på ett allmänt nivå uppmärksamma bostadsavdelningen på sin synpunkt att den myndighet som har hand om valet av hyresgäster i kommunen bör vidta aktiva åtgärder för att eliminera långtidsbostadslösheten (3975/4/13).

Lagstridig behandling av ärenden som gäller reparationsunderstöd för bostäder

Misslyckad behandling av ett ärende om understöd för att reparera bostaden för ett barn med funktionsnedsättning

BJO ansåg att kommunen, som hade gjort penningrekvisition, och Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) har förfarit lagstridigt. Kommunen lämnade behandlingen av understödsärendet oavslutad och ARA drog bort kommunens penningrekvisition utan att vederbörligt utreda ärendet. Barnets föräldrar klagade hos JO. De hade 2010 ansökt om understöd hos kommunen för att reparera sin villa på ett sätt som vården av deras barn förutsatte.

Utifrån de utredningar BJO fick konstaterade hon att det fanns en klar konflikt i händelseförloppet och tolkningen av ärendet. Enligt kommunens utredning skulle projektet med stöd av handikappservicelagen ha fått endast några tusen euro i understöd. Därför beviljade kommunen

med stöd av reparationsunderstödslagen ett reparationsunderstöd på 41 % av de godtagbara kostnaderna, det vill säga cirka 40 000 euro. Föräldrarna ansökte om utbetalning av reparationsunderstödet 2011 och kommunen gjorde en penningrekvisition hos ARA. Enligt sin utredning hade kommunen besvarat ARAs begäran om ytterligare utredningar och skickat de begärda dokumenten. Dessutom hade kommunen med stöd av handikappservicelagen beviljat klagandena 3 000 euro i understöd för ombyggnad av bostaden. Enligt kommunens utredning hade kommunen ingen juridisk grund att låta bli att betala ut understödet. Eftersom ARA inte beviljade det understöd som kommunen rekviderat hade ärendet blivit liggande.

ARA hade enligt sin utredning dragit bort kommunens penningrekvisition, eftersom reparationsunderstödet är ett sekundärt understöd och kommunen inte hade utrett vilket understöd som skulle beviljas enligt lagen om handikappservice. Enligt ARA hade kommunen inte heller lämnat den begärda ytterligare utredningen inom utsatt tid. ARA ansåg också i sin utredning att det inte hör till dess uppgifter vare sig att direkt styra understödsomfattningarna eller att svara på frågor som gäller beslut om understöd. Den vägleder kommunerna enbart i form av årligen utgivna anvisningar.

BJO konstaterade att det inte framgick av ARAs utredningar på vilka handlingar eller registeruppgifter ARA baserade sin uppfattning om att kommunen i motsats till vad den meddelat inte skulle ha lämnat de begärda utredningarna inom utsatt tid eller på vilka grunder ARA haft rätt att dra bort kommunens anslagsrekvisition.

BJO påpekar att det till det socialskydd som garanteras i grundlagen hör att den offentliga makten ser till att de som svarar för ett barns omvårdnad har möjlighet att trygga barnets välbefinnande och individuella utveckling. Förfarandet med understödet för reparation för att stödja vården och välfärden för det funktionshindrade barnet som var i behov av särskilt stöd misslyckades på grund av ARAs försummelser.

ARA borde i övrigt ha behandlat kommunens penningrekvisition, som gjordes enligt reparationsunderstödslagen, senast när kommunen hade meddelat att den beviljat klagandena understöd med stöd av lagen om handikappservice. ARA hade inte heller någon juridisk grund för att dra bort kommunens penningrekvisition, utan en vederbörlig behandling av ärendet skulle ha krävt en tillräcklig och adekvat utredning. ARA hade enligt reparationsunderstödslagen dessutom skyldighet att styra och övervaka kommunerna i beviljandet av understöd och i ärenden i anslutning till understöden. ARA försummade detta, när den inte svarade på kommunens eller klagandenas förfrågningar.

BJO föreslog att ARA, MM och kommunen tillsammans skulle överväga hur de på ett ekonomiskt rimligt sätt kunde gottgöra klagandena för de försummelser som skett i behandlingen av ärendet (328/4/13*).

MM meddelade BJO att ministeriet, ARA och kommunen hade varit i kontakt flera gånger för att utreda nödvändiga gottgörelseåtgärder. Utifrån dem vidtogs följande åtgärder, som utgör en helhet för att gottgöra klagandena för försummelserna. Kommunen betalar klagandena ett understöd på 38 886 euro jämte ränta i enlighet med det ursprungliga beslutet. ARA betalar hela summan jämte dröjsmålsränta till kommunen. ARA och kommunen har framfört en skriftlig ursäkt till klagandena. Dessutom har kommunen betalat dem 400 euro i gottgörelse. Kommunen hade föreslagit dessa åtgärder för de klagande, som hade godtagit dem och ansett dem tillräckliga. Utöver detta framgår det av kommunens utredning att klagandena dessutom får ersättning för vissa åtgärder med stöd av handikappservicelagen.

ARA meddelade att den för att öka vägledningen och informationsgången mellan ARA och kommunerna och för att göra behandlingen av ärenden mer tillförlitlig tar i bruk ett nytt elektroniskt anslagssystem för reparations- och energiunderstöd under 2015. I systemet kan både kommunen och ARA följa med behandlingen av penningrekvisitioner och tillhörande utredningar i realtid. På så sätt kan eventuella informationsavbrott undvikas. ARA kommer i fortsätt-

ningen att fästa uppmärksamhet vid vägledningen och utbildningen av kommunerna genom att införa nya och bättre vägledningsformer. Enligt MM kommer det i fortsättningen i sin resultatstyrning att betona principerna för god förvaltning, såsom serviceprincipen och rådgivning, i förfarandet med att bevilja reparationsunderstöd.

Lagstridig behandling av hissunderstöd

I ett annat klagomål hade styrelsemedlemmarna i ett bostadsbolag under 2012 och 2013 per telefon, e-post och rekommenderat brev hört sig för hos ARA om behandlingen av den ansökan om understöd för hiss som bostadsbolaget lämnat in 2010. ARA hade inte svarat på någon av de skriftliga förfrågningarna. Under den här tiden måste bolaget besluta om bokslutet och om beviljande av ansvarsfrihet utifrån bristfälliga uppgifter. ARA klargjorde behandlingen av ärendet först i den utredning som den på grund av klagomålet gav JO.

BJO ansåg att ARA i egenskap av statsbidragsmyndighet enligt reparationsunderstödslagen hade varit skyldig att uppfylla de krav på adekvat service och rådgivning av kunderna som förvaltningslagen föreskriver. Dessutom borde den ha svarat på parternas frågor om hur behandlingen av ärendet framskred. Förvaltningslagen och bestämmelserna i den om krav på adekvat och effektiv myndighetsverksamhet enligt god förvaltning har varit i kraft redan i tio år.

BJO ansåg det vara oroväckande att ARA trots detta försummade sin skyldighet att ordna sin service så att en förvaltningskund får adekvat service. Den hade inte heller gett råd om hur förvaltningsärendet sköttes eller svarat på frågor om behandlingen av ärendet. BJO gav ARA en anmärkning för lagstridigt förfarande och sände beslutet för kännedom även till MM, som bär ansvaret inom sin sektor för att förvaltningen förfar adekvat (1657/4/13*).

ARAs och MM:s förfarande att lätta på behandlingen av klagomålen

BJO gav en anmärkning till MM och ARA, när de i samband med besluten om ARAs resultatmålen för år 2013–2014 också beslöt att lätta på behandlingen av klagomålen. Brev som gällde hyreskontroll behandlades inte längre som klagomål. I stället fick klaganden ett svar med anvisningar av allmän karaktär utan något ställningstagande i det enskilda fallet.

Enligt BJO behandlat MM och ARA inte förvaltningsklagomål som gällde bostäderna på ett korrekt sätt. Det är inte möjligt att med ett resultatstyrningsdokument avvika från de krav på en adekvat behandling av klagomålsärenden som framgår av lagstiftningen. ARAs uppgift är att enligt gällande lag anvisa och övervaka användningen av bostadsbestånd som belånats genom aravalån och räntestöd. Enligt aravabegränsningslagen ska ARA ge kommunerna allmänna anvisningar om hyresbestämningen. Enligt lagens förarbete ska även behandlingen av klagomål ingå i anvisningarna. ARAs skyldighet att behandla klagomål grundar sig sålunda på denna lagstiftning och på förvaltningslagen enligt vilken grundprinciperna för god förvaltning ska iaktas vid behandlingen av förvaltningsklagomål och rättigheterna för dem som direkt berörs ska tryggas.

BJO ansåg det vara oroväckande att det ämbetsverk som ansvarar för bostadsärenden har begränsat sina befogenheter så att hyreshusbolagets invånare inte har tillgång till lagliga rättsmedel för ärenden som gäller bestämning och utjämning av hyror. BJO hade överfört ett klagomål angående utjämning av hyra för avgörande till ARA. ARA hade svarat att centralen inte är en klagomålsmyndighet i ärenden gällande övervakning av hyror och överförde klagomålet tillbaka till BJO. BJO startade en utredning på eget initiativ angående de rättsliga grunderna enligt vilka MM och ARA hade kunnat begränsa ARAs tillsynsuppgift så att i dess uppgifter inte ingår att svara på klagomål.

BJO bad att MM ger henne en utredning före utgången av maj om antalet brev, begäran om utredning och klagomål som kommit till ARA under åren 2013 och 2014 samt vilka utredningar, anvisningar i anknytning till dessa och övriga åtgärder som vidtagits med anledning av dessa. MM ska även ge ett eget utlåtande om sin syn på hur ARAs behandling av klagomålen uppfyllt kraven i förvaltningslagen (4002/2/13*).

4.18

Utbildnings- och kultursektorn

Förvaltningsgrenen Utbildning omfattar utbildnings- och kulturväsendet. För laglighetskontrollen inom detta sakområde svarade under året BJO *Jussi Pajujoja*. Huvudföredragande var referendarierådet *Jorma Kuopus*. Om inte något annat nämns, avgjordes fallen som refereras i avsnitt 4.18.5 av BJO och föredrogs av huvudföredraganden. JO *Petri Jääskeläinens* avgörande om yttrandefriheten för lärare presenteras i avsnittet Övriga ärenden (4.25). Därutöver skötte BJO *Maija Sakslin* bl.a. de ärenden inom utbildningssektorn som gällde barnskyddet och det kommunala beslutsfattandet.

4.18.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Statens och kommunernas kärva ekonomi syntes såväl direkt som indirekt i utbildning och forskning. Aktuella ämnen var bl.a. det kärva ekonomiska läget i kommuner som tillhandahåller utbildning, vid yrkeshögskolor och vid universitet samt nedskärningsplaner för skolnätet. I den kärva ekonomiska situationen diskuterades i synnerhet behoven att skära ner på gymnasie- och yrkesutbildningen. Ekonomin påverkade för sin del att förlängningen av läroplikten strandade. Man kan också räkna med att skol- och gruppstorlekarna kommer att bli större i framtiden.

Nytt var att man understödde användandet av olika slags teknologi i undervisningen eftersom de elektroniska studentskrivningarna inleddes 2016.

Permittering av lärare och lärarnas löner diskuterades än en gång. Lärare hade permitterats i 14 kommuner under året, och permitteringen förväntas ligga på åtminstone samma nivå för 2015.

Under året genomfördes det s.k. skolfredspaketet. Vidare var det för den grundläggande utbildningen viktigt att öka elevvårdens metoder genom en lagändring fr.o.m. 1.8.2014.

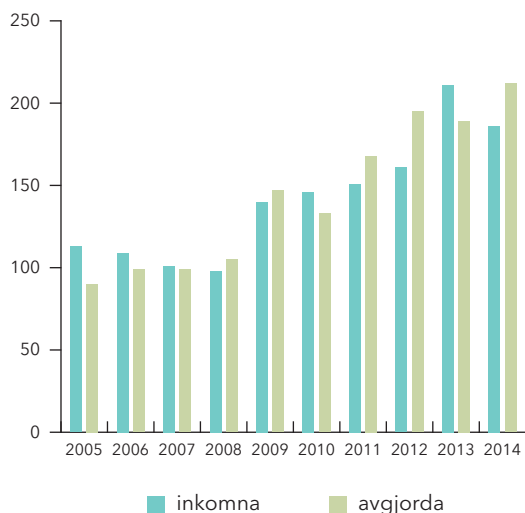
Beredningen av lagstiftningen om småbarnsfostran och dagvårdstjänster framskred med svårigheter även om förvaltningen och styrningen redan 1.1.2013 överfördes från social- och hälsovårdsministeriet (SHM) till undervisnings- och kulturministeriets (UKM) förvaltningsområde. Under året lämnades flera regeringspropositioner till riksdagen som bl.a. gällde ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen samt reform av lagstiftningen om andra stadiets utbildning och det fria bildningsarbetet.

4.18.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

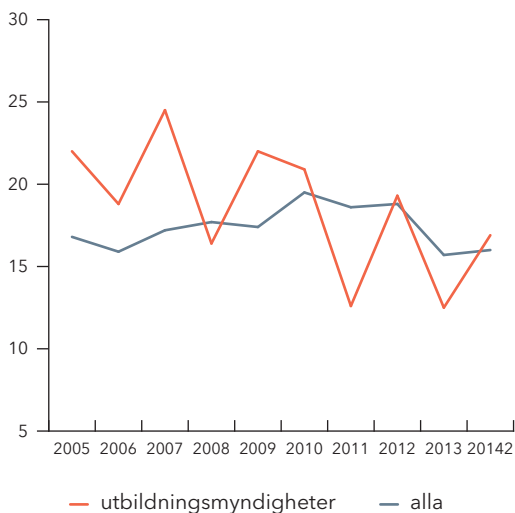
År 2014 inkom 186 klagomål som berörde utbildningssektorn, vilket är något färre än jämfört med år 2013 (213). Antalet avgjorda klagomål (212) var fler än året innan, då 189 klagomål avgjordes.

Under verksamhetsåret föranledde 36 klagomål åtgärder. I två fall gavs anmärkningar, i 19 fall delgavs JO:s uppfattning, i 14 fall gjorde en rättelse och i ett fall gjordes en framställning. Ett ärende upptogs av JO till behandling på eget initiativ. Åtgärdsprocenten i klagomål gällande utbildningssektorn var 17 (12,7 % år 2013).

Största delen av klagomålen berörde den grundläggande utbildningen. Dessa gällde bl.a. ordnande av skolresor, nedläggning av skolor, utredning av mobbning i skolor och ingrepp i mobbning samt innehållet i och genomförandet av morgonsamlingar.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2005–2014



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

I anslutning till studentexamen utreddes en handikappad abiturients behov av särskilt stöd vid provarrangemangen, utnämmandet av studentexamensnämndens ordförande och bedömningen av examensproven.

Beträffande yrkesutbildning och vuxenutbildning undersöktes bl.a. svårigheterna med att få praktikantplats och huruvida det är acceptabelt att utsätta studerande som antas till yrkespraktik för drogtest.

I klagomålen gällande universiteten framkom universitetens antagning av studerande, tvånget att höra till studentkåren, behörigheten för doktorsavhandling i privata nätuniversitet, universitetets personalförvaltning och offentligheten vid tillsättandet av professorer.

4.18.3 INSPEKTIONER

En inspektion genomfördes vid Utbildningsstyrelsen (UBS) 25.3.2014 och 12.12.2014 hölls ett möte där man också tog upp överlappningen mellan klagomål gällande utbildningssektorn till de högsta laglighetsövervakarna och den övriga laglighetskontrollen. Genom att rikta de knappa kontrollresurserna och med hjälp av informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheterna kan man uppnå effektivitet och insparingar. Förvaltningslagen förtydligades i fråga om handläggningen av förvaltningsklagomål så att bestämmelserna om de högsta laglighetsövervakarna och den övriga laglighetskontrollen motsvarar varandra.

Vid UBS närmar sig förnyandet av läroplansgrunderna för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen slutet, och arbetet med att uppdatera grunderna för gymnasiet läroplan har inletts. Grunderna för yrkesinriktad grundexamen förnyades också under hösten.

Inom utbildningssektorn företogs nio inspektioner vid Utbildningsstyrelsen, regionförvaltningsverken, bildningsväsendet i kommunerna och i grundskolor. Inspektionsobjekten var bl.a.

BJO Jussi Pajuoja bekantade sig 13.5 med specialskolan Solakallio i Helsingfors. Skolan ger särskild undervisning i sociala färdigheter som tryggar möjligheterna att klara sig i vardagslivet. – På bilden visas informationsinslaget för eleverna om besöket.



Översättning: Biträdande justitieombudsmannen övervakar att tjänstemän följer lag och att barnets rättigheter iakttas.

bildningsväsendet i Helsingfors, Villmanstrand, Tammerfors och Grankulla och vissa skolor för grundläggande utbildning och specialundervisning i dessa kommuner.

Föremål för diskussion var bl.a. situationen beträffande elever som behöver särskilt stöd och användningen av elevernas egna datorer i den grundläggande utbildningen. I Tammerfors och Grankulla dryftades hur grundskoleelevernas rätt och skyldighet att använda sina egna smarttelefoner i den avgiftsfria undervisningen enligt läroplanen.

Dessutom gjordes flera granskningar vid skolor och ungdomshem inom socialvårdssektorn och i anslutning till dessa tog man även upp ordnandet av undervisningen.

Med tanke på laglighetsstillsynen är det väsentligt att notera att regionförvaltningsverken inte företar inspektioner inom utbildningssektorn, utan tillsynen sker med andra metoder, exempelvis genom handläggning av klagomål.

4.18.4 UTLÅTANDEN

BJO Pajuoja gav UKM ett utlåtande om arbetsgruppen för förnyandet av lagstiftningen om förskoleundervisningens betänkande, om regeringens proposition om höjande av läropliktsåldern och om regeringens proposition om åtstramning

av grunderna för undervisning i övriga religioner än den evangelisk-lutherska och ortodoxa religionen i den grundläggande utbildningen. I det sistnämnda ärendet gav BJO även ett utlåtande till riksdagens grundlagsutskott.

Gällande det klagomål (3958/4/12) som avgjordes i december 2013 meddelande UKM 19.12.2014 att utbildarna som ansvarar för mun- och käkkirurgin gör en framställan till UKM och SHM om att utveckla en gemensam tandläkarutbildning på det sätt som BJO kräver. Arbetet med att utveckla utbildningen fortsätter 2015 med hänsyn till universitetens autonomi.

4.18.5 AVGÖRANDEN

Vårdnadshavare fick varken beslut eller besväransvisningar i fråga om ansökan om skolgångsbiträde

Vårdnadshavarna till ett barn i behov av stöd ansökte hösten 2012 om skolgångsbiträde för sitt barn. Barnet stod i beråd att föras över till specialundervisningen vid en annan skola. Föräldrarnas klagan gällde bl.a. de inte hade fått något beslut jämte besväransvisningar för sin ansökan av lågstadierektorn. Situationen behandlades också vid regionförvaltningsverkets tjänster för utbildningssektorn.

BJO ansåg att lågstadierektorn borde ha gett ett överklagbart beslut jämte besväransvisningar om vårdnadshavarnas ansökan om skolgångsbiträde. Regionförvaltningsverket som avgjort förvaltningsklagan förenade sig senare med JO:s synpunkt (109/4/13).

Sökande till en tjänst som professor begärde handlingar och fick vänta i fyra månader

Klaganden begärde 23.10.2012 och 8.11.2012 specifikt av universitetet handlingar i anslutning till ansökan. Klaganden blev tvungen att vänta i över fyra månader på handlingarna som först inte hade skickats till klaganden. Handlingarna hade bl.a. varit nödvändiga för att bedöma ett jämställdhetsärende.

BJO ansåg att tidsfristen på två veckor för utlämnande av material enligt offentlighetslagen kan överskridas om det är fråga om många handlingar, om handlingarna innehåller sekretessbelagda delar eller om någon annan därmed jämförbar omständighet gör att det krävs specialåtgärder eller större arbetsmängd än normalt för att behandla och avgöra ärendet. I andra fall ska ärendet handläggas så fort som möjligt. Anledningarna dröjsmålet och överskridandet av den relativt begränsade begäran om information som universitetet och dess jurist har lagt fram var inte sakliga. Enligt BJO är det enligt offentlighetsprincipen motiverat att hålla lagtolkningar gällande begäran om information tillgängliga för personalen.

Det som bidrar till klandervärdeheten av universitetets förfarande är det faktum att de begärda handlingarna, trots preciseringen av begäran om information, inte hade sammanställts eller lämnats ut. I denna situation hade sökanden med fog kunnat förvänta sig att få de begärda handlingarna utan dröjsmål. En snabb första behandling av begäran om information är viktig, eftersom behandlingen av besvär gällande myndigheters negativa beslut varar i flera månader eller rentav är vid rättsinstanserna.

BJO gav universitet och i synnerhet dess jurist sin uppfattning. Också jämställdhetsombudsmannen kritiserade universitetet för dröjsmålet beträffande den jämställdhetsutredning klaganden begärt (1291/4/13).

Jäv och ändringssökande beträffande yrkesexamen för trafiklärare

En vuxenstuderande som avlagt specialyrkesexamen för trafiklärare klagade på yrkesinstitutets förfarande för avläggande av fristående examen. Klaganden uppmärksammade bl.a. examensmottagarnas och medlemmarna i examensnämndens jävighet och svårigheterna att söka ändring genom besvär i beslut om underkännande av en delprestation.

BJO underströk att jävsproblemet framgick av såväl mottagandet av fristående examen vid yrkesinstitutet som av examensnämnden för trafikundervisningen. Tillgodoseendet av studerandenas grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter förutsätter att systemet med fristående examen förtydligas och att examensnämnden för trafikundervisningen har tillräcklig praktisk förtrogenhet med mottagande av examen. UKM har också tillsatt en arbetsgrupp för att förtydliga systemet med fristående examen (1370/4/14).

Principen om god förvaltning och offentlighetsprincipen beaktades inte i examensarbetet

En yrkeshögskola hade våren 2010 godkänt ett examensarbete där studerandens far som var verkställande direktör var handledare. Studeranden var anlitad av det företag som drog nytta av den sekretessbelagda kundnöjdhetsundersökning som fanns i en bilaga till forskningen. Yrkeshögskolan hade inte sett att detta skulle ställa till problem vad gäller principen om god förvaltning och offentlighetsprincipen.

Av behörighetsskäl och eftersom klagomålet var för gammalt kunde BJO inte undersöka studerandens och faderns förfarande. BJO ansåg dock att yrkeshögskolans förfarande var problematiskt på många sätt.

För det första var vd:n/fadern som varit handledare för arbetet i en sådan ställning i förhållande till företaget som var föremål för forskningen, till sättet att genomföra enkätundersökningen, till sin studerande son och till resultatet som utnyttjades i företaget, dvs. kundnöjdhetenkäten, att han inte borde ha valts till handledare eller kommentator för forskningsarbetet. För det andra var situationen vid yrkeshögskolan beträffande studerandens rättsskydd så oklar i förhållande till såväl bedömningen av forskningsarbetet som den insamlade dokumentationen att den inte uppfyllde kraven på god förvaltning. Situationen var också problematisk vad gäller offentlighetsprincipen.

På grund av kravet på god informationshantering ska yrkeshögskolan hålla en förteckning över behandlade avgöranden och ärenden eller på annat sätt se till att dess offentliga handlingar kan hittas utan problem. Offentligheten främjar att examensarbeten och undervisning blir föremål för tillräckligt omfattande vetenskaplig och annan bedömning. Det faktum att klaganden inte hade varit i partställning har inte hindrat klaganden från att inom ramen för offentlighetsprincipen och i strid med yrkeshögskolans ståndpunkt begära arkiverade handlingar och för journalisten intressanta uppgifter av yrkeshögskolan (2457/4/13*).

Sveaborgs förvaltningsnämnds nya sätt att utse boenderepresentanter till direktionen strider mot god förvaltning

BJO ansåg att ändringen av det etablerade sättet att utse boenderepresentanter till direktionen för Sveaborgs Förvaltningsnämnden hade behövt tydligare anvisningar i tid av UKM.

Förvaltningsnämnden hade enligt sin tidigare arbetsordning hållit val, men inte gjort det våren 2013. Enligt förvaltningslagen ska myndigheter-

nas åtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen (2933/4/13*).

På motsvarande sätt borde kommunen ha fattat ett förvaltningsbeslut och gett en besväransvisning för ansökan om gällde tidigare lagd förskoleundervisning (1794/4/13). Så borde man också ha gått till väga i en situation där kommunens utbildningsväsende hade beslutat att ordna biträdestjänster för barnet med ett klassspecifikt biträde. När föräldrarna därefter uttryckligen ansökte om ett personligt biträde, borde man ha fattat ett överklagbart beslut med anledning av ansökan (219/4/13*).

Skolan måste ordna ett alternativ till en religiös morgonsamling

Grundskoleeleven, sedermera gymnasieelev, som klagade hos JO var enligt egen utsago befriad från morgonsamlingar. Under denna tid ordnades ingen ersättande verksamhet.

BJO konstaterade att eleven och hans eller hennes vårdnadshavare ska ha en ärlig och verklig frihet att välja om eleven deltar i skolans evenemang där religiösa inslag ingår. Enligt BJO är det även problematiskt att föräldrarnas ståndpunkt inte utretts.

En alternativ verksamhet till en religiös morgonsamling ska ordnas enligt grundlagsutskottets ståndpunkt (GrUB 2/2014 rd) och UBS:s anvisningar så att elevernas samvets- och religionsfrihet uppfylls fullständigt.

BJO PAJUOJAS BESLUT 13.11.2014, DNR 3994/4/13*,
FÖREDRAGANDE PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

Också i daghem bör religionsutövningen ordnas på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter

I ett klagomål kritiserades religiösa tillställningar och religionsundervisning som ordnats vid daghem.

BJO hänvisade också här till grundlagsutskottets betänkande (2/2014 rd). Enligt BJO ska de som ordnar småbarnspedagogik och daghem ges lämpliga anvisningar för livsåskådningsfostran och daghemmens övriga religiösa verksamhet och livsåskådningsverksamhet enligt de riktlinjer som grundlagsutskottet har dragit upp.

Kommunen har till uppgift att övervaka att den vård, fostran och undervisning som ordnas vid daghemmen är förenlig med lagstiftningen som reglerar verksamheten och med de mål för livsåskådningsfostran som satts upp på basis av denna lagstiftning.

BJO PAJUOJAS BESLUT 26.6.2014, DNR 4412/4/13*,
FÖREDRAGANDE PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

Problem med skol- och daghemstransporter för barn med funktionsnedsättning

I flera klagomål kritiserades en stads förfarande för ordnandet av skol- och daghemstransporter för barn med svår funktionsnedsättning.

I ett fall hade ett barn, som på grund av sitt hälsotillstånd behöver kontinuerlig tillsyn av en vuxen, transporterats till fel gatuadress efter skolan och lämnats där ensam. JO konstaterade att kommunen ska sörja för kvaliteten och lämpligheten hos de tjänster kommunen köper. Utbildningsansordnaren har ett övergripande ansvar att se till att skoltransporterna sker enligt barnets intresse och att företagare som sköter skoltransporterna följer lagar, bestämmelser och anvisningar om skoltransporter.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 16.12.2014, DNR 5692/4/13*, FÖREDRAGANDE PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

I det andra fallet var det fråga om klagandens utvecklingsstörda barn med flera handikapp vars hälsotillstånd kräver så korta skoltransporter som möjligt, högst en halv timme. Utbildningsarrangören hade på basis av klagandens utredning i början av 2012 beslutat att ordna barnets skoltransporter som en separat transport. Emellertid transporterades barnet under de följande terminerna ömsom med samtransport och ömsom med s.k. minitaxi. Varje år krävdes att klaganden visade upp nya läkarintyg över barnet.

JO konstaterade att när det är frågan om ett funktionshindrat barn i en särskilt utsatt position ska beslutsfattandet om transportarrangemangen alltid i första hand grunda sig på barnets intresse, uppgifter om barnet och prövning i det enskilda fallet. När ett barns individuella behov utreds och transportarrangemang görs upp ska man sträva efter ett bra samarbete med barnets vårdnadshavare eller andra personer som ansvarar för barnets omsorg.

Av den utredning JO erhållit från staden framgår inte heller några godtagbara grunder för att klaganden var tvungen att upprepade gånger förnya läkarintygen för att ett transportbeslut skulle fattas, när det var fråga om ett permanent sjukt barn med svår funktionsnedsättning.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 17.12.2014, DNR 5695/4/13*, FÖREDRAGANDE PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

4.19

Språkärenden

Språkärendena ingick i JO *Petri Jääskeläinen* ansvarsområde. Huvudföredragande för dessa ärenden var äldre JO-sekreterare *Mikko Sarja*. Om inte något annat nämns avgjordes samtliga fall som refereras utförligare i avsnitt 4.19.4 av JO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.19.1 ALLMÄNT

Till detta sakområde hör de ärenden som avses i 17 § i grundlagen. Oftast är det fråga om rätten att enligt paragrafens 1 och 2 mom. använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällseliga behov enligt lika grunder. 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 sakområdet hör också ärenden som gäller de i 17 § 3 mom. i grundlagen nämnda övriga språkens ställning och användning. Dessa ärenden har dock varit få till antalet. Samerna och romerna samt övriga grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Det samiska språkets ställning regleras särskilt i samiska språklagen. Rättigheterna för personer som använder teckenspråk samt för personer som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. Till kategorin språkärenden hör också ärenden som gäller rätten att använda främmande språk hos myndigheterna.

Justitieministeriet (JM) följer i samråd med delegationen för språkärenden verkställigheten av språklagen. JM kan ge rekommendationer i frågor som gäller lagstiftningen om nationalspråk

ken 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 getts 2006, 2009 och 2013.

4.19.2 LAGSTIFTNINGSREFORMER

Under verksamhetsåret ändrades 5 § i språklagen (1039/2014). På framställning av kommunfullmäktige kan nu en enspråkig kommun fastställas genom statsrådets förordning som tvåspråkig mitt under dess pågående tioårsperiod då kommunen angivits som enspråkig. Språkkunskapskraven för de offentliga rättsbiträdena och de allmänna intressebevakarna preciserades för att trygga huvudmännens språkliga rättigheter (statsrådets förordning 136/2014).

Regeringens proposition med förslag till teckenspråkslag (RP 294/2014 rd) lämnades till riksdagen. Det skulle vara en ny snäv allmän lag som skulle främja förverkligandet av de teckenspråkigas språkliga rättigheter. De materiella bestämmelserna för dessa rättigheter skulle ingå i de olika förvaltningsområdenas lagstiftning. Lagen planeras träda i kraft våren 2015.

4.19.3 LAGLIGHETSKONTROLL OCH ANNAN VERKSAMHET

År 2014 avgjordes 60 språkärenden (58 klagomål och två egna initiativ) av vilka 24 (40 %) ledde till åtgärder. Åtgärdsprocenten i språkärenden har av hävd varit högre än den genomsnittliga åtgärdsprocenten vid kansliet.

De flesta avgörandena gällde liksom tidigare år rätten att använda svenska (se 4.18.4). Två ärenden gällde tillgången på finskspråkig service. I den ena förekom inget fel (2382/4/13), i det andra anmälde myndigheten att denna korrigerar de språkliga bristerna i telefonsvararmeddelandet (5033/4/14). Ett ärende gällde samiska och ett teckenspråk. Ärendet som gällde undervisningsspråket i skolor inom samernas hembygdsområde överfördes till Utbildningsstyrelsen (2621/4/14). Det andra ärendet ledde inte till åtgärder då myndigheten meddelade att uppmärksamhet ska fästas i material som publiceras på finlandssvenskt teckenspråk i samband med de kommande förnyelserna av webbsidorna (4208/4/13).

Åtta ärenden gällde användningen av främmande språk (vanligtvis engelska). Översättning av inköpslistorna i fängelsebutiken till de språk anstaltens fångar oftast använder ansågs vara motiverat eftersom det finns många fångar med utländsk bakgrund (3223/4/14). Hälsovårdscentrals uppmärksamhet fästas vid att patienten inte får meddelas att det inte talas engelska på mottagningen om personalen behärskar språket (903/4/13).

Under inspektionerna av olika förvaltningsområden fästes liksom tidigare år också avseende vid förverkligandet av de språkliga rättigheterna.

JO informerade om laglighetskontrollen av de språkliga rättigheterna vid sammankomsten som anordnades av språknämnden i Ålands landskapsregering (4982/3/14).

JO överlämnade ett bemötande till Europeiska ombudsmannen på kommissionens utredning som gällde språkfrågor angående europeiska standarder inom byggbranschen (4212/2/13*). JO hade året innan delgivit sitt avgörande gällande ärendet och för eventuella åtgärder till Europeiska ombudsmannen som startade en utredning gällande frågan (se berättelsen för 2013, s. 304–305).

4.19.4 AVGÖRANDEN

Framställning för utvecklande av språkreglering vid utsökning

JO föreslog för JM utvecklande av språkregleringen gällande utsökningsärenden när lagstiftningen tiger om hur t.ex. handläggningsspråket och rätten till översättning av dokument fastställs. Riksfogdeämbetet ansåg i klagomålsärendet att bestämmelserna enligt språklagen om förvaltningsärendets handläggningsspråk och rätten till översättning berättigade gäldenären att få en kostnadsfri översättning av protokollet gällande handräckning och uppgörelse enligt lagen om avbetalningsköp.

JO ansåg dock att regelverket som ska tillämpas vid utsökning inte ens kunde fastställas genom en tolkning på ett för de grundläggande fri- och rättigheterna gynnsamt sätt av språklagen gällande handläggningsspråket för ärendet, då grunden för tvångsverkställighet kan vara både civil- och straffrättslig. Utgående från de gällande bestämmelserna var det därför inte heller möjligt att härleda för parten i utsökningsärendet absolut rätt till kostnadsfri officiell översättning av t.ex. utsökningsprotokollet.

JO ansåg med avseende på rättsskyddet och särskilt de språkliga rättigheterna som mycket otillfredsställande att det varken i utsökningsbalcken eller i språklagen utfärdas bestämmelser om språket vid utsökningsärenden även om det gäller en mycket central och viktig myndighetsverksamhet. Det är självklart att de språkliga rättigheterna inte kan uteslutas vid utsökning. Tvärtom framhävs deras betydelse när individen är föremålet för statens tvångsverkställighetsåtgärder (3254/4/13 och 2330/2/14*).

JM har meddelat om vidtagandet av nödvändiga åtgärder för att förtydliga lagstiftningen så att regeringens proposition kan lämnas under nästa regeringsperiod i samband med t.ex. nästa beredning av ändringar i utsökningslagstiftningen.

Tvåspråkighet för myndighet på Facebook

JO gjorde en bedömning av tillämpbarheten av bestämmelserna om information i språklagen för Facebooksidan som upprätthålls av Polisstyrelsen (Suomen poliisi). Information via sociala medier som metod avviker från traditionella informationskanaler såsom kommunens informationsblad eller myndighetens officiella webbsidor. Därför kunde frågan ställas huruvida de språkliga skyldigheterna som gäller myndighetens informationsspridning kan tillämpas som sådana på Facebook.

Å andra sidan är det svår att motivera rättsligt på ett hållbart sätt varför nationalspråken inte ska behandlas jämlikt även på Facebook. Därför lämpar sig utgångspunkterna i språklagen enligt JO även för information. En enspråkig myndighet kan på så sätt informera på sitt eget språk. En tvåspråkig myndighet ska använda båda nationalspråken. Det är dock inte obligatoriskt att informera på samma sätt på båda språken med avseende på innehåll och omfattning.

Efter att ha bekantat sig med informationsinnehållet på polisens Facebook konstaterade JO att den allmänna informationen om webbplatsen var tillgänglig på båda nationalspråken. Allt annat material – även av allmänt intresse – fanns dock endast på finska. Enligt JO borde tvåspråkigheten synas bättre. Det var Polisstyrelsens uppgift att göra en bedömning om hur detta genomförs i praktiken. Därför delgav JO Polisstyrelsen sin uppfattning och bad den meddela vilka åtgärder som vidtas (3746/4/13*).

Polisstyrelsen meddelade att den gjort operativa ändringar på Facebooksidan som den upprätthåller, gett instruktioner till polisinsättningar om kraven som tvåspråkighet ställer på sociala medier och tagit upp ärendet både på möten med polisens kommunikationsverk och i handboken om sociala medier.

Nationalspråkens jämlikhet vid ordnandet av vård

JO undersökte förverkligandet av den språkliga jämlikheten för finsk- och svenskspråkiga patienter i en tvåspråkig hälsovårdscentral. I offentligheten hade gjorts gällande att svenskspråkiga patienter får snabbare vård. JO utredde om det fanns en tidsskillnad mellan patienter som får vård på olika språk, vilken typ av skillnader som eventuellt förekom och om dessa var acceptabla.

Jouren ordnades på kvällar, veckoslut och söckenhelger sålunda att under skiftet arbetade samtidigt två läkare som talade finska och högst en som endast talade svenska. Den sistnämnda tjänster var inte begränsade till endast patienter med svenska som modersmål. Därför tillfrågades patienterna om de kunde eller ville få tjänster på det andra inhemska språket som inte är deras modersmål.

Enligt JO bör observeras att alla kunder eventuellt inte alls kan svenska eller vill inte använda det. Deras jämlika behandling i förhållande till dem som på grund av sin språkkunskap kan söka sig till vilken läkares mottagning som helst innebär att det inte fanns någon väsentlig tidsskillnad beroende av språket på vilket personen vill få hälso- och sjukvårdstjänster.

Det fanns ingen anledning att misstänka att tjänsterna inte skulle ha producerats för olika språkgrupper jämlikt med avseende på kvalitet och innehåll. Den ena språkgruppens fördel skadades inte oskäligt av att det fanns endast en jourhavande svenskspråkig läkare på hälsovårdscentralen. Väntetiden till den svenskspråkiga läkares mottagning kunde skilja sig i viss mån jämfört med den finskspråkiga läkares. Kötiderna var enligt utredningen mycket nära varandra. Hälsovårdscentralens förfarande var även i enlighet med tjänsteprincipen och kraven på effektiv hantering av myndighetsuppgifter samt beaktade att vid ordnandet av tjänster måste uppmärksamhet fästas tillutom vid att tjänsterna är tillräckliga och tillgängliga även vid kundens valfrihet (2533/4/13*).

Språket på jubileumsfrimärken

JO utvärderade korrektheten för jubileumsfrimärket som utgavs för att hedra regelbundet riksdagsarbete då dess text: "Lakia, työtä, rauhaa, valoa. 150 vuotta säännöllistä valtiopäivätoimintaa Suomessa." (Lag, arbete, fred, ljus. 150 år av regelbundet riksdagsarbete i Finland.) endast fanns på finska. Enligt frimärkets formgivare var texten medvetet endast på finska för att betona att det finska språkets ställning blev då allt starkare.

JO:s uppgift är inte att ingripa i utseendet eller innehållet i frimärken som valts på konstnärliga grunder. Detta gäller även sådana frimärken där det finns både text och bild så att texten utgör en del av den konstnärliga helheten. För att JO ska kunna ingripa ska frimärkets motiv stå i en uppenbar konflikt med t.ex. världspostkonventionens förpliktande bestämmelser. I ärendet bör även noteras yttrandefriheten som omfattar konstnärligt uttryck och som tryggas i grundlagen och i människorättskonventionen. I grundlagen utfärdas dessutom separat bestämmelser om konstnärlig frihet. Tröskeln till att JO tar ställning till innehållet i ett enstaka frimärke är sålunda mycket högt.

Tillämpningen av språklagen på frimärken är också svårtolkat. Ett frimärkes bildmotiv är ingen sådan information som på ett naturligt sätt kan bedömas utgående från bestämmelserna om de språkliga skyldigheterna för tjänsteproducerande statsbolag även om bildmotivet utgörs till största del av text. Bedömningen kan dock vara en annan när det gäller en sådan text eller information som är kopplad på ett väsentligt sätt till frimärkets egentliga roll (publiceringslandets namn samt frimärkets klass och valör). Ett frimärke är ett bevis på att postavgiften är betald i förväg. Enligt utredningen finns dessa sakterter på frimärkena alltid på båda nationalspråken.

JO ansåg utgående från den konstnärliga synvinkeln och det knappa utrymmet på frimärket att det var förståeligt att det på samma frimärke kanske inte var möjligt att ha både finsk och

svensk text med avseende på den text som är en del av det konstnärliga innehållet. Å andra sidan hänvisade JO till jämställdheten mellan de två nationalspråken och till att kulturen och de samhällseliga behoven för den finsk- och svenskspråkiga befolkningen ska ombesörjas enligt lika grunder. Med avseende på detta kunde det ha varit möjligt att även överväga att ge ut två skilda språkversioner av frimärket. Detta därför att jubileumsåret för riksdagsverksamheten berör hela befolkningen och inte endast den finskspråkiga delen. JO hade dock inte tillräckliga rättsliga grunder att ingripa i ärendet (3869/4/13*).

Övriga avgöranden

Det förekommer fortfarande situationer då tjänstemannens eller arbetstagarens egna språkkunskaper påverkar tillgodoseendet av kundens språkliga rättigheter. Det är inte i enlighet med språklagen om kunden måste byta nationalspråket som han eller hon använder till ett annat på grund av tjänstemannens otillräckliga språkkunskaper. Då är språkvalet inte frivilligt.

De språkliga rättigheterna uppfylldes t.ex. inte när kundtjänstemannen på ett privat företag som sköter offentliga förvaltningsuppgifter hade frågat den klagande om möjligheten att använda engelska istället för svenska (2900/4/14), den klagande som utträttade ärenden på skatteverket var tvungen att sköta sitt ärende på engelska (3742/4/13*), polismannen pratade inte svenska tillräckligt väl och hade inte hämtat en person som talar svenska (1319/4/13*) och den klagande kunde inte ordna sitt ärende på magistraten på sitt modersmål på svenska (3385/4/13).

I följande fall medgavs och korrigerades felet. Utmättningsmannen hade skickat en kontaktbegäran på finska till en svenskspråkig klagande. En tvåspråkig blankett ska sammanställas för motsvarande situationer (3877/4/13). Intyget för delgivandet av stämningen var på finska även om den svarandes modersmål var svenska. Tingsrätten har fäst utmättningsmännens uppmärk-

samhet vid språkliga rättigheter och meddelade att delgivandet skickas på nytt (596/4/14). Magistraten tjänade inte den klagande på svenska när denna bad om ett registerutdrag. Senare gav magistraten det kostnadsfritt och fäste tjänstemannens uppmärksamhet vid det korrekta förfarandet och erbjöd denna språkundervisning (5133/4/13). Tre myndigheter meddelade att de språkliga bristerna som framkommit på webbsidorna beaktades i det redan pågående reformarbetet (2319/4/14), telefonsvarartjänsten avses att ändras till tvåspråkig (5033/4/14) och de språkliga bristerna i informationen som delats ut till hushållen har korrigerats (1389/4/13).

Två fall gällde rätt till översättning. Kvaliteten på översättningen av beslutet som undersökningsledaren sammanställt lämnade en del övrigt att önska. JO fäste polisinskrivningens uppmärksamhet på att tjänstemän som gör offentliga översättningar i en myndighets namn ska ha tillräckliga språkkunskaper och de ska även själva kunna avgöra om deras språkkunskaper är tillräckliga för översättning (5325/4/13).

De två veckor som avlöpt för att få en översättning av domen förutsatte inga åtgärder. Bestämmelserna förutsätter inte att översättningen ska färdigställas innan tidsfristen på sju dagar för missnöjesanmälan går ut. Om andra bestämmelser saknas ska översättningen färdigställas utan ogrundat dröjsmål. Tingsrättens praxis är att om en översättning begärs innan domen delgivits ska domen och översättningen ges samtidigt (4976/4/13).

En bedömning gällande språkfrågor i olika skyltar bedömdes i tre avgöranden. I det första ansåg JO att i texten på Postens paketautomater ska finnas på båda språken i tvåspråkiga kommuner om dessa texter gäller skickande och mottagande av paket vilket ingår i postens allmänna tjänster (5551/4/13).

Övriga avgöranden gällde nationalspråkens interna ordning på skyltar som avses i språklagen. Det finns inga bestämmelser gällande ordningen för språkversionerna. Därför får en tvåspråkig kommun överväga om den vill ändra språkversionernas ordnings på gatornas och vägarnas namnskyltar då de språkliga förhållandena inom kommunen ändras (3932/4/13*). JO såg sig inte heller ha skäl att ingripa i postanstaltens namnskylt i en kommun med svenska som majoritetsspråk då texten på minoritetsspråket kom först (1012/4/14). I dessa fall ansåg JO det i och för sig logiskt om namnet på majoritetsspråket kom först eller var högre upp eftersom kommunens språkliga ställning skulle synas konkret.

4.20

Beskattning

Till sakområdet beskattning hänförs både den direkta och den indirekta beskattningen. Den beskattning som Tullen verkställer hör inte till detta sakområde utan den behandlas under punkt 4.5. De klagomål som gällde beskattningen avgjordes under året av BJO *Maija Sakslin*. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade äldre JO-sekreterare *Ulla-Maija Lindström*. De avgöranden som refereras i detta avsnitt avgjordes av BJO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.20.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Finansministeriet (FM) är en del av statsrådet. Ministeriet bereder regeringens ekonomi- och finanspolitik samt statsbudgeten och är sakkunnig i fråga om skattepolitik. FM:s skatteavdelning är regeringens expert inom skattepolitiken. FM styr Skatteförvaltningen med hjälp av årliga resultatavtal.

Skatteförvaltningen har till uppgift att verkställa beskattningen, utöva skattekontroll, uppbära, driva in och redovisa skatter och avgifter samt bevaka skattetagarnas rätt. Skatteförvaltningen ska främja riktig och enhetlig beskattning och utveckla Skatteförvaltningens servicekapacitet.

Skatteförvaltningen är en nationell myndighet vars funktioner är organiserade i riksomfattande huvudenheter som sköter om beskattningen och gemensamma enheter som ansvarar för koncernledning och stödtjänsterna. De enheter som sköter om beskattningen är Personbeskattningsenheten, Företagsbeskattningsenheten, Skatteuppbördsenheten och Skatterevisionsenheten. Den egentliga beskattningen sköts av enheter på olika håll i Finland. Övriga enheter inom Skatteförvaltningen är Informationsförvaltningsenheten och Förvaltningsenheten, Stabs- och

rättsenheten, Kommunikationsenheten och Enheten för intern revision. Dessutom producerar Enheten för utredning av grå ekonomi information om fenomenet grå ekonomi och utarbetar utredningar om företag och sammanfund för andra myndigheter. Centralskattenämnden, som ger förhandsavgöranden, och Skatterättsenämnden, som behandlar omprövningen är organ som fungerar oberoende av skatteförvaltningen. Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt som fungerar också oberoende av skatteförvaltningen bevakar skattetagarnas rätt vid beskattningen och vid sådant ändringssökande som gäller beskattningen.

Utöver av Skatteförvaltningen uppbärs skatter också av bl.a. Trafiksäkerhetsverket, som verkställer fordonsbeskattningen.

I början av juli 2014 trädde en ny skyldighet att lämna uppgifter om arbetstagare och entreprenader på byggarbetsplatser i kraft. Bestämmelserna syftar till att effektivisera skattekontrollen inom byggbranschen. Enligt de bestämmelser som lades till i lagen om beskattningsförfarande är det inte bara byggarbete och anställda på en byggarbetsplats som ska anmälas, utan också privatpersoner är skyldiga att lämna uppgifter när de fungerar som byggherrar för ett bygge som kräver bygglov.

Lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningssuppgifter och lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitan av utomstående arbetskraft ändrades genom lagar som trädde i kraft 1.12.2014. I och med lagändringen har var och en rätt att ur det skatteskuldsregister som Skatteförvaltningen för i registret lagrade uppgifter om skatteskulder i andra företag än fysiska personer och dödsbon under förutsättning att de är registrerade i företags- och organisationsdatasystemet.

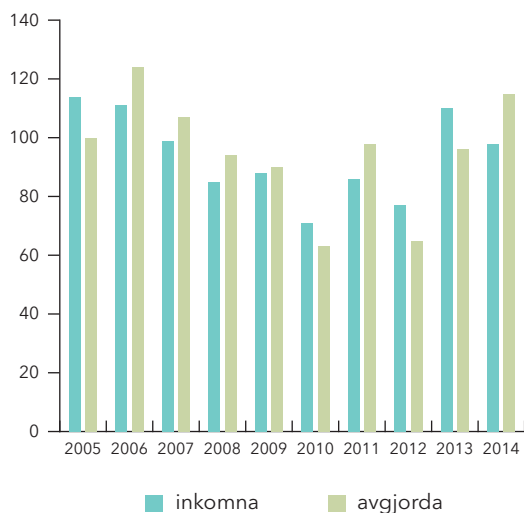
4.20.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under verksamhetsåret avgjordes 116 klagomål och egna initiativ som gällde beskattningen. Antalet avgöranden ökade en aning jämfört med året innan. Antalet åtgärdsavgöranden uppgick till 15. Antalet klagomål och åtgärdsavgöranden har sedan länge varit relativt litet, trots att skattelagstiftningen ofta är komplicerad för de skattskyldiga. Dessutom är beskattningen ett massförfarande, vilket innebär att ett stort antal ärenden behandlas inom en kort tid. På grund av de omfattande rättsmedel som finns att tillgå inom beskattningen och den detaljerade regleringen av beskattningsförfarandet har kunderna ändå inte upplevt att de haft behov av att vända sig till den högsta laglighetsövervakaren.

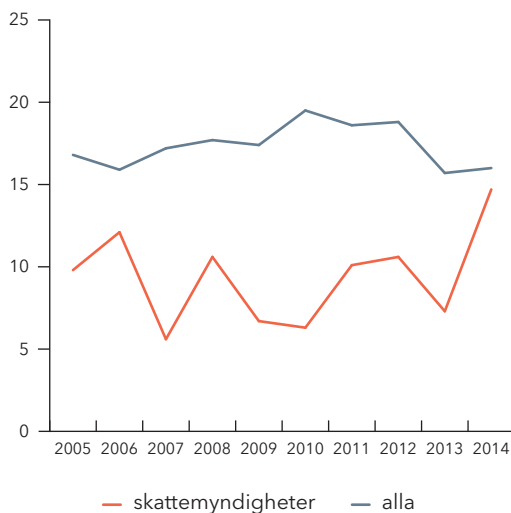
Under verksamhetsåret gällde flertalet klagomål beskattningen av privatpersoner. Den tilläggsskatt på pensionsinkomst som togs i bruk i inkomstbeskattningen 2013 gav fortfarande upphov till missnöje. I svaren på klagomålen beskrevs förarbetena till lagen om inkomstskatteskalan och inkomstskattelagen samt Helsingfors förvaltningsdomstols beslut av 10.10.2013, i vilket den förkastade ett skattebesvär om förskottsuppbörden.

Enligt högsta förvaltningsdomstolens registratorskontor hade den klagande ansökt om tillstånd att överklaga förvaltningsdomstolens beslut till högsta förvaltningsdomstolen och ärendet är anhängigt där. I en del klagomål riktares det kritik mot de skattegranskningar som utförts vid olika företag och mot den efterbeskattning som utförts på basis av granskningarna eller mot åtgärdena för indrivning av skatt. I svaren på klagomålen beskrevs de rättsnormer och den rättspraxis som tillämpas och de klagande instruerades att använda de metoder för ändringssökande som föreskrivs i lagen.

Beskattningen av pensioner för personer som flyttat från Sverige och av finländska pensioner för personer som flyttat utomlands gav också upphov till missnöje. I svaren beskrevs bestämmelserna i den finländska inkomstskattela-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2005–2014



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

gen och det nordiska skatteavtalet eller skatteavtalet mellan Finland och det land där personen var bosatt. Enligt inkomstskattelagen har regeringen rätt att under förutsättning av ömsesidighet ingå avtal med en främmande stat för att undanröja dubbelbeskattning. Beskattning enligt skatteavtal anses ha skett enligt inkomstskattelagen. JO kan inte inom ramarna för sin laglighetskontroll ingripa i riksdagens lagstiftningsarbete eller de skatteavtalspolitiska riktlinjer som Finlands regering har beslutat om.

De avgöranden som under verksamhetsåret getts i klagomål om rundradioskatten förklarade till stor del att antalet avgöranden hade ökat jämfört med föregående år. I dessa klagomål kritiserades uppbörden av rundradioskatt från små pensioner eller andra förmåner som i övrigt var skattefria. Också finländare bosatta utomlands kritiserade sin skyldighet att betala rundradio-skatt. Avgöranden i klagomål refereras nedan.

Skatteförvaltningens ärendetjänster gav upphov till missnöje. Den klagande hade lämnat in en skriftlig begäran om information till Skatteförvaltningen 31.7.2013, men hade ännu inte fått något svar när han lämnade in sitt klagomål i november 2013.

När skattebyrån fick JO:s begäran om utredning tog den genast upp den klagandes begäran om information till behandling. Den ledande skatteexperten kontaktade den klagande och berättade att det hade skett ett misstag på skattebyrån och beklagade fördröjningen. Skattebyrån fattade genast ett beslut i ärendet och skickade samma dag ett svar på den klagandes begäran om information. I svaret beklagades misstaget ytterligare en gång och som gottgörelse för fördröjningen uppbars ingen avgift för kopieringen av de dokument som den klagande hade begärt. Till följd av skattebyråns åtgärder nöjde sig BJO med att uppmärksamma Skatteförvaltningen på att ärenden som gäller begäran av information ska behandlas enligt lagen (5031/4/13*).

I ett annat klagomål hade delägarna i ett dödsbo försökt sköta ett ärende som gällde dödsboets skatteåterbäring genom att personligen besöka skattebyrån i maj 2013 och då lämna in en blan-

kett om ändring av kontonumret. Efter detta hade dödsboet lämnat in en skriftlig förfrågan i augusti. När ärendet inte ännu heller hade skötts, försökte dödsbodelägarna reda ut det per telefon.

I den utredning som Skatteförvaltningen gav till följd av klagomålet konstaterades bara att de kontakter med skattebyrån som beskrevs i klagomålet inte kunde hittas och att Skatteförvaltningen skulle kontakta den klagande för att reda ut ärendet. BJO ansåg att det inte räckte att ärendet enligt Skatteförvaltningens utredning fortfarande inte hade skötts. Skatteförvaltningen hade via BJO:s begäran om utredning fått kännedom om att betalningen av skatteåterbäringen enligt klagomålet inte hade lyckats trots ett personligt besök, en blankett som hade inlämnats vid besöket, en skriftlig förfrågan och otaliga telefonsamtal.

BJO ansåg att Skatteförvaltningen borde ha vidtagit åtgärder direkt när den hade fått kännedom om att behandlingen av ärendet hade fördröjts. När Skatteförvaltningen först i sin utredning meddelade att den kommer att vidta åtgärder försummade den sin skyldighet att rätta till de fel och brister som hade skett vid behandlingen av ärendet. Till följd av försummelsen fördröjdes behandlingen av ärendet ytterligare utan orsak (5386/4/13*).

Inom fordonsbeskattningen orsakade ändringen av beskattningen av person- och paketbilar missnöje. I och med ändringen bestäms skatten enligt koldioxidutsläppet i förhållande till förbrukningen, eller om den här uppgiften saknas, enligt fordonets totalmassa. För de klagande innebär ändringen att fordonsskatten höjdes betydligt, t.o.m. trefaldigades. I svaren till de klagande beskrevs förarbetena till lagändringen och särskilt finansutskottets bedömningar om grunderna för den.

Enligt flera klagande förekom problem även vid betalningen av fordonsskatten i rater och återbäringen om man har betalat för hög skatt. Eftersom Trafiksäkerhetsverkets förfarande i dessa situationer baserade sig på bestämmelserna i fordonsskattelagen, beskrevs dessa rättsnormer i svaren till de klagande och ärendena föranledde inga andra åtgärder.

4.20.3 AVGÖRANDEN

Skatteförvaltningens förfarande vid utredningen av privatpersoners placeringar i en liechtensteinsk bank

BJO kritiserade Skatteförvaltningens agerande i en utredning som gällde finska privatpersoners investeringar i LGT-banken i Liechtenstein. Massmedia rapporterade i september 2013 att förundersökningen av Finlands största fall av skattebedrägeri stannat upp på grund av Skatteförvaltningens förfarande. Enligt pressuppgifter gällde utredningen investeringar på 50–60 miljoner euro. BJO tog saken under utredning utifrån nyheterna.

Enligt en artikel på Skatteförvaltningens webbplats fick Finland liksom som många andra stater uppgifter om kunder i den liechtensteinska banken LGT via ett utländskt handräckningsnätverk år 2008. Fallet handlade om uppgifter som en tidigare anställd vid LGT-banken kopierat, och uppenbarligen sålt till tyska underrättelsetjänsten, varifrån uppgifterna spriddes ut i världen via en okänd rutt.

Enligt artikeln användes en liechtensteinsk stiftelse i LGT-bankens arrangemang. Denna stiftelse motsvarar inte finländska stiftelser, utan det handlar snarare om en juridisk struktur som kan jämföras med en trust. Beroende på kunden varierade beloppet på de placerade tillgångarna från cirka en miljon euro till över tio miljoner euro. Det mottagna materialet innehöll också exempel och planer på mer komplicerade arrangemang för att hemlighålla tillgångarnas ursprung.

Fallen visar också hur omsorgsfull och långsiktig skatteplaneringen kan vara. Tillgångarna hade t.ex. överförts till Liechtenstein för flera decennier sedan i samband med att företagsverksamheten lades ned och de togs inte hem till finländska bankkonton därifrån, åtminstone inte under de senaste tio åren. I vissa fall hade man kommit överens om strikt sekretess och därför skedde t.ex. kontakten mellan den liechten-

steinska banken och den finländska placeraren endast per telefon med ett tacknamn, och ingen post skickades till Finland.

På basis av de inlämnade utredningarna konstaterade BJO att Skatteförvaltningens kontrollåtgärder försenades ogrundat i ett och ett halvt år. Det var särskilt brådskande att genomföra skattekontroller eftersom det var frågan om gamla skatteår, för vilka beskattningsrätten snart skulle gå ut. Dessutom var skatteförhöjningar för de privatpersoner som deltagit i investeringsförfarandet nästan utan undantag mildare än normalt. Fallens exceptionella karaktär, såsom ett långsiktigt utnyttjande av skatte- och företagsarrangemang, skulle snarare ha utgjort särskilda skäl för att inte tillåta en lindrigare tolkning vid utdömandet av skatteförhöjningar. Dessa skattskyldigas verksamhet hade inte heller anmälts till polisen, förutom i ett fall, även om Skatteförvaltningen varje år gjort brottsanmälningar i allt större omfattning.

BJO ansåg att Skatteförvaltningen i sina utredningar inte har gett några godtagbara skäl för särbehandlingen. Enligt BJO har Skatteförvaltningen behandlat investerarna annorlunda än andra skattskyldiga. Således har Skatteförvaltningen inte uppfyllt sin förpliktelse att främja en riktig och enhetlig beskattning. BJO ansåg att Skatteförvaltningens förfarande var olagligt.

BJO hade utrett fallet särskilt utifrån hur Skatteförvaltningens förfarande uppfyllde sin skyldighet att utöva skattekontroll och hur förfarandet garanterade medborgarnas förtroende för att Skatteförvaltningen agerar korrekt och rättvist. Utredningar och utlåtanden skaffades från Skatteförvaltningen för fallet. Dessutom ombads Skatteförvaltningen ge in ytterligare en specificerad utredning över huruvida dessa skattskyldiga behandlats rättvist i förhållande till andra (4103/2/13*).

Avrundningen av rundradioskatten ett problem för låginkomsttagare

BJO ansåg att det inte var befogat att personer med de lägsta inkomsterna, för vilka det hade störst ekonomisk betydelse att de hade tvingats betala för hög skatt, på grund av Skatteförvaltningens avrundningsregel var tvungna att vänta ända till skatteåterbäringen för att få tillbaka rundradioskatt som hade uppburits till ett för högt belopp. Särskilt i sådana situationer bör förskottsinnehållningen i första hand uppbäras enligt de grunder som föreskrivs i lagen.

Enligt lagen om rundradioskatt är rundradio-skatten för personer 0,68 % av summan av förvärvsinkomsten enligt inkomstskattelagen eller av arbetsinkomsten. Skatten bestäms och debiteras i samband med verkställandet av inkomstbeskattningen. Rundradioskatten var högst 140 euro år 2013. För verksamhetsåret hade den övre gränsen höjts till 143 euro genom lag (1073/2013), och skatten som understiger 51 euro, debiteras inte.

Enligt förarbetena till lagen om rundradio-skatt beaktas skatten i grunderna för förskottsinnehållningsprocenten. Enligt förarbetena kan förskottsinnehållningen även verkställas enbart för betalning av rundradioskatt. Också i dessa situationer ska förskottsinnehållningsprocenten enligt förarbetena beräknas genom att avrunda uppåt till närmaste hela procent, vilket betyder att förskottsinnehållningen på små inkomster uppgår till en procent, även om rundradioskatten enligt lagen ska vara 0,68 % av summan av inkomsterna. När för hög förskottsinnehållning har uppburits gottgörs den skattskyldiga först när beskattningen för skatteåret har avslutats, det vill säga när skatteåterbäringen utbetalas i december följande år.

BJO ansåg att förfarandet är problematiskt. Den ekonomiska betydelsen av för hög skatt har desto större betydelse, ju lägre inkomster personerna har. I situationer där förskottsinnehållningen verkställs enbart för betalning av rundradio-skatt bör den enligt BJO uppbäras enligt beräkningsgrunderna i lagen.

Enligt BJO bör Skatteförvaltningen utreda tekniska medel för att uppbära förskottsinnehållningen enligt beräkningsgrunderna i lagen i de fall där den verkställs enbart för betalning av rundradio-skatt. Om detta inte är tekniskt möjligt bör Skatteförvaltningen i sina anvisningar om rundradio-skatten ge de skattskyldiga råd om hur de kan betala skatten enligt grunderna i lagen. BJO bad Skatteförvaltningen meddela senast 29.8.2014, vilka åtgärder hennes beslut eventuellt har gett anledning till (76* och 165/4/13*).

Skatteförvaltningen meddelade 16.5.2014 att den på grund av BJO:s beslut hade utrett tekniska medel för att uppbära en förskottsinnehållning på 0,68 %. Enligt utredningen skulle en övergång till två decimalers noggrannhet i uppbörden av förskottsinnehållning innebära mycket stora systemkostnader, varför pensionsanstalterna i sitt gemensamma svar till Skatteförvaltningen var emot en noggrannare förskottsinnehållningsprocent. Enligt Skatteförvaltningens uppfattning skulle också arbetsgivare och förmånsbetalare utsättas för en likadan kostnadsökning.

Som ett alternativ till systemändringar hade Skatteförvaltningen kommit fram till att en nöjaktig lösning i den här situationen är att förbättra anvisningarna till kunderna. Vägledningen på webbplatsen skatt.fi och per telefon ska förbättras. Kunderna instrueras att ansöka om ett ändringsskattekort under skatteåret, så att de kan betala skatten enligt grunderna i lagen. När kunden ansöker om ett ändringsskattekort i slutet av året beaktas den förskottsinnehållning som har verkställts under början av året. Då kan det hända att den verkställda innehållningen räcker till för hela rundradioskatten och kunden får en innehållningsprocent på 0,0 eller 0,5 för resten av året.

Ett nytt skattekort kan beställas också i webbtjänsten Skattekort på nätet. Skatteförvaltningen håller på att sammanställa instruktionen och den publiceras under hösten, varvid också den ovan nämnda situationen med ändringsskattekort ger önskat resultat, det vill säga att rundradioskatten debiteras till rätt belopp redan under skatteåret.

BJO konstaterade i sin begäran om utredning och utlåtande till Skatteförvaltningen 18.12.2014 att Skatteförvaltningens instruktion och rådgivning var bristfällig. Det var frågan om de mest utsatta personerna med de lägsta inkomsterna, och alla dessa hade inte ekonomiska eller tekniska möjligheter eller förmåga att ta del av Skatteförvaltningens instruktioner på webben eller per telefon. Dessutom var instruktionerna på Skatteförvaltningens webbplats obetydliga och sidorna verkade inte ha kompletterats under hösten 2014.

BJO tog därför upp saken till granskning på eget initiativ. Hon bad Skatteförvaltningen meddela senast 31.1.2015 på vilket sätt den kan nå dessa personer och ge dem lämpliga instruktioner, t.ex. i samband med den förhandsfyllda skattedeklaration som skickas till de skattskyldiga.

I utlandet bosatta finländares skyldighet att betala rundradioskatt

Enligt lagen om rundradioskatt ska rundradioskatt betalas av alla myndiga personer som är allmänt skattskyldiga i Finland (rundradioskatt för personer). Enligt klagomålen är lagen orättvis, eftersom personer som är bosatta utomlands inte kan ta del av Yles tjänster. De är tvungna att betala avgifter för allmännyttig rundradioverksamhet eller finansiera servicen med en årlig skatt också i den stat där de är bosatta. De klagande ansåg att de tvingas betala dubbel skatt.

Enligt inkomstskattelagen anses finländska medborgare på lindrigare grunder än utländska medborgare vara bosatta i Finland och allmänt skattskyldiga. Utgångspunkten är att en finländsk medborgare är allmänt skattskyldig i Finland det år då han eller hon flyttar bort från Finland och de tre därpå följande kalenderåren.

BJO ansåg inte att frågan är lagstridig, eftersom rundradioskatten nu, efter att Skatteförvaltningen har reviderat sin tolkning är sådan skatt som avses i inkomstskatteavtalen. Då beaktas den som skatt som det är möjligt att avräkna utomlands betalda skatter från. BJO ansåg emellertid inkomstskattelagens s.k. treårsregel problematisk med tanke på principen om likabehandling och förbudet mot diskriminering i grundlagen. BJO fäste uppmärksamhet vid de kritiska synpunkter hon framfört mot treårsregeln i lagen (58*, 238*, 313* och 826/4/13*).

4.21

Miljöärenden

Som miljöärenden statistikförs främst ärenden som gäller planläggning och byggande samt naturskydd, miljövard, miljötillstånd, miljö- och hälsoskydd och avfallshantering. Till miljöärendena hänförs också vattenärenden som hör till miljöministeriets förvaltningsområde. Dessa ärenden behandlas emellertid av flera olika myndigheter. Miljöklagomålen avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekretärer *Erkki Hännikäinen*, men miljöärenden föredrogs också av andra föredragande.

4.21.1

LAGSTIFTNINGSREFORMER OCH ÄNDRINGAR INOM VERKSAMHETS-MILJÖN

Riksdagen godkände en ny miljöskyddslag som trädde i kraft 1.9.2014. Genom reformen uppdaterades miljöskyddslagen till att motsvara Europeiska unionens förnyade lagstiftning och den utvecklade tolkningen av bestämmelser i grundlagen. Genom lagen implementerades EU:s direktiv om industriutsläpp. Samtidigt ska verkställdes en del reformer som förbättrar funktionsdugligheten för tillstånds- och anmälningssystemet i miljöskyddslagen. Lagens målsättning är också att effektivisera tillståndsförfarandet och tillståndsovervakningen inom miljöskyddet. Målet var också att betydande naturvärden i områden med torvproduktion ska kunna beaktas bättre än förut i övervägandet av miljötillstånd för torvproduktion.

Regeringen lämnade 5.6.2014 en proposition till riksdagen med förslag till klimatlag (RP 82/2014 rd). Den föreslagna lagen är till sin karaktär en målinriktad ramlag som gäller statliga myndigheter vari ingen materiell lagstiftning gällande

olika branscher och verksamhetsutövare ingår. I förslaget registrerades Finlands långsiktiga mål för utsläppsminskning på minst 80 % senast 2050.

Regeringen gav även 20.11.2014 sin proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av miljöskyddslagen och av marktäktslagen (RP 257/2014 rd). Enligt den slopas det automatiska granskningsförfarandet för miljötillstånd och tröskeln för tillståndskrav för djurstall som utgör över 40 % av de tillståndspliktiga projekten höjs. Reformen har bedömts minska antalet tillståndsansökningar med cirka 20 %.

Samarbetsförhandlingarna påbörjades inom NTM-centralerna och förberedelserna för förfarandereformer startades på grund av sparmålet på 33 miljoner euro som ålagts NTM-centralerna för åren 2015–2018 som en del av anpassningsåtgärderna som regeringen beslutat om och för korrigeringen av den offentliga ekonomins hållbarhetsunderskott. Detta påverkades även av att anslaget för tekniskt stöd från EU:s strukturfonder minskade med 56 miljoner euro under åren 2014–2020.

Lupapiste.fi, den elektroniska tillståndstjänsten som effektiviserar handläggningen av tillstånd inom byggandet utvidgades till att omfatta allt fler kommuner.

4.21.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Liksom tidigare år gällde klagomålen i allmänhet kommunala miljömyndigheter men också de regionala miljöcentralerna, regionala förvaltningsverk och miljöministeriet och vissa andra miljömyndigheter.

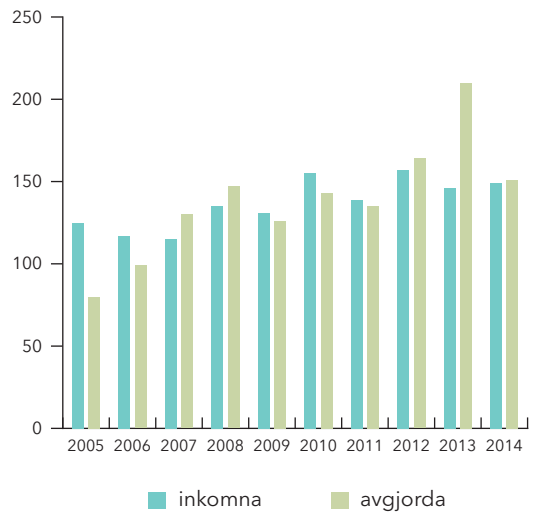
Ofta vände man sig till JO efter att redan ha anlitat alla ordinära rättsmedel. JO ombads i flera klagomål göra ändringar i myndighetsbeslut. JO är emellertid inte behörig att ändra myndighetsbeslut. Å andra sidan ombads JO att ingripa i cirka vart femte klagomål i ärenden som fortfarande behandlades eller där parterna fortfarande hade möjligheter att inkomma med de anmärkningar och besvär som lagen erbjuder. JO ingriper i allmänhet inte i ett sådant anhängigt ärende. JO:s uppgift är inte att ta ställning till eller inverka hur en behörig myndighet ska avgöra ett ärende som ingår i dess befogenheter.

I miljöklagomålen påtalas också allt oftare att medborgarnas påverkningsmöjligheter och informationen har varit otillräckliga i samband med beslutsfattande som hänför sig till livsmiljön. Många gånger anförs klagomål över att de berörda parterna inte har hörts i beslutfattandet på det sätt som lagen förutsätter, trots att det i själva verket är fråga om att åsikten inte har kunnat beaktas.

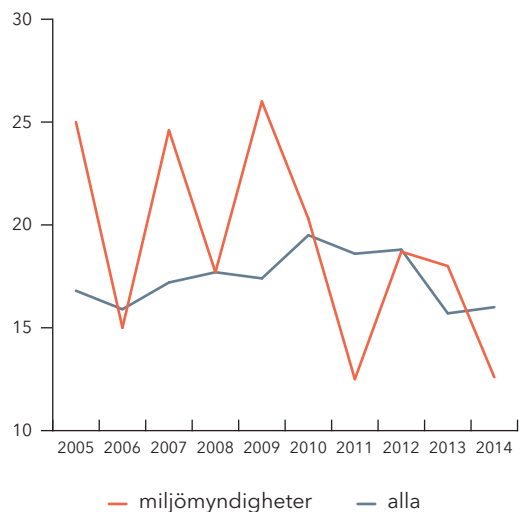
Det typiska för miljöärenden är att de har behandlats av flera olika myndigheter, vilka ofta samtidigt har tillämpat flera olika lagar. Ofta sträcker sig händelserna som är föremål för klagomål över en lång tidsperiod. Tvåårsregeln som gäller utredningen av klagomål kan dock begränsa utredningen om det inte finns någon särskild anledning att utreda äldre ärenden än så. Allvarliga lagstridiga förfaranden eller kränkningar av de grundläggande rättigheterna konstateras i miljöfrågorna endast sällan.

År 2014 avgjordes 151 klagomål. Det fanns 149 nya inkomna klagomål.

Antalet åtgärdsavgöranden gällande miljöfrågor sjönk något och var något lägre än i ärendegrupperna i genomsnitt. År 2014 föranledde ungefär vart sjunde avgjort klagomål åtgärder från JO:s sida. I avgörandena fästes uppmärksamhet vid kraven på god förvaltning eller på de allmänna synpunkterna gällande tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. I många enskilda klagomålsärenden upptäcktes inte något lagstridigt förfarande även om ärendena kanske i viss omfattning väckte ett mer allmänt intresse.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2005–2014



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

Cirka hälften av klagomålen gällde byggnadstillsyn, byggnads- och undantagstillstånd och planläggning. Klagomål anfördes också angående miljöövervakning och -tillstånd samt bl.a. i ärenden med anknytning till miljö- och hälsoskydd samt vattenförsörjning.

I ärenden som gällde byggnadstillsyn, miljöövervakning och miljö- och hälsoskydd anfördes ofta klagomål över att ärendet inte lett till övervakningsåtgärder eller att åtgärderna inte har varit tillräckliga. Då gavs klaganden anvisningar om att denna har möjlighet att anhängiggöra ärendet som tillsynsärende hos en myndighet. Tillsynsmyndigheten fäste åter uppmärksamhet vid att överklagbara beslut ska meddelas parterna.

En del av de klagomål som kommit till JO hade kunnat behandlas hos NTM-centralerna. Dessa klagomål överfördes emellertid inte av olika anledningar till att behandlas av NTM-centralen, trots att lagen hade möjliggjort detta.

Klagomålen med anknytning till miljöhälsovården gällde i allmänhet en i bostaden eventuellt förekommande sanitär olägenhet, men klagomål anfördes också om problem med mögel och inne-luften i skolor och daghem. Klagomål om hälsoskyddsmyndigheterna lämnades också i ärenden som inte ingår i hälsoskyddsmyndighetens uppgifter, såsom tvister i samband med fastighets- eller bostadsköp.

Dessutom avgjordes klagomål som hade på olika sätt att göra med byggande och underhåll av gator (bl.a. 5635 och 1785/4/13 samt 226 och 371/4/14). I ett klagomål gällde det miljö- och hälsoskyddsmyndigheternas förfarande vid ett ärende gällande boskapsbete på strandområde (1830/4/13), och ett avgörande gällde Ålands landskapsregerings förfarande vid asfaltering av vägar (4799/4/13). I vissa klagomålsärenden var det bl.a. fråga om behandlingen av initiativ med anknytning till miljöfrågor (bl.a. 5410/4/13).

Ett klagomål som gällde allmänt tillstånds- och tillsynsmyndigheternas förfaranden vid tillsyn och uppföljning och miljötillståndsförfarande gällande vattenutsläppen vid torvtäktområden, närmast utsläpp av fasta partiklar (4784/4/13) behandlades också. Klagomål gällande planerade

vindkraftverk och generalplaner gällande vindkraft samt elbolagens förfaranden vid byggnad av kraftledningar behandlades även. Dessa undersöktes dock inte eftersom de var ärenden som redan var anhängiga hos andra myndigheter eller ingick inte inom JO:s befogenheter. Tre klagomål om påvisande av besittningsrätt till byggplatsen i samband med ansökan om bygglov behandlades också (1570 och 2567/4/13 och 925/4/14). Dessutom avgjordes ett klagomål om användningsförbud som ridstall som fastställts av staden i egenskap av byggnadens ägare (736/4/13).

4.21.3 AVGÖRANDEN

Byggnadstillsyn och miljöövervakning av häststall

Byggnadsinspektören hade beviljat bygglov för byggande av häststall. Häststallet togs i bruk i halvfärdigt tillstånd innan bl.a. det av tillståndet förutsatta gödsellagret var byggt och stallet godkänts för ibruktage. Stallets gödselhantering var inte annars heller ordnat på ett behörigt sätt.

Miljönämnden som var verksam som kommunens miljöskyddsmyndighet hade upprepade gånger utfärdat bestämmelser enligt miljölagen om ordnande av gödselhantering men bestämmelserna hade inte följts till fullo. BJO konstaterade att kommunens miljösektor ska ingripa i ärendet och övervaka effektivare att miljönämndens (senaste) beslut följs och att ärendet vid behov kan tas till miljönämnden för vidtagande av förvaltningsåtgärder.

Byggnadsinspektören ingrep också med stöd av markanvändnings- och bygglagen. Byggnadsinspektören hade bestämt att hästhållningen i den halvfärdiga stallbyggnaden måste avbrytas omedelbart och att stallet inte får tas i bruk innan den godkänts vid synen för ibruktage. Miljönämnden som även verkade som kommunens byggnadstillsynsmyndighet hade på grund av rätelseyrkandet upphävt förordnandet om avbrott

och ändrat beslutet. Förvaltningsdomstolen har dock på grund av klagomålet bestämt att häststallet inklusive gödsellager inte fick tas i bruk innan slutsynen genomförts och att hästarna måste avlägsnas från stallet inom utsatt tid. Bestämmelserna följdes inte utan hästhållningen i stallet fortsatte.

BJO fäste även miljönämndens och byggnadstillsynens uppmärksamhet vid att vanligtvis ska även byggnadstillsynen ingripa med stöd av markanvändnings- och bygglagen i dylika aktuella olovliga ibruktaganden av dylika aktuella byggnader. Detta förutsattes redan av byggnadstillsynens allmänna trovärdighet.

BJO SAKSLINS SVAR 17.3. 2014, DNR 935/4/13,
FÖREDRAGANDE ERKKI HÄNNIKÄINEN

Oklara anvisningar om hörande av grannar

Enligt den klagande hade en tjänsteman inom kommunens byggnadstillsyn sagt till hans eller hennes planerare att den klagandes ansökan om bygglov inte tas emot eftersom den klagandes anmälan till grannarna om byggnadsprojektet var över sju (7) dagar gamla. Den klagande hade förstått att detta gällde grannutlåtanden som han eller hon skaffat.

BJO konstaterade att hörandet av grannar vid ansökan om bygglov kan ordnas endera genom att kommunen sköter om hörandet eller så att den ansökande själv genomför hörandet och bifogar i sin ansökan en utredning av det som kommunen granskar.

Enligt markanvändnings- och bygglagen ska kommunen meddela inledandet av ansökan om bygglov och reservera för grannarna minst sju dagar tid att framföra sina anmärkningar med anledningen av ansökan om bygglov. Kommunen behövde dock inte enligt markanvändnings- och byggförordningen meddela om inledandet om den ansökande framförde en utredning om att grannen var medveten om byggprojektet och en utredning om grannens eventuella åsikt.

När kommunens byggnadstillsyn även gav anvisningar om användningen av ett förfarande då den ansökande själv meddelar i förväg för grannen att han eller hon lämnar in en ansökan om bygglov vid den i meddelandet angivna tidpunkten och att grannarna efter det har möjlighet att framföra för byggnadstillsynen sina anmärkningar gällande ansökan.

Enligt byggnadstillsynens anvisningar ska breven genom vilka den ansökande meddelar om inlämnandet av ansökan postas högst sju dagar innan inlämnande av ansökan till byggnadstillsynen. Dessa sju dagar som nämns i anvisningarna torde ha varit den i klagomålet avsedda preskriptionstiden.

I byggnadstillsynens anvisningar framkom att den ansökande kunde även själv genomföra hörandet om byggnadsprojektet. I detta hörande ingick inte enligt markanvändnings- och byggförordningens eller byggnadstillsynens anvisningar någon uttrycklig preskriptionstid eller tidsfrist. I praktiken var syftet antagligen att hörandena och utlåtandena av grannarna skulle vara så aktuella som möjligt och motsvara den inlämnade ansökan om lov.

När den ansökande genomfört hörandet av grannarna skulle byggnadstillsynen ha kontrollerat hur aktuellt byggprojektet såväl som hörandet av grannarna är och sedan besluta om godkännandet av hörandet. Enligt BJO:s åsikt kunde byggnadstillsynen dock inte då fastställa ett sådant krav att grannarnas utlåtanden skulle få vara högst 7 dagar gamla vid inlämnandet av ansökan.

BJO konstaterade att anvisningarna i anknytning till byggnadstillsynens blanketter var oklara. De kan leda till missförstånd genom att tidsfristen för den ansökandes anmälan om inledandet av ansökan även skulle gälla utlåtanden från grannarna som den ansökande skaffat. BJO delgav byggnadstillsynen och byggnadsnämnden sin uppfattning i detta ärende.

BJO SAKSLINS SVAR 24.11.2014, DNR 4472/4/13,
FÖREDRAGANDE ERKKI HÄNNIKÄINEN

Kommunens besvärсанvisning var föråldrad

Enligt besvärсанvisningen bifogad till undantagsbeslutet utfärdat av kommunen skulle även den klagandes yrke anmälas i besvärsskriften. Den klagande ansåg att en anmälan om yrke kan påverka beslutsfattarna och att kravet om anmälan om yrke inte ger medborgarna en jämlik ställning.

Enligt BJO utfärdas i den gamla s.k. förvaltningsbesvärslagen bestämmelser om anmälan om yrke i besvärsskriften. Lagen upphävdes redan 1996 och i den nya förvaltningsprocesslagen förutsätts inte längre anmälan om yrke vilket gör att anmälan om yrke inte är nödvändigt. Samma felaktiga besvärсанvisning har använts i vissa andra av kommunens beslut.

I ärendet fanns dock ingen anledning att mistänka att kommunen på något sätt skulle ha strävat att genom detta påverka den klagandes jämlika behandling. Innehållet i besvärсанvisningarna ska dock vara korrekta när de bifogas till ett beslut. BJO delgav kommunen sin uppfattning. Kommunen har därefter korrekterat sina besvärсанvisningar.

BJO SAKSLINS SVAR 20.1.2014, DNR 785/4/13,
FÖREDRAGANDE ERKKI HÄNNIKÄINEN

Verkställandet av rivningsåläggande fördröjdes

Den klagande kritiserade kommunens byggnadstillsyns förfarande vid byggnadstillsynsärendet gällande en olovligt byggd terrasskonstruktion i anknytning till byggnaden på fastigheten. Byggnadstillsynsmyndigheten hade ålagt den byggande att riva den olovliga terrasskonstruktionen vid vite.

Den byggande överklagade beslutet till förvaltningsdomstolen och vidare till högsta förvaltningsdomstolen (HFD), som genom sitt beslut 22.2.2012 förkastade överklagandet och bibehöll byggnadstillsynsmyndighetens beslut men förlängde dock den för rivning av konstruktionen

avsätta tidsfristen till 31.5.2012. Efter det vidtog kommunens byggnadstillsyn inga åtgärder för att verkställa HFD:s beslut även om den olovliga konstruktionen fortsättningsvis var på plats då klagomålet gjordes och den klagande varit flera gånger i kontakt med byggnadsinspektörerna.

Enligt byggnadstillsynen genomfördes i oktober 2013 en syn av fastigheten då försummelsen konstaterades fortsätta. Byggaren hördes i november 2013 för utdömande av vite och föreläggande av fortlöpande vite. Vid den nya synen i februari 2014 konstaterades att konstruktionen endast rivits delvis. Därför dömde byggnads- och miljönämnden genom sitt beslut 25.2.2014 att det fastställda vitet ska betalas och förelade byggaren att riva konstruktionen vid vite före 16.5.2014. Nämnden behandlade ärendet ännu i april 2014 och beslutade att det inte längre fanns grunder för verkställande av vite. Fastigheten hade inspekterats och det hade konstaterats att den olovliga konstruktionen hade avlägsnats innan beslut om att utdöma vite hade vunnit laga kraft.

Enligt byggnads- och miljönämnden berodde den långa behandlingstiden av att byggnadstillsynschefens uppdrag under en lång tid sköts genom tillfälliga arrangemang av flera olika personer. Då var det nödvändigt att ägna mindre uppmärksamhet åt sådana ärenden för vilka ingen tidsfrist höll på att löpa ut eller då det inte gällde olovligt byggande som generellt sett orsakade betydande skada. Enligt nämnden var en sådan arbetsprioritering godtagbar.

Ställföreträdaren för BJO konstaterade att enligt bestämmelserna i 21 § i grundlagen och 23 § i förvaltningslagen ska ett förvaltningsärende behandlas utan grundat dröjsmål. Enligt HFD:s beslut löpte tidsfristen för rivning av olovlig konstruktion ut redan 31.5.2012. I byggnadstillsynsärendet vidtogs konkreta fortsatta åtgärder först i oktober 2013, dvs. något innan klagomålet anhängiggjordes efter vilket tillsynsärendet i och för sig behandlades till slut utan dröjsmål. Enligt utredningen av ärendet hade vidtogs inga aktiva åtgärder för att verkställa det förpliktigande beslutet om rivning innan oktober 2013. Ett sådant dröjs-

mål i byggnadstillsynens verksamhet gav upphov till kritik med avseende på god förvaltning. Åtgärder borde ha vidtagits i ärendet betydligt tidigare.

Skötseln av byggnadstillsynschefens uppdrag genom tillfälliga arrangemang av flera olika personer eller att uppdragen hopas kan i princip inte anses vara godtagbara grunder för att behandlingen av ärendet fördröjs utan myndigheten måste genom tillgängliga metoder vidta åtgärder för att korrigera sådana brister som stör verksamheten. De ovan nämnda problemen i anknytning till förvaltningen har dock betydelse vid bedömningen av hur befogad den enskilda tjänsteinnehavares förfaranden är med avseende på hanteringstiden.

Ställföreträdaren för BJO delgav kommunens byggnadstillsyn och byggnads- och miljönämnden sin uppfattning om en snabbare behandling av byggnadstillsynsärenden.

STÄLLFÖRETRÄDAREN FÖR BJO PÖLÖNENS BESLUT
6.11.2014, DNR 5012/4/13, FÖREDRAGANDE JOUNI
TOIVOLA

Användning av Facebook för myndighetens informationsspridning

Den klagande bad om en utredning av närings-, trafik- och miljöcentralens (nedan NTM-centralen) förfarande. Det gällde användningen av en Facebooksida som kanal för informationsspridning och kundrespons. Med avseende på bl.a. NTM-centralens meddelande ”Lappning av beläggningar på ett helt nytt sätt: KIMPASSA (TILLSAMMANS)” bad den klagande om en utredning huruvida det är korrekt att den enda kanalen för information och respons var Facebooksidan som öppnats för information om projektet och respons från väganvändarna. Inga andra kanaler för information eller kontakt nämndes förutom de ansvariga personernas namn och telefonnummer.

Enligt den erhållna utredningen används alla NTM-centralens och trafikverkets traditionella tillgängliga kanaler för information och motta-

gande av respons om KIMPPA-arbetet. För att förbättra informationsgången har dessutom en Facebooksida tagits i bruk. Trots denna webbplats tar trafikens kundservice emot och förmedlar respons från väganvändare till tjänstemän som är ansvariga för väghållningen och entreprenörer. Vid behov kan även en expert inom väghållning kontaktas per telefon, brev eller e-post. Information om beläggning och lappning ges förutom i Facebook även i lokaltidningar och i radion.

JO bedömde ärendet med avseende på rätten till god förvaltning som tryggas i grundlagen, kravet på jämlikhet, förtroendeskydd, serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten enligt bestämmelserna i förvaltningslagen samt informationskyldigheten enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Följden av dessa principer är för det första att då myndigheten ger en möjlighet till respons är det motiverat att olika valbara och användarvänliga medel erbjuds.

För det andra ska allmänheten informeras korrekt om alla dessa medel. För det tredje måste kunden kunna lita på att informationen och rådgivningen stämmer så att han eller hon inte har en felaktig uppfattning av att det t.ex. finns endast ett tillgängligt medel att lämna respons.

JO har inte haft anledning att ingripa i användningen av sociala medier, såsom Facebook, som kompletterande element till myndigheternas mer traditionella informationsmedier eftersom myndigheterna ska vid informationsspridningen beakta utvecklingen som sker inom informationskanalerna. Nu är det närmast frågan om vederbörligheten av den information som gällde Facebooks roll som lämpligt medel för informationsspridning.

Ur denna synvinkel konstaterade JO att det i klagomålet avsedda NTM-centralens meddelande endast betonades Facebook som en kanal för information och respons. Detta är förståeligt i sig eftersom den var aktuell som nyhet eller ett särdrag i samband med KIMPPA-arbetet. Utgående från NTM-centralens information kunde dock en sådan uppfattning erhållas att ett annat sätt att lämna respons än genom Facebook inte var

möjligt och att information om projektet erhålls endast via Facebook. Denna uppfattning erhöles även genom att en kanal betonades utan att andra alternativ uttryckligen presenterades.

Med tanke på verkställandet av god förvaltning skulle det ha varit grundat att framlägga andra alternativ för information och respons som *de facto* är i användning. Eftersom detta inte gjordes kunde JO inte anse att NTM-centralens sätt att lämna information om kanalerna för information och respons i anknytning till KIMPPA-arbetet som helt lyckat. JO delgav NTM-centralen sin uppfattning.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 4.4.2014, DNR 2149/4/13,
FÖREDRAGANDE MIKKO SARJA

Felaktig hantering vid anslag av beslut

I klagomålet kritiserades kommunens bygg- och miljönämndens sätt att anslå besluten. Askola bygg- och miljönämnd verkar som gemensam bygg- och miljönämnd inom Askola, Mörskom, Borgnäs och Pukkila.

Anslåendet av nämndens beslut ordnas så att dagen efter nämndens möte sammanställer nämndens sekreterare kommunvisa anslag om planeringsbehovslösningar och undantagsbeslut och lämnar dem till den berörda kommunen där de hängs upp på anslagstavlan. Anslagsdagen är i regel onsdagen i veckan efter mötet och delgivningsdagen är torsdag.

BJO betonade att med avseende på rättsskyddet för både tillståndstagarna och eventuella ändringssökande är det viktigt att se till att anslagsförfarandet genomförs enligt tillämpliga bestämmelser. Om t.ex. anslagsförfarandet är så bristfälligt att beslutet inte kan anses ha blivit utfärdat efter anslag börjar besvärstiden eventuellt inte löpa (åtminstone inte efter anslagsdagen). Då kan bristfälligheten eller felaktigheten leda till väsentlig oklarhet innan beslutet vunnit laga kraft vilket kan leda till olägenheter för tillståndsinnehavaren. Ett felaktigt eller bristfälligt anslagsförfarande

kan även orsaka problem eller ovisshet för grannarna eller andra besvärberättigade vid användningen av besvärsmätt.

I detta fall har ett sådant fel skett i samband med anslagsförfarandet att ett meddelande som var avsett att uppsättas 24.4.2013 uppsattes först 3.5.2013 på anslagstavlan i Borgnäs kommun, dvs. säga en dryg vecka för sent och sålunda först efter beslutets delgivningsdag. Anslaget satt på anslagstavlan fram till 25.5.2013. Besvärstiden för beslut var 30 dagar och i anslagsinformationen meddelades den börja efter att beslutet delgivits 25.4.2013 räknat från följande dag.

Sålunda uppfyllde anslaget som uppsattes på Borgnäs kommuns anslagstavla inte kraven med avseende på tidpunkt och tiden för anslaget på anslagstavlan som fastställs i de tillämpliga bestämmelserna.

Det felaktiga förfarandets betydelse med avseende på delgivandets faktiska genomförande minskades åtminstone delvis av det faktum att det var möjligt att få information om byggnads- och miljönämndens beslut genom att t.ex. följa informationen i nämndens beslutsprotokoll som publicerades på Askola kommuns webbplats. De publiceras direkt efter protokolljusteringen. På Borgnäs kommuns webbplats finns en länk gällande den aktuella gemensamma nämnden till Askola kommuns webbplats. Dessutom fanns det kvar en rimlig besvärstid när anslagsmeddelandet fästes på anslagstavlan.

BJO delgav Askola kommuns bygg- och miljönämnd sin uppfattning om felaktigt förfarande i anslag av beslut.

BJO SAKSLINS BESLUT 22.1.2014, DNR 2012/4/13,
FÖREDRAGANDE JOUNI TOIVOLA

Svaret på förfrågan uppfyllde inte kraven på god förvaltning

Ärendet gällde ett svar från stadens ledande byggnadsinspektör på en förfrågan som en utomstående person ställt gällande tillståndssituationen för den klagandes byggnad.

Enligt BJO kunde brevets formulering lätt leda till slutsatsen att planritningen som var bifogad till ansökan om undantagslov var avsiktligt felaktig. BJO konstaterade att den ansökande om undantagslov kan uppleva detta på goda grunder som kränkande. Ändamålet med vissa avsnitt i brevet förblev även oklara.

BJO ansåg det som särskilt oroväckande att brevet som tjänstemannen sammanställt hade möjliggjort att den felaktiga informationen kunde användas och hade använts i ett hos andra myndigheter anhängigt ärende genom att presentera brevet som bevis. Förutom kravet på bra språkbruk uppfyllde förfarandet enligt BJO:s åsikt inte heller kraven på objektivitetsprincipen som ingår i rättsprinciperna inom förvaltningen. BJO ansåg att brevet stred mot god förvaltning och att det i ärendet inte förfarits enligt förutsättningarna för god förvaltning. BJO delgav den ledande byggnadsinspektören sin uppfattning.

BJO SAKSLINS BESLUT 18.12.2014, DNR 3729/4/13,
FÖREDRAGANDE TERHI ARJOLA-SARJA

Tillvägagångssättet i bygglovsärendet var lagstridigt

I klagomålet kritiserades kommunens tidigare byggnadsinspektörs och byggnadstillsynsmyndighets tillvägagångssätt gällande ärendet om bygglov för fritidshus. Byggnadsinspektören hade beviljat 4.5.2010 bygglov för en fritidsbyggnad med en våningsyta på 90 kvadratmeter på ett outbrutet område på cirka 5 000 kvadratmeter. Byggplatsen var belägen cirka hundra meter från sjöns strandlinje.

I tillståndsbeslutet ansågs med hänvisning till kommunens byggnadsordning att det inte gällde strandbebyggelse utan en normal glesbebyggelse då byggandet görs på ett avstånd på över 100 meter från stranden. Kommunens miljönämnd förkastade rättelseyrkandet gällande tillståndsbeslutet 10.6.2010. Förvaltningsdomstolen upphävde genom sitt beslut byggnadsinspektörens och mil-

jönämndens beslut och förkastade tillståndsansökan 23.3.2011. HFD förkastade tillståndsansökarens besvären genom sitt beslut 3.1.2013.

Personen som beviljat bygglov som byggnadsinspektör grundade sitt förfarande på att enligt byggnadsordningen är byggnader som är på ett avstånd på över 100 m från stranden inte inom strandområdet. Enligt miljönämnden fastställs strandzonens djup till 100 meter i byggnadsordningen och dessutom fastställs i stranddelgeneralplanen 100 m som strandzon. Enligt nämnden använde byggnadstillsynen inte dessa avstånd som anvisningar vid tolkningen av 72 § i markanvändnings- och bygglagen (MBL).

BJO konstaterade att bestämmelserna i stranddelgeneralplanen som nämns av miljönämnden gällande strandzonens bredd (djup) inte har en rättslig betydelse i samband med bedömningen av lagenligheten för beslutet om bygglov. Den i kommunens byggnadsordning fastställda bredden för strandzonen har inte heller en rättslig betydelse med avseende på lagenligheten för det gällande bygglovet. Kommunen kan dock enligt de i 72 § 4 mom. i MBL föreskrivna bestämmelserna påvisa områden inom byggnadsområdet där den i enlighet med paragrafens 1 mom. avsedda begränsningen, alltså planeringsbehovet inte gäller.

Enligt BJO:s uppfattning kan kommunen dock inte enligt bestämmelserna i de 4 nämnda paragraferna eller annars heller t.ex. genom byggnadsordningen bestämma eller begränsa strandzonens bredd. Oberoende av eventuella definitioner eller bestämmelser enligt byggnadsordningen bestäms bredden på respektive område genom att tillämpa och tolka uttryckligen det i 72 § i MBL föreskrivna begreppet för strandzon på lagnivå. Vid tolkning av bestämmelser kan bl.a. material från lagberedning, rättspraxis och juridisk litteratur användas om rättskällor.

Genom bestämmelserna i byggnadsordningen kan inte den på lagnivå och i vartdera fallet gällande lagstiftningen ändras genom att tillämpa bestämmelserna för en dimension (bredd) för strandzonen. Även om kommunens avsikt eventuellt var att anta definitionen för strandzon i

byggnadsordningen endast som riktgivande kan enligt definitionen i byggnadstillståndsärenden det inte heller leda till ett slutresultat som strider mot t.ex. rättspraxis.

I det i klagomålet avsedda fallet upphävde förvaltningsdomstolen 2003 bygglovet för uppförande av en fritidshus i närheten på ett outbrutet område av samma lägenhet längre bort från stranden. HFD bibehöll genom sitt beslut 2004 förvaltningsdomstolens beslut. Med hänsyn till HFD:s beslut hade kommunens byggnadstillsynsmyndighet inte befogenheter att bevilja bygglov utan undantagstillstånd från den regionala miljöcentralen. I HFD:s beslut konstaterades att området hade ett stort behov av strandplanering och att byggprojektet trängde sig till stranden och det gällde även strandbebyggelse.

HFD:s beslut var känt för byggnadsinspektören och miljönämnden under den senare behandlingen 2010 gällande det i klagomålet avsedda bygglovsärendet och rättelseyrkandet. Trots det beviljade byggnadsinspektören och nämnden bibehöll bygglovet och motiverade beslutet med att byggnaden placeras minst eller över 100 meter från stranden och att det då inte gäller en strandbebyggelse utan normal glesbebyggelse.

I bygglovsärendet gällde det inte på denna punkt om ett på sådant sätt tolkningsbart fall så att byggnadsinspektören och nämnden kunde anses ha handlat inom ramen för sin prövningsrätt och bara kommit fram i sin tolkning till ett annat slutresultat än förvaltningsdomstolarna som därefter hanterat ärendet på grund av besvär. Enligt BJO var det frågan om en felaktig tillämpning av lagen som föranleder kritik.

I samband med detta konstaterade BJO även på en generell nivå det följande. Även i sådana fall då den planerade byggnaden är placerad på strandzonen i enlighet med 72 § 1 mom. i MBL kan det vara en tolkningsfråga, bakom strandzonen finns ofta i vilket fall som helst ett i 72 § 2 mom. i MBL avsett strandområde, som sträcker sig längre än strandzonen. Även detta område är under planläggningsbehov på grund av ordningsbehovet av fritidsbosättningen som tränger sig mot stranden.

Kommunens byggnadstillsynsmyndighet har inte befogenheter att bevilja bygglov för strandområdet utan NTM-centralens undantagslov för strandbebyggelse. Byggnadstillståndsmyndigheten måste sålunda utreda i samband med bygglov för fritidsbyggnadsprojekt korrekt behovet av undantagslov i en större omfattning än bara strandzonen.

BJO delgav personen som skötte kommunens byggnadsinspektörs uppgifter och kommunens miljönämnd om sin åsikt om lagstridigt förfarande samt fäste miljönämndens uppmärksamhet vid korrekt tillämpning av bestämmelser i markanvändnings- och bygglagen för framtida strandbebyggelse.

BJO SAKSLINS BESLUT 22.1.2014, DNR 330/4/13,
FÖREDRAGANDE JOUNI TOIVOLA

Vid behov effektiva tillsynsåtgärder även vid lindrigare försummelser

På uppmaning av byggnadstillsynen ansöktes i efterskott åtgärdstillstånd för olovligt staket men ansökan förkastades. Det olovliga staketet fick därefter mindre uppmärksamhet. Först efter grannens kontakttagande gavs byggaren muntliga uppmaningar att ta bort staketet men dessa följdes dock inte.

Enligt BJO borde det efter detta ha överlagts att vidta åtgärder för att utfärda en förpliktigande bestämmelse. Enligt byggnadsinspektionens utredning hade ärendet dock givit vika för byggnadsprojekt som var större och krävde mer uppmärksamhet. BJO fäste uppmärksamhet vid uppföljningen av de utfärdade uppmaningarna och att vid behov föra ärendet vidare till nämnden för rättelse av olovliga handlingar även vid lindrigare förseelser på grund av byggnadstillsynens trovärdighet.

BJO SAKSLINS SVAR 9.9.2014, DNR 2597/4/14,
FÖREDRAGANDE ERKKI HÄNNIKÄINEN

4.22

Jord- och skogsbruk

Inom detta sakområde statistikfördes ärenden som hör till jord- och skogsbruksministeriets (JSM) verksamhetsområde. Utöver jordbruk, utveckling av landsbygden och skogsbruk omfattar sakområdet bl.a. fiskeri-, vilt- och renhus-hållningsärenden, lantmäteriärenden, fastighets-inskrivningsärenden och ärenden som gäller livs-medel samt djurs hälsa och välbefinnande.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Mirja Tamminen*.

4.22.1

VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Landsbygdsnäringsarnas besvärsnämnd lades ner och dess ärenden överfördes till förvaltningsdomstolarna 1.9.2014. Till Tavastehus förvaltningsdomstol överfördes besvär som gäller jordbruksstöd, stöd för utveckling av landsbygden och struktur-stöd till jordbruket. Till Norra Finlands förvaltningsdomstol centraliserades besvär som gäller stöd för renhushållning och naturnäringsar samt vissa ärenden som avgörs med stöd av skoltagen.

Ålands förvaltningsdomstol behandlar besvär mot beslut som fattats av Statens ämbetsverk på Åland. Besvär i andra ärenden som hörde till besvärsnämndens befogenhet, såsom ärenden som gäller jakt, fiskeri och växtskydd, överfördes till de regionalt behöriga förvaltningsdomstolarna.

Riksdagen godkände lagen om Naturresursinstitutet. Naturresursinstitutet (Luke), som inledde sin verksamhet i början av 2015, bildades genom en sammanslagning av Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi, Skogs-forskningsinstitutet, Vilt- och fiskeriforsknings-institutet samt statistikuppgifterna vid jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcent-

ral. Lukes verksamhet går ut på att främja en konkurrenskraftig näringsverksamhet utifrån en hållbar användning av förnybara naturresurser samt främja välfärd och landsbygdens livskraft.

Jordbruk och landsbygd

Riksdagen godkände lagar genom vilka bl.a. lagen om Europeiska unionens direktstöd till jordbruket, lagen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen och lagen om verkställighet av jordbruksstöd ändrades. Ändringarna i stöd-systemen sammanhängde med reformen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik, om vilken medlemsländerna avtalade 2013.

I sitt uttalande förutsatte riksdagen bl.a. att regeringen tar initiativ för att förenkla EU:s jordbrukspolitik och för att gallra i byråkratin kring administrationen av stöden. Med reformen av EU:s jordbrukspolitik sammanhänger även lagen om ändring av lagen om stödjande av landsbygds utveckling. I lagen gjordes också ändringar för att öka flexibiliteten i stödsystemet och minska den administrativa bördan för aktörer och myndigheter.

Genom lagen om ändring av lagen om struktur-stöd till jordbruket genomfördes de förändringar som följer av reformen av EU-lagstiftningen och av det nya program för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland som utarbetats med stöd av reformen. Genom lagen möjliggörs ett elektroniskt ansökningsförfarande för struktur-stöden och ändringar görs för att lätta på den administrativa bördan för den som söker om stöd och för myndigheterna genom att ta bort vissa nationella förutsättningar för stöden. Lagen om vissa programbaserade ersättningar till jordbrukare innefattar bestämmelser om vissa ersättningar enligt programmet för utvecklingen av

landsbygden i Fastlandsfinland under EU-programperioden 2014–2020. Alla ovannämnda lagar trädde i kraft 1.1.2015.

Skogar

Riksdagen godkände lagen om ändring av lagen om Finlands skogscentral, som trädde i kraft 1.1.2015. Skogscentralen omorganiserades så att verksamheten inom skogscentralens enhet för offentliga tjänster på landsnivå följer funktionsindelningen. För att trygga tillgången till regionala tjänster ska skogscentralens enhet för offentliga tjänster ha ett tillräckligt stort antal regionala serviceområden och serviceställen. För att säkra kvaliteten av de svenskspråkiga tjänsterna finns det i de svensk- och tvåspråkiga områdena ett tillräckligt stort antal serviceställen med svenska som arbetspråk. Finlands skogscentralers uppgifter ändrades inte.

Riksdagen godkände den temporära lagen om finansiering av hållbart skogsbruk samt lagarna om upphävande av lagen om finansiering av hållbart skogsbruk och lagen om fastighetssamägares deltagande i åtgärder enligt lagstiftningen om skogsbruksfinansieringen samt lagen om finansiering av ett hållbart skogsbruk.

Den centrala utgångspunkten för reformen av lagstiftningen om finansiering av hållbart skogsbruk var reformen av EU:s riktlinjer för statsstöd för perioden 2014–2020. En central orsak till totalreformen av lagen var också behovet att ändra lagstiftningen så att den uppfyller villkoren i grundlagen. Om ikraftträdandet av den temporära lagen om finansiering av hållbart skogsbruk föreskrivs genom statsrådets förordning när Europeiska kommissionen har godkänt den.

Ärenden som gäller fiske och viltvård

Riksdagen godkände lagen om det nationella genomförandet av den europeiska förordningen om Europeiska havs- och fiskerifonden, vilken

trädde i kraft 1.1.2015. Lagen omfattar bestämmelser om beredningen av programmet och myndigheternas och fiskeaktionsgruppernas uppgifter i anslutning till programmet och om vissa preciseringsringar som gäller stödmottagare, stödberättigande kostnader och ansökan om, beviljande av, utbetalning av och återkrav av stöd.

Riksdagen godkände lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken och till vissa lagar som har samband med den. Lagarna trädde i kraft 1.1.2015. Genom lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken verkställdes EU-lagstiftningen om tillsyn över den gemensamma fiskeripolitiken och påföljder i fråga om den. Den viktigaste ändringen är övergången från straffrättsliga påföljder till administrativa påföljder för gärningar som strider mot den gemensamma fiskeripolitiken.

Myndigheter som övervakar iakttagandet av den gemensamma fiskeripolitiken är JSM, närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen), Gränsbevakningsväsendet, Livsmedelssäkerhetsverket (Evira), regionförvaltningsverken och de kommunala livsmedelstillsynsmyndigheterna samt Trafiksäkerhetsverket. De påföljder som avses i kapitel 7 och 8 påförs av Landsbygdsverket (Mavi).

Regeringens proposition med förslag till lag om fiske och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den överlämnades till riksdagen. Syftet med propositionen är bl.a. att främja fiskarnas naturliga förökning och stärka svaga fiskbestånd. Dessutom föreslogs en förenkling av systemet med fisketillstånd.

Finlands viltcentral och Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet utarbetade under vägledning av JSM ett utkast till förvaltningsplan för den finländska vargstammen. JSM sände utkastet på remiss i december.

Lantmäteri och fastighets- inskrivningsärenden

Lantmäteriverket (LMV) omorganiserades så att det sedan början av 2014 har en centralförvaltning, vars underställda verksamhetsenheter var produktionsenheten, enheten för stödfunktioner och enheten för allmän förvaltning.

Riksdagen godkände lagen om ändring av lagen om Lantmäteriverket och vissa lagar som har samband med den, vilka trädde i kraft 1.1.2015. Geodetiska institutet och en del av jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral sammanslogs med LMV. Syftet var att de uppgifter i fråga om informationstjänst och geografisk information som hör till JSM:s förvaltningsområde ska koncentreras till LMV.

LMV omorganiserades så att det finns fyra enheter som är underställda centralförvaltningen: produktionsenheten, enheten för allmän förvaltning, it-servicecentralen samt centralen för geografisk information. Enheternas verksamhetsområde är fortsättningsvis hela landet. LMV har en servicepunkt på 35 orter.

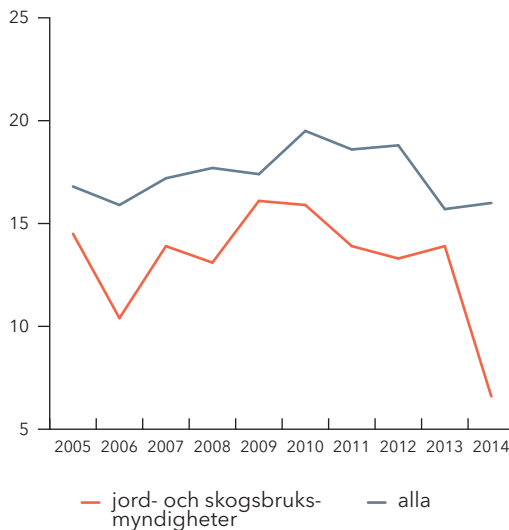
4.22.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2014 statistikfördes 89 ärenden som jord- och skogsbruksärenden. Under året avgjordes 92 ärenden. De flesta klagomålen gällde lantmäteriärenden, kommunala vägnämnders förrättningar, ärenden om djurs välfärd och jordbruksstödsärenden. Andra klagomål gällde t.ex. fastighetsinskrivningsärenden, laxfiske och beviljande av jaktlicenser för älg.

Klagomålen över lantmäteriförrättningar gällde olika typer av lantmäteriförrättningar, i de flesta fallen dock enskilda vägförrättningar och rågångar. Klagomålen gällde t.ex. informationen om förrättningen. I en del klagomål kritiserades resultatet av förrättningen. I de klagomål som gällde inskrivning av fastigheter var det fråga om bl.a. den utredning som ska framläggas när lagfart söks.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2005–2014*



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

Klagomålen om kommunala vägnämnder gällde i huvudsak förfarandet i ärenden som vägdelägarna med stöd av 70 § i lagen om enskilda vägar hade fört till vägnämnden för avgörande. I ärenden som gällde djurs välfärd var det fråga om exempelvis anordnandet av veterinärjour och djurskyddsinspektioner. Klagomålen om jordbruksstöd gällde bl.a. ansökan om stöd och förfarandet vid övervakningen av stöden.

Klagomålen gällde bl.a. JSM, Evira, Mavi, LVM, NTM-centralerna, kommunala landsbygdsnäringsmyndigheter och vägnämnder, kommunala veterinärer och regionförvaltningsverket, Finlands viltcentral, viltvårdsföreningar, Finlands skogscentral och Forststyrelsen. Finlands viltcentral, viltvårdsföreningarna, Finlands skogscentral och Forststyrelsen omfattas av JO:s tillsynsbehörighet när det är fråga om sådana offentliga uppgifter som de sköter. Till sakgruppen har i regel även räknats klagomål som gäller jorddomstolens förfarande.

JO kan inte ingripa i anhängiga lantmäteriförrättningar eller andra ärenden som är anhängiga hos myndigheterna. Klagandena hänvisades till att använda de rättsmedel som föreskrivs i lagen. I svaren underströks att JO inte kan fungera som ett alternativ som ersätter eller kompletterar det lagenliga besvärssystemet.

En del av klagomålen gällde god förvaltning. Myndigheterna och tjänstemännen uppmärksammades på vikten av att parterna hörs, besluten motiveras och ärendena behandlas på behörigt sätt.

4.22.3 INSPEKTIONER

BJO Sakslin företog inspektioner till Mavi och landsbygdsenheten vid ett affärsverk som fungerade som näringscentral för Seinäjokinejden. På Mavi diskuterades situationer där den areal som anmälts i stödansökan ändras till följd av digitalisering och uppdatering av åkerskiftesregistret efter att ansökan lämnats in samt de återkrav som odlaren eventuellt utsätts för på grund

av dessa ändringar. Samtidigt diskuterades också återkravet av stöd och möjligheten att avstå från återkrav.

På landsbygdsenheten presenterades för BJO del av den kommunala landsbygdsnäringsmyndighetens verksamhet. I diskussionerna framfördes oro över odlarnas rättsskydd vid elektronisk stödansökan via e-tjänsten Vipu, som hade fungerat dåligt. JSM hade senare förlängt ansöknings tiden för stöden.

BJO Sakslin träffade djurskyddsombudsmannen *Sari Salminen*, som berättade om djurskyddsombudsmannens arbete. Tjänsten inrättades 2013. Dessutom diskuterades aktuella frågor inom djurskyddet.

4.22.4 AVGÖRANDEN

Finlands viltcentral informerade om ett beslut om dispens från fredningen av varg direkt när beslutet hade fattats. BJO ansåg att viltcentralen hade främjat öppenhet i sin verksamhet i enlighet med offentlighetslagen när den informerade om beslutet. När en myndighet informerar om sin verksamhet ska den ändå vid behov beakta partens rätt att i enlighet med offentlighetslagen få ett förhandsbesked om dokumentet. Med tanke på massmediernas intresse för ärendet ansåg BJO att Finlands viltcentral borde ha sett till att representanten för dem som ansökte om dispens delgavs innehållet i beslutet innan det offentliggjordes (217/4/13*).

Samhällsnämndens miljö- och byggsektion, som skötte vägnämndens uppgifter, hade på ansökan av vägdelägarna bildat ett väglag för en del av vägen. Enligt protokollet hade vägrätterna utretts via fastighetsregistret och genom arkivforskning. BJO ansåg att protokollet var bristfälligt. Utifrån protokollsanteckningarna om arkivforskningen förblev det oklart på vilka grunder miljö- och byggsektionen hade ansett att det fram till anslutningen till gård A var frågan om en befintlig väg enligt 52 § i lagen om enskilda vägar om vilken vägnämnden kan fatta beslut (1302/4/13*).

Tekniska nämndens vägsektion, som skötte vägnämndens uppgifter, hade vid sin förrättning behandlat ärenden som en vägdelägare med stöd av 70 § i lagen om enskilda vägar hade fört till den för avgörande. BJO ansåg att vägsektionens beslut inte uppfyllde kraven på innehållet i ett skriftligt beslut och motiveringarna för ett beslut. Exempelvis framgick det inte tydligt om vägsektionen hade godkänt vägdelägarens krav på antalet vägenheter och om den hade ändrat väglagets beslut om vägenheterna. Beslutet hade inte motiverats till alla delar och det framgick inte vilka lagrum som hade tillämpats (2032/4/14*).

En lokal enhet hade beslutat att en lantbruksföretagare inte kunde beviljas kommunal avbytarservice. BJO ansåg att företagaren, i enlighet med förvaltningslagen, innan ärendet avgjordes borde ha getts möjlighet att framföra sin åsikt om ett eventuellt avbytarförbud, om byggnadsinspektörens utlåtande om djurstallets strukturer och om promemorian om ett arbetsledningsbesök på gården (2735/4/13).

BJO ansåg att den lokala enhetens beslut om lantbruksföretagarens semester inte uppfyllde kraven på hur ett beslut ska motiveras. Enligt beslutet måste företagaren hålla 20 av semesterdagarna samtidigt som de övriga företagarna på gården. Av beslutet eller den bifogade broschyren framgick inte vilka omständigheter och utredningar beslutet grundade sig på. Den information från Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt (LPA) som skickades till företagaren om kommande ändringar i lagen om avbytarservice och kommande ändringar i villkoren för semesterdagar som hålls samtidigt var inte en sådan särskild orsak enligt vilken motiveringen kunde anses vara uppenbart onödig.

BJO ansåg också att avbytarservicechefen hade agerat mot lagen om avbytarservice när hon inte hade sänt rättelseyrkandet till LPA, som borde ha avgjort ärendet. Det meddelande som sändes till företagaren om att rättelseyrkandet inte skulle utredas eftersom det hade inlämnats för sent stred mot lagen om avbytarservice (2736/4/13).

4.23

Kommunikationer

Kommunikationsärendena sköttes t.o.m. 31.3.2014 av BJO *Jussi Pajuojä* och fr.o.m. 1.4.2014 av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var referendarierådet *Raino Marttunen*. Detta avsnitt har sammanställts av äldre JO-sekreterare *Mikko Sarja*, som övertog rollen som huvudföredragande i slutet av året. De fall som refereras ingående i avsnitt 4.23.3 avgjordes av BJO Sakslin och föredrogs av referendarierådet Marttunen, om inte något annat nämns.

4.23.1

VERKSAMHETSMILJÖN OCH FÖRFATTNINGSÄNDRINGAR

Under berättelseåret överlämnades flera propositioner inom kommunikationsministeriets (KM) förvaltningsområde till riksdagen, av vilka en del är av betydelse också för JO:s laglighetskontroll.

En sådan är regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av körkortslagen och vissa andra lagar (RP 313/2014 rd). Beviljandet av körkortstillstånd och körkort, trafiklärtillstånd, undervisningstillstånd, övningstillstånd för motorcykel, körtillstånd för taxiförare och parkeringstillstånd för rörelsehindrade övergår från polisen till Trafiksäkerhetsverket. Verket kan köpa tjänster av privata eller offentliga serviceproducenter, eftersom det inte har den regionorganisation som uppgifterna förutsätter. Eftersom dessa uppgifter är offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen, ska de privata serviceproducenterna i fortsättningen omfattas av JO:s övervakningsbehörighet. Det innebär att lagändringarna kan ge JO fler att övervaka. Lagarna (70–76/2015) träder i kraft 1.1.2016.

Regeringens proposition med förslag till lag om registrering av fordon och lag om ändring av fordonslagen (RP 252/2014 rd) är beaktansvärd

eftersom den gällande lagstiftningen om anordnande av registreringsverksamhet, som bygger på privata avtalsregistrerare, inte har bedömts med avseende på 124 § i grundlagen. Lagarna ger inte nödvändigtvis JO fler att övervaka, eftersom de privata avtalsregistrerarna redan enligt den nuvarande lagen sköter en offentlig uppgift som övervakas av JO. Riksdagen godkände lagarna under berättelseåret (RSv 237/2014 rd).

Syftet med regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 15 kap. i sjölagen (RP 270/2014 rd) är att effektivisera övervakningen av passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar.

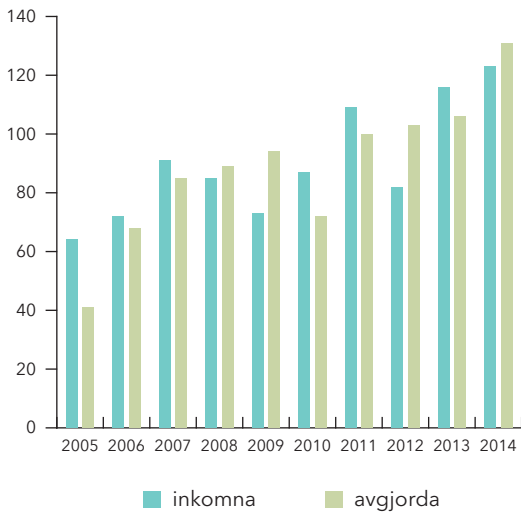
De nya bestämmelserna har bedömts ha positiva konsekvenser för människors ställning och framkomlighet eftersom de förbättrar Trafiksäkerhetsverkets möjligheter att ingripa vid och avhjälpa missförhållanden när det rör sig om att övervaka sjöpassagerares rättigheter och behandla klagomål.

Då förbättras rättssäkerheten bl.a. för personer med funktionshinder och nedsatt rörlighet. En effektiv övervakning av att bestämmelserna i EU-förordningen om sjöpassagerares rättigheter följs förbättrar verksamhets- och rörlighetsmöjligheterna för passagerare med funktionshinder i samhället. Lagen (7/2015) träder i kraft 1.3.2015.

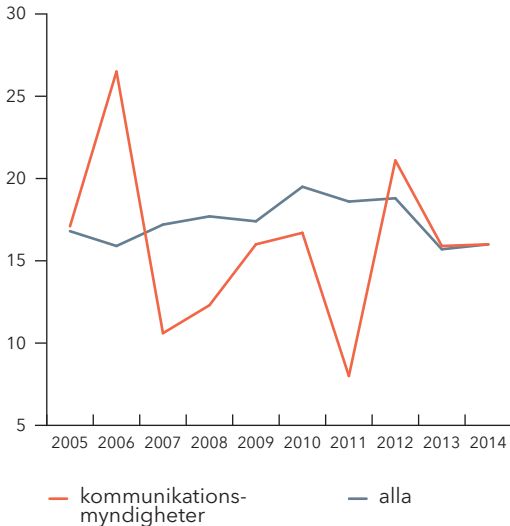
4.23.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Inom kommunikationsärenden anhängiggjordes 123 klagomål och 131 avgjordes. Av klagomålen ledde 15 (11,5 %) till åtgärder. BJO delgav sin uppfattning i 10 avgöranden, medan 5 föranledde andra åtgärder. Under behandlingen skedde en rättelse i sex ärenden.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2005–2014



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

Antalet klagomål inom detta sakområde har fördubblats under de senaste tio åren och uppgår nu till över 100 per år. Andelen ärenden som lett till åtgärder har varierat, i medeltal kring eller under kansliets genomsnitt. Eftersom siffrorna är låga och berör flera olika myndigheter kan inte några långtgående slutsatser om KM:s förvaltningsområde dras av dem.

De klagomål som avgjordes under berättelseåret gällde precis som tidigare år många slags ärenden, såsom kollektivtrafikens biljettpreiser, kontrollavgifter, trafikförbindelser och tidtabeller, vägunderhåll, registrering och besiktning av fordon, postutdelning och utgivning av frimärken samt rundradioverksamhetens programinnehåll och sebarhet. Språkklagomål om den språkliga serviceskyldigheten hos posten och det bolag som tar emot föreexamina refereras i avsnitt 4.19.3.

JO gav KM ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition om luftfartslagen (827/5/14). JO hade redan tidigare föreslagit att man borde överväga hur luftfartslagstiftningen kunde förtydligas så att de offentliga förvaltningsuppgifterna skulle framgå så entydigt som möjligt (1634/2/12*). JO ansåg att det var bra att man i utkastet skiljde åt de offentliga förvaltningsuppgifterna och de uppgifter som inkluderar utövning av offentlig makt.

JO uppmärksammade ändå ministeriet på flera synpunkter som gäller utövning av offentlig makt och tillämpningen av förvaltningens allmänna lagar. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till luftfartslag (RP 79/2014 rd) har de offentliga förvaltningsuppgifterna inom luftfarten motiveras tydligare än tidigare. Luftfartslagen (864/2014) trädde i kraft 13.11.2014.

BJO började utreda på eget initiativ användningen av ett privat företag som ombud för närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) (5156/2/14). I utredningen av ett klagomål (3370/4/13) framgick det att NTM-centralen hade befullmäktigat en person anställd på ett privat företag att föra centralens talan vid vissa landsvägsförrättningar. Eftersom förrättningarna var anhängiga tog BJO inte ställning till dem. BJO an-

såg ändå att frågan är av principiell betydelse och fortsatte därför på eget initiativ behandla den på ett allmänt plan.

4.23.3 AVGÖRANDEN

Inget att anmärka om publicering av frimärken

JO mottog sju klagomål om att Posten gett ut en frimärksserie med Tom of Finland som motiv. Enligt de klagande kränkte frimärkena den allmänna könsmoralen och stred mot tobakslagen. BJO bedömde ärendet med hänsyn till Världspostkonventionen, bestämmelserna om yttrandefrihet i grundlagen och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna samt grundlagens bestämmelser om konstens frihet.

Världspostkonventionen reglerar bl.a. frimärkenas utseende och utformning. Framärkena ansluter sig nära till medlemslandets eller medlemsterritoriets kulturella identitet eller främjar spridning av kulturen eller trygghet av fred.

Den yttrandefrihet som tryggas i grundlagen och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna ger å sin sida ett allmänt skydd för olika former av kreativitet och självuttryck. Bestämmelserna om yttrandefrihet omfattar alla slags uppgifter, åsikter och andra meddelanden oberoende av innehåll och oberoende av i vilket syfte meddelandena uttrycks eller offentliggörs.

Yttrandefriheten är inte heller knuten till någon särskild kommunikationsmetod. Yttrandefriheten gäller också information som kan kränka, chocka eller orsaka förvirring. Enligt människorättsdomstolen är det motiverat med tanke på pluralism, tolerans och vidsynthet. Om dessa saknas, kan man inte tala om ett demokratiskt samhälle. Med tanke på konstens frihet poängterade BJO att ett frimärke är ett konstverk. Klagomålen föranledde inga åtgärder (2199/4/14* m.fl.).

God förvaltning uppfylldes inte

Helsingforsregionens trafik (HRT) hade inte besvarat den klagandes förfrågningar ens när BJO hade sänt en begäran om utredning. Enligt HRT hade ärendet redan behandlats i ett tidigare svar till den klagande. Detta svar saknade emellertid betydelse för bedömningen av ärendet. BJO delgav HRT sin uppfattning om att förfarandet var felaktigt (3520/4/13).

Det hade inte framförts något godtagbart skäl för att behandlingen av ett ärende som gällde återkrav av bilskatten pågick 11,5 månader. Trafiksäkerhetsverket hänvisade bara till anhopningen av arbete utan att meddela skälet till detta. BJO delgav verket sin uppfattning om att förfarandet var felaktigt (1388/4/13).

Den klagande hade sänt en begäran om utredning till Kommunikationsverket men hade endast fått en kvittering från e-postsystemet om att meddelandet hade tagits emot. BJO ansåg det vara tillräckligt att uppmärksamma verket på principerna för god förvaltning i fråga om att besvara förfrågningar, eftersom det var frågan om ett enskilt mänskligt misstag. Kommunikationsverket genast hade tagit upp ärendet till behandling när det fick BJO:s begäran om utredning, verket hade beklagat fördröjningen och behandlingen av meddelanden från kunderna hade setts över (5609/4/13).

Övriga avgöranden

Ett klagomål gällde jämlikheten för utövare av flygverksamhet. Enligt klagomålet är bestämmelserna om flygverksamhet olika beroende på om verksamheten bedrivs av ett företag eller en ideell förening. På ett allmänt plan gav det tillgängliga materialet BJO intrycket att bestämmelserna inte till alla delar var tillräckligt tydliga och konsekventa, och också Trafiksäkerhetsverkets ställningstaganden hade varierat i viss mån. Eftersom ärendet senare hade anhängiggjorts också i domstolen, utredningar om amatörflygning på-

gick och ett EU-regelverk som ersatte de nationella bestämmelserna snart skulle träda i kraft, föranledde ärendet inga åtgärder (241/4/13).

Också ärendet som gällde Trafiksäkerhetsverkets förfarande i samband med indragning av flygutbildningstillstånd och verksamhetsförbud hade redan anhängiggjorts vid förvaltningsdomstolen. BJO delgav ändå verket sin uppfattning om myndigheternas skyldighet att följa domstolsbeslut som vunnit laga kraft (2040/4/13).

I några fall vidtog myndigheten korrigerade åtgärder till följd av klagomålet. I ett ärende som gällde körundervisningstillstånd hade polisen, när den klagande beviljades tillståndet, meddelat att undervisningen kunde ske enligt de gamla kraven, även om en ändring av bestämmelserna var på gång. Inför körprovet hade besiktningsstationen ändå meddelat att undervisningen hade varit bristfällig. Med beaktande av omständigheterna hade Trafiksäkerhetsverket till följd av klagomålet informerat besiktningsstationen om att den klagandes dotter fick avlägga körprovet även om undervisningen hade getts enligt de gamla kraven (2500/4/13).

I ett annat fall visade det sig att besiktningsstationerna hade olika praxis för hur identiteten fastställs i samband med förarexamen. Till följd av klagomålet gav Trafiksäkerhetsverket examensmottagarna nya anvisningar om fastställande av identitet (4409/4/13).

4.24

Kyrkliga ärenden

För laglighetsövervakningen av det kyrkliga området svarade BJO *Maija Sakslin* och referendarierådet *Jorma Kuopus* var huvudföredragande inom detta sakområde.

4.24.1

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV RELIGIONSSAMFUNDEN

I Finland övervakar JO också religionssamfundens verksamhet. För denna laglighetsövervakning finns det tre grunder i lagstiftningen. Religionsfrihetslagen gäller alla registrerade religionsamfund. Ortodoxa kyrkosamfundets verksamhet regleras dessutom i lagen om ortodoxa kyrkan. I lagstiftningshänseende intar den evangelisk-lutherska kyrkan en särställning. Bestämmelser om den finns i grundlagen, kyrkolagen och religionsfrihetslagen.

JO:s behörighet har traditionellt avgränsats så att den inte omfattar religionsutövning och lärofrågor. JO:s övervakning omfattar i första hand den evangelisk-lutherska kyrkan och i viss utsträckning den ortodoxa kyrkan. Övriga registrerade religionssamfund omfattas av övervakningen då de sköter offentliga uppdrag, exempelvis förrättar vigslar. I Finland är omfattningen och intensiteten av övervakningen när det gäller den lutherska kyrkan exceptionell i en 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.

JO är behörig att pröva om kyrkan, dess förvaltningsorgan eller tjänstemän eventuellt i sin verksamhet har kränkt grundläggande fri- och rättigheter, överskridit sina befogenheter eller annars tillämpat klart lagstridiga förfaranden.

JO övervakar dessutom att förvaltningslagen och jämställdhetslagstiftningen efterlevs samt att de rättsliga principerna för god förvaltning förverkligas.

4.24.2

VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

I slutet av 2014 hade evangelisk-lutherska kyrkan i Finland ungefär 4 041 000 medlemmar. Av kyrkans medlemmar är cirka 74 % finländska. I början av 2015 uppgår antalet församlingar i den evangelisk-lutherska kyrkan till 412 och antalet kyrkliga samfälligheter till allt som allt 32.

Projektet att utveckla församlingsstrukturer na framskred under det gångna året när Kyrkostyrelsens plenum i april fattade beslut om det slutliga innehållet i förslaget. Enligt förslaget ska alla församlingar senast i början av 2019 höra till samfälligheter.

Under 2014 var diskussionen i tidningar och sociala medier om religiösa frågor och kyrkans verksamhet än en gång livlig. Bl.a. väckte ärkebiskop Kari Mäkinens ställningstaganden på Facebook om en jämlik äktenskapslag diskussion. Riksdagens stora utskott omfattade vid sitt sammanträde i december det tidigare beslutet i riksdagens plenum att godkänna medborgarinitiativet om en ändring av äktenskapslagen. Enligt statistik från webbplatsen eroakirkosta.fi ökade antalet personer som gick ur kyrkan tydligt efter omröstningen.

I början av 2014 ändrades kyrkolagen bl.a. så att en utlänning som bor i Finland men saknar hemkommun kan inträda som medlem i kyrkan. I juli trädde en ändring av kyrkolagen i kraft genom vilken kyrkolagens bestämmelser om val sammanfördes till ett kapitel och bestämmelser-

na utvecklades i samma riktning som den allmänna vallagstiftningen för att underlätta tolkningen av bestämmelserna. De nya bestämmelserna tillämpades därmed redan i församlingsvalet som hölls under hösten där över 8 500 förtroende personer valdes till de sammanlagt 412 församlingarna. Valdeltagandet i hela landet var 15,5 %.

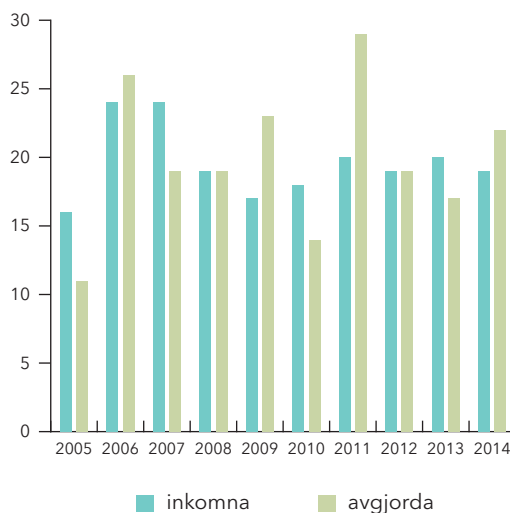
I maj fattade kyrkomötet beslut om att foga den bestämmelse om bedömning av konsekvenser för barn som trätt ikraft från och med början av 2015 till kyrkoordningen. Enligt den måste en kyrklig myndighet för att främja barnets bästa bedöma och väga konsekvenserna för barn i beredningen av ett beslut.

I slutet av året beslöt kyrkostyrelsen att ändra kyrkolagen och kyrkoordningen så dessa beaktar den föreslagna lagen om statlig finansiering till den evangelisk-lutherska kyrkan för vissa samhällsuppgifter. Enligt den föreslagna finansieringslagen ersätts församlingarna för samhällsuppgifter de utför med finansiering som betalas med statens budgetanslag. Samtidigt avskaffas församlingarnas andel av samfundsskatten. Samhällsuppgifter som ska ersättas är begravningsväsendet, folkbokföringsuppgifter och bevarandet av kulturhistoriskt betydande byggnader och lösöre. Tanken är att ändringarna träder ikraft 2016.

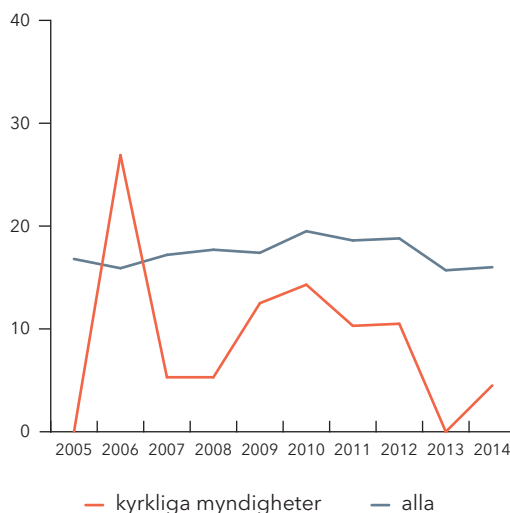
4.24.3 KLAGOMÅL

Under året inkom 19 klagomål som gällde kyrkliga ärenden och 22 avgjordes. Ett klagomål ledde till åtgärder. Bl.a. kritiserades frågor i anslutning till begravningsväsendet såsom avgifter och överlämnande av gravurna. I klagomålen kritiserades också t.ex. den ortodoxa kyrkans kanons ställning och tillämpning samt domkapitlets verksamhet. I vissa klagomål var det frågan om kyrkans trosfrågor, men JO har inte befogenheter att utreda dessa.

Också i andra ärendegrupper behandlades flera klagomål som gällde religion och samvetsfrihet. Dessa handlade t.ex. om gällande praxis vid



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2005–2014



Åtgärdsprocent under åren 2005–2014

religiösa tillställningar i skolor och daghem och religionsundervisningen (se 3994* och 4412/4/13* s. 269) samt betydelsen av barnets religiösa bakgrund när barnet placeras i vård utom hemmet och när platsen för vård utom hemmet väljs.

4.24.4 AVGÖRANDEN

Betydelsen av barnets religiösa bakgrund när platsen för vård utom hemmet väljs

BJO konstaterade att barnets vårdnadshavare också medan barnet placerats i vård utom hemmet har rätt att besluta om barnets trossamfund och religiösa fostran i samma omfattning som innan omhändertagandet.

Organet som ansvarar för socialvården ska därmed när platsen för vård utom hemmet väljs och när den vård som ges där övervakas också se till att den fostran barnet får, inklusive religiös fostran, inte kränker barnets eller dess vårdnadshavares rättigheter och inte till sitt innehåll äventyrar barnets intresse.

BJO SAKSLINS BESLUT 20.10.2014, DNR 3050*
OCH 3119/4/14*, FÖREDRAGANDE TAPIO RÄTY

Dröjsmål vid förhandsgranskning i anslutning till registrering av religiöst samfund

BJO delgav undervisnings- och kulturministeriet (UKM) sin uppfattning om att förhandsgranskningen av ett religiöst samfunds samfundsordning, som hade varat i 11 månader i den nämnd som ministeriet tillsatt, hade blivit fördröjd i bedrningen av behandlingen i nämnden.

Detta kan inte anses förenligt med god förvaltning som kräver att uppgifter ska utföras utan dröjsmål. Den anmärkningsvärt långa handläggningstiden kan vara av betydelse med tanke på tillgodoseendet av religionsfriheten som trygkas i 11 § i grundlagen. Religionsfriheten omfattar rätten att höra till ett religiöst samfund.

Eftersom också handläggningen av andra ifrågavarande utlåtanden hade försenats länge under händelsetiden och eftersom uppföljningen av handläggningen av nämndens ärenden inte hade ordnats ändamålsenligt vid ministeriet, och eftersom man inte ingripit i dröjsmålet trots att den som begärt utlåtandet tagit kontakt, bad BJO ministeriet om en redogörelse över hur ärendehantering och övervakningen numera har ordnats.

BJO SAKSLINS BESLUT 6.2.2014, DNR 95/4/13*,
FÖREDRAGANDE RIITTA LÄNSISYRJÄ

UKM klargjorde för ministeriets ändringar av praxis gällande registreringsförfarandet för uppföljningen av handläggningen av ärenden som man föreslagit för expertnämnden och arbetsledningens övervakning av nämndens föredragande. Nämnden införde föredragningslistor.

Ärendet föranleder inte att BJO vidtar ytterligare åtgärder.

4.25

Övriga ärenden

4.25.1

JO:S UTREDNING OM FLYGTRANSPORTERNA AV FÅNGAR

JO utredde fr.o.m. november 2012 Finlands eventuella delaktighet i hemliga flygtransporter samt användningen av Finlands territorium i detta sammanhang. Utredningen täckte åren 2001–2006. JO konstaterade att de finska myndigheterna var inte delaktiga i Förenta Staternas program gällande hemliga flygtransporter av fångar. Det kvarstår heller ingen orsak att misstänka att finskt territorium skulle ha använts för fångtransporterna så, att finska myndigheter skulle ha varit medvetna om saken.

JO hade inte heller orsak att kritisera finska myndigheter för att man inte skulle ha försökt utreda fångtransporterna i den omfattning som förutsattes av den information som var tillgänglig vid olika tillfällen.

I utredningen kunde inte fastställas att någon av flygningarna skulle ha varit en fångtransport. Å andra sidan kunde man på basen av utredningen inte heller utesluta möjligheten, att finskt luftrum eller finska flygfält kan ha använts för fångtransporter utan de finska myndigheternas vetskap.

Rättsäkerheten bör förbättras

JO ansåg att flygtransporterna av fångar och kränkningarna av de grundläggande och mänskliga rättigheterna som hör till flygtransporterna av fångar bör förhindras så effektivt som möjligt. Därtill bör man effektivt kunna utreda misstankarna om staters delaktighet i dem. Europeiska stater, Finland inberäknat, är i behov av att förbättra sina rättsäkerhetssystem i dessa avseenden. I utredningen framgick bl.a. att aktörerna inom flygbranschen inte har anvisningar för att känna

igen och utreda misstankar om missbruk som involverar kränkningar av grundläggande eller mänskliga rättigheter inom den civila luftfarten.

JO lade fram en framställning för de i saken hörda myndigheterna att överväga hur de, med de medel som står till buds inom deras respektive verksamhetsområden, inklusive internationellt samarbete, eventuellt kunde effektivisera igenkännandet av och ingripandet i flygtransporter av fångar.

JO riktade sitt förslag i synnerhet till kommunikationsministeriet, utrikesministeriet, Gränsbevakningsväsendet, Huvudstaben och skyddspolisens. JO bad dessa, vid behov på ett sinsemellan överenskommen sätt, anmäla före slutet av år 2014, vilka åtgärder förslaget eventuellt till den tidpunkten gett anledning.

Utredningen var omfattande

JO skickade en utredningsbegäran till alla sådana finska myndigheter som kunde ha haft information, med anknytning till sina myndighetsuppgifter, i ärendet. Dessa var

- utrikesministeriet
- inrikesministeriet
- skyddspolisens
- centralkriminalpolisen
- Gränsbevakningsväsendet
- tullstyrelsen
- försvarsministeriet
- Huvudstaben
- Finlands delegation i Nordatlantiska fördragsorganisationen
- kommunikationsministeriet
- Trafiksäkerhetsverket
- Finavia Abp / Finlands områdesflygledning
- republikens presidents kansli
- statsrådets kansli
- Riksåklagarämbetet

Därtill ombads de myndigheter, som kunde ha gjort direkta flygplatsobservationer, såsom Gränsbevakningsväsendet och Tullen, att höra sin personal.

Utredningarna anlände i februari–mars 2013. Myndigheterna som lämnade in en utredning hade gått igenom sina databaser och arkiv. Flera myndigheter hade också hört sin personal och utrett ärendet på ett djupare plan än enbart granskning av dokument.

Ärendet utreddes också genom att man gjorde en granskning hos Finlands områdesflygledning och genom att man bekantade sig med hemliga uppgifter som skyddspoliserna får via internationellt utbyte av underrättelseinformation.

På basen av utfrågningen av Trafiksäkerhetsverket begärde JO centralkriminalpolisen att utreda privata aktörers eventuella observationer angående flygplanet N88ZL som besökte Helsingfors-Vanda flygplats 20–21.9.2004. I anknytning till planets flygplatsspedition, transport och in-kvartering av manskap framgick inget som skulle ha tytt på att det rörde sig om en fångtransport.

JO:s utredning kompletterar utrikesministeriets motsvarande utredning från 2011. Ärendet har tilldragit sig omfattande internationell uppmärksamhet. T.ex. Europarådet, Europeiska unionens parlament och Förenta Nationerna har publicerat flera omfattande utredningar i ärendet. Enligt dessa har CIA:s program för flygtransport av fångar varit aktivt också i Finlands närområden såsom i Polen och Litauen. Även från Sverige har man överlämnat utvisade personer till CIA på ett sätt som kränker de mänskliga rättigheterna.

JO påbörjade utredningen på grund av det stora intresset att utreda ärendet och av att justitieombudsmannen har mer omfattande rätt till tillgång till information än vad utrikesministeriet har. Enligt lagen har JO rätt att av myndigheterna få all information som JO behöver för sin laglighetsövervakning.

Det är inte längre möjligt att få helt säker information om flygningarna

En betydande del av de detaljerade uppgifterna om flygningarna var inte längre tillgängliga eftersom det hade gått så lång tid och det hade gjorts ändringar i systemen. Således kunde man inte närmare utreda flygningarnas detaljer.

Övervakningssystemen för den civila luftfarten har planerats för upprätthållandet av flygsäkerheten. Syftet med flygledningen är inte att producera noggrann information om enskilda flygningar eller deras passagerare. Lagringstiden för informationen i systemen är begränsad.

Man kan alltså inte med säkerhet utesluta att finskt lufterum eller finska flygfält skulle ha använts i hemlighet för flygtransport av fångar. Därtill är det möjligt att flygplan som använts för fångtransporter inte anlänt till Finland, även om Finland skulle ha angivits som mellanlandningsplats i färdplanen.

En fångflygning skulle ha varit en statlig flygning

Enligt internationella utredningar har flygtransporter av fångar hemlighållits genom att man köpt beställningsflygtjänster av privata flygbolag och genom att man manipulerat informationen om flygningarna så, att flygningen inte utåt uppvisar någon koppling till CIA. Således har flygningens faktiska karaktär som statlig flygning hemlighållits och man har fått flygningen att se ut som civil luftfart.

Av statliga flygfarkoster krävs tillstånd av Huvudstaben för inträde på finskt territorium. Inom den civila luftfarten krävs inga tillstånd.

En flygtransport av fångar är en statlig flygfarkost även om flygplanet skulle ha hyrts av ett privat flygbolag. Om flygplanets kapten inte matar in i en bokstavskod, som anger att det är fråga om en statlig flygfarkost, i flygplanets s.k. transponder, får flygledningen inte veta att det i själva verket är fråga om en statlig flygfarkost.

Den finska flygledningen har därför inte kunnat, och kan inte, veta eller känna igen att det är fråga om en statlig flygfarkost, om flygplanet själv inte anger det. I det avseendet baseras systemen på förtroende.

Aktörerna inom luftfarten har inte skyldighet att anmäla t.ex. till Försvarsförvaltningen sina misstankar om att en civil luftfarkost används som statlig luftfarkost eller för en statlig flygning. För detta ändamål finns heller ingen etablerad praxis eller anvisning.

JO utredde också tidigare utredningar

JO utredde också hur flygövervakningen och övervakningen av fenomenet har ordnats i Finland sedan CIA:s hemliga program avslöjades globalt.

I internationella utredningar har man, särskilt sedan början av 2006, identifierat ett flertal flygplan som misstänks ha använts i programmet för flygtransport av fångar. Misstankarna om Finlands eventuella delaktighet väcktes i februari 2010 i och med en utredning som gjordes av FN:s råd för mänskliga rättigheter.

Ärendet har utretts på många sätt även i Europa. Europarådet och Europeiska parlamentets tillfälliga utskott begärde under åren 2005 och 2006 utredningar om fängstransporterna bl.a. av Finland.

Dessa begäran har skickats, och man har reagerat på dem, via olika kanaler. Europarådets generalsekreterares förfrågan har behandlats av utrikesministeriet, Europeiska rådets rapportörs förfrågan har behandlats av Finlands delegation i Europarådet, som består av riksdagsledamöter, och brevet från Europeiska parlamentets tillfälliga utskott har behandlats av Finlands ständiga representation vid EU. Representationen har också skickat ett brev till riksdagen för kännedom.

Flygningarna förblev outredda 2006

JO fäste särskild uppmärksamhet vid Europeiska rådets rapportörs brev av 31.3.2006 till Finlands delegation i Europarådet, där det ingick en detaljerad förfrågan om 41 flygningar.

Finland besvarade inte förfrågan i detalj. Informationen om de flygningar som inte utreddes i detalj 2006 fanns inte kvar 2011, när utrikesministeriet påbörjade en mer omfattande undersökning av flygningarna. Då hade informationen redan, i enlighet med lagen, raderats från Gränsbevakningsväsendets register. Flyg- eller radarinformation fanns inte längre kvar bl.a. på grund av förnyandet av flygledningssystemen.

JO ansåg att det fanns ändå ingen orsak att misstänka att orsaken till att man inte gjorde mer omfattande utredningar om flyginformationen skulle ha berott på något annat än att begäran inte hade skickats direkt till utrikesministeriet eller getts till utrikesministeriet för kännedom.

JO ansåg att utrikesministeriets utredningar i ärendet som gjorts fr.o.m. 2011 är sakenliga.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 29.4.2014, DNR 3834/2/12*,
FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

Utrikesministeriet ordnade i november 2014 ett samordningsmöte med anledning av JO:s förslag. I mötet deltog företrädare för försvarsministeriet, kommunikationsministeriet, Huvudstaben, Trafiksäkerhetsverket Trafi, skyddspolisen och Gränsbevakningsväsendet.

Enligt utrikesministeriet var JO:s utredning mycket välkommen och man ansåg att den kunde vara en modell för undersökningar som eventuellt görs också i andra länder. Ministeriet hade informerat FN:s centrala organ om JO:s utredning. Finlands regering har förbundit sig att iaktta de grundläggande fri- och rättigheter, de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i all verksamhet mot terrorism. Syftet är en regeringsproposition under år 2015 för att anta FN:s konvention till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden.

Gränsbevakningsväsendet förde fram att den riksomfattande förvaltningen och riksomfattande förfaranden för gränskontroller av privatflyg som helhet ska ses över under 2015. De underrättelser befälet för ett luftfartyg lämnar till olika myndigheter har fastsällts i Finlands luftfartshandbok, som det är tänkt att man ska gå igenom. Den nya 30 a § i gränsbevakningslagen har gjort kontrollerna effektivare.

Skyddspolisen meddelade att man hade förbundit sig att dela med sig av eventuella uppgifter man inom ramen för sitt internationella samarbete erhåller om fångtransporter eller uppgifter som gör det möjligt att identifiera dessa med andra berörda myndigheter.

Kommunikationsministeriet meddelade att om det är oklart om ett flyg är civilt eller statligt, hänvisas en eventuell tillståndsansökan till Huvudstaben. Anvisningar om ärendet finns i Trafiksäkerhetsverkets instruktioner. Trafiksäkerhetsverket är beroende på underrättelsen i kontakt med andra myndigheter, om verket när det utför sina lagstadgade uppgifter lägger märke till något avvikande.

Huvudstaben förde fram bl.a. att om det i behandlingen av flygtillstånd uppstår misstanke om fångtransport, kan försvarsmaktens operationscenter informera t.ex. polisen eller Gränsbevakningsväsendet om detta. Vidare konstaterades att om en flygnings art inte är förenlig med ansökan och detta kommer till Huvudstabens kännedom, kan staben återkalla det tillstånd som beviljats.

4.25.2

TILLSYNEN AV ARBETARSKYDDET VID JO:S KANSLI

Anhängiggörandet av ärendet

Ansvarsområdet för arbetarskyddet vid regionförvaltningsverket i Södra Finland meddelade våren 2011 att de hade för avsikt att inspektera justitieombudsmannens kansli i juni 2011. Av denna anledning beslöt JO utreda frågan om en arbetarskyddsmyndighet har rätt att inspektera hans kansli.

JO gav social- och hälsovårdsministeriet tillfälle att yttra sig i frågan. Han bad ministeriet även ge ansvarsområdet för arbetarskyddet vid regionförvaltningsverket i Södra Finland tillfälle att yttra sig.

I sin begäran om yttrande konstaterade JO att hans preliminära uppfattning om den ovan nämnda frågan är nekande. Detta på grund av följande anledningar.

Om kompetensförhållandena inom myndighetstillsynen

JO konstaterade inledningsvis att enligt lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen är arbetarskyddsmyndigheterna i och för sig behöriga att utöva tillsyn och göra inspektioner på alla arbetsplatser. Detta betyder dock inte att arbetarskyddsmyndigheternas behörighet inte kan vara begränsad på grund av justitieombudsmannens konstitutionella ställning och uppdrag.

Enligt 38 § i Finlands grundlag väljer riksdagen en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän för en mandattid på fyra år. Angående de biträdande justitieombudsmännen gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmannen. Enligt grundlagens 109 § 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. 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 rättsskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

Enligt detta är justitieombudsmannen ett organ vid riksdagen, som är det högsta statsorganet, och hans konstitutionella uppdrag är att å riksdagens vägnar övervaka all offentlig förvaltning. I

de grundläggande utgångspunkterna för konstitutionen ingår en uppgiftsfördelning mellan riksdagen och statsrådet. Med tanke på fördelningen av statliga uppgifter och kompetensförhållandet mellan statsorganen vore det olämpligt om en myndighet som ingår i den förvaltning som lyder under statsrådet kunde övervaka justitieombudsmannens verksamhet, alltså övervaka sin övervakare.

Riksdagens grundlagsutskott har t.ex. i sitt utlåtande 46/2010 rd ansett att ett lagförslag som hade gett finansministeriet rätt att styra informationsförvaltningen vid riksdagens ämbetsverk stred mot grundlagen. Grundlagsutskottet konstaterade att riksdagens justitieombudsman, som är den högsta laglighetsövervakaren, redan på grund uppdragets natur är oavhängig av styrning utifrån. I sista hand gällde lagförslaget en institutionell lösning som ansluter sig statsskicket grunder i 2 § i grundlagen, enligt vilken riksdagen i egen skap av det högsta statsorganet är avskild från statsrådet som utövar regeringsmakten.

Justitieombudsmannens tillsynsbehörighet omfattar alla myndigheter, tjänstemän och övriga som sköter offentliga uppdrag. Även regionalförvaltningsverken och deras arbetarskyddsenheter samt social- och hälsovårdsministeriet och dess arbetarskyddsavdelning omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen undersöker klagomålsärenden som gäller arbetarskyddsmyndigheterna och kan även göra inspektioner hos dessa myndigheter, t.ex. med ett tema som handlar om efterlevnaden av bestämmelserna om arbetarskydd.

Med tanke på de principer som gäller inom myndighetstillsynen skulle det vara ohållbart om justitieombudsmannen och arbetarskyddsmyndigheten turvis inspekterade varandras verksamhet. JO ansåg att någonderas behörighet måste ge vika. På grund av justitieombudsmannens konstitutionella ställning ansåg JO det vara klart att justitieombudsmannens behörighet, som regleras på grundlagsnivå, inte kan vara den som får ge vika.

JO konstaterade att inte ens justitiekanslern i statsrådet kan utöva tillsyn över justitieombudsmannens verksamhet, även om också justitiekans-

lerns behörighet att övervaka all ämbetsverksamhet är reglerad på grundlagsnivå. Denna begränsning i justitiekanslerns behörighet (och på motsvarande sätt i fråga om justitieombudsmannens behörighet med avseende på justitiekanslern) följer av justitieombudsmannens konstitutionella ställning och uppdrag utan att den uttryckligen framgår av någon författning. När inte ens justitiekanslern kan övervaka och inspektera justitieombudsmannens verksamhet är det svårt att tänka sig att en tillsynsmyndighet inom någon enskild sektor, vars behörighet är baserad på vanlig lag, skulle kunna göra det.

Den högsta laglighetskontrollens oavhängighet

En grundförutsättning för att justitieombudsmannen ska kunna utföra sitt tillsynsuppdrag på behörigt sätt är att han är oberoende av alla myndigheter som står under hans tillsyn. Denna oavhängighet skulle kränkas, om någon myndighet som står under justitieombudsmannens tillsyn på eget initiativ kunde rikta tillsyns- och inspektionsåtgärder mot denne.

Även om t.ex. arbetarskyddstillsynen inte riktas direkt mot justitieombudsmannens tillsynsuppdrag, skulle uppdraget indirekt påverkas av inspektionerna. En inspektion skulle kränka justitieombudsmannens oavhängighet på ett allmänt plan och i synnerhet i förhållande till den myndighet som skulle kunna rikta sådana åtgärder mot ombudsmannen. I så fall skulle justitieombudsmannen nämligen inte på ett oavhängigt och trovärdigt sätt kunna undersöka klagomål som gäller denna myndighet, eller på annat sätt övervaka och inspektera dess verksamhet. Justitieombudsmannens verksamhet skulle även kunna tolkas som en motåtgärd med avseende på de åtgärder som myndigheten i fråga riktat mot ombudsmannen. En sådan situation, då den högsta laglighetsövervakaren inte kan uppfylla sitt grundlagsfästa tillsynsuppdrag på ett behörigt och oavhängigt sätt med avseende på någon myndighet, får inte uppkomma.

Det finns även andra särskilda tillsynsmyndigheter än arbetarskyddsmyndigheterna, t.ex. jämställdhetsombudsmannen, minoritetsombudsmannen, dataombudsmannen, hälsoskyddsmyndigheterna, miljöskyddsmyndigheterna o.s.v. JO ansåg att det inte är möjligt att alla dessa myndigheter på eget initiativ skulle ha rätt att övervaka och inspektera JO:s verksamhet inom sina egna verksamhetsområden, även om ombudsmannen vanligtvis inte uttryckligen utesluts från deras behörighet i den ifrågavarande lagstiftningen.

Det kan observeras att enligt 20 § 3 mom. i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män kan jämställdhetsnämnden inte behandla ärenden som gäller riksdagens eller dess organ, republikens president, statsrådet, ministerierna, statsrådets kansli, riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern i statsrådet eller högsta domstolens eller högsta förvaltningsdomstolens verksamhet. I regeringens proposition till bestämmelsen (RP 57/1985 rd, s. 29) anges att "tillsynen av dessa statsorgan och laglighetsövervakande organ på högsta nivå och deras juridiska ansvar har i allmänhet reglerats särskilt genom stadganden av grundlagstyp. Det överensstämmer inte med statsförvaltningsrättsliga principer att nämnden skulle kunna utfärda bestämmelser som skulle binda deras verksamhet eller beslutanderätt."

I lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen har arbetarskyddsmyndigheternas behörighet att inspektera de högsta laglighetsövervakarna inte uttryckligen begränsats på ett sådant sätt som i jämställdhetslagen. Trots det bör arbetarskyddsmyndighetens behörighet bedömas enligt samma principer.

All myndighetsverksamhet ska vara underställd kontroll

Enligt grundlagen finns det ingen – och får inte heller finnas – någon ämbetsverksamhet som står utanför den högsta laglighetskontroll som utövas av justitieombudsmannen. Utanför ombudsmannens behörighet står endast justitiekanslern samt

riksdagsledamöterna i egenskap av ledamot (även om detta inte uttryckligen framgår av någon författning).

Om arbetarskyddsmyndigheterna kunde rikta övervaknings- och inspektionsåtgärder mot justitieombudsmannen, borde också dessa åtgärder stå under den högsta laglighetsövervakningen. Enligt JO är det svårt att se hur denna tillsyn, som förutsätts i grundlagen, skulle kunna utövas på ett behörigt och oavhängigt sätt av vare sig justitieombudsmannen eller justitiekanslern, om de båda själva är föremål för dessa åtgärder.

Undersökning och övervakning av lagligheten av JO:s ämbetsåtgärder

Beslutanderätten i alla ärenden inom riksdagens justitieombudsmans kansli innehas av justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen. En inspektion av en arbetarskyddsmyndighet som riktas mot riksdagens justitieombudsmans kansli, liksom även de anvisningar, uppmaningar och administrativa tvångsåtgärder som myndigheten kan använda sig av, riktar sig *de facto* mot ombudsmannen.

Det är klart att lagstiftningen om arbetarskydd även gäller vid justitieombudsmannens kansli. Det ingår i ombudsmannens tjänsteåligganden att se till att arbetsförhållandena vid kansliet uppfyller dessa bestämmelser. Tillsynen av lagligheten av justitieombudsmannens ämbetsåtgärder har i sin tur ordnats genom 117 § i grundlagen:

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövningen samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

Det rättsliga ansvaret för de högsta laglighetsövervakarna har alltså ordnats enligt den s.k. ministeransvarighetsordningen. Även i det fall att det finns en konkret misstanke om att en ämbetsåtgärd av justitieombudsmannen är lagstridig, kan saken undersökas endast i den ordning som

framgår av grundlagen. Polisen kan t.ex. inte inleda en förundersökning utan en begäran från riksdagens grundlagsutskott. På motsvarande sätt kan en målsägande i ett ärende där justitieombudsmannen misstänks för tjänstebrott inte använda sig av de rättsmedel som anges i 118 § i grundlagen, det vill säga straff- och skadeståndsrkanden.

När undersökningen av en misstanke om att justitieombudsmannen begått ett tjänstebrott ordnats på detta sätt, är det svårt att se att en undersökning av ombudsmannens ämbetsåtgärder skulle kunna inledas på grund av mindre konkreta misstankar, och särskilt inte av myndigheter som står under ombudsmannens tillsyn. Det är ännu svårare att se att ombudsmannens ämbetsverksamhet skulle kunna vara föremål för en allmän tillsyns- och inspektionsverksamhet, det vill säga utan att en konkret misstanke om lagstridighet föreligger.

Justitieombudsmannens icke-rättsliga ansvar regleras av 38 § 2 mom. i grundlagen. Enligt denna bestämmelse kan riksdagen, 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. I bestämmelsens förarbeten (RP 1/1998 rd, s. 92) betonas kraftigt att justitieombudsmannens uppdrag förutsätter oavhängighet.

Enligt de ovan anförda bestämmelserna utövas tillsynen av justitieombudsmannens verksamhet av riksdagen och dess grundlagsutskott.

Betydelsen av tidigare arbetarskyddsinspektioner

JO har erfarit att arbetarskyddsmyndigheterna har inspekterat hans kansli åtminstone år 2005 och att ansvarsområdet för arbetarskyddet vid regionförvaltningsverket gjort en inspektion vid justitiekanslersämbetet åtminstone 15.12.2010.

Att detta inträffat ändrar inte det ovan uttalade. Tvärtom konkretiserar de tidigare inspektionerna problematiken i fråga om den högsta laglighetsövervakningen. Inspektionerna undergrä-

ver förutsättningarna för att utöva en oavhängig laglighets tillsyn av verksamheten vid ansvarsområdet för arbetarskyddet vid regionförvaltningsverket. En sådan situation får inte uppkomma. Också vid tidpunkten för detta avgörande var ett klagomålsärende, som gällde ansvarsområdet och som ledde till en utredning, anhängigt vid justitieombudsmannens kansli.

Sakens principiella betydelse

JO ansåg att den fråga han tagit upp är av stor principiell betydelse. Justitieombudsmannens oavhängighet i förhållande till den förvaltning som står under hans tillsyn är en av hörnstenarna i den högsta laglighetskontrollen. JO ansåg det som sin plikt att värna om justitieombudsmannainstitutionen i detta avseende.

Yttrandena

Trots de ovan anförda synpunkterna i JO:s begäran om yttrande, ansåg arbetarskyddsavdelningen vid social- och hälsovårdsministeriet att riksdagens justitieombudsman omfattas av arbetarskyddsmyndigheternas behörighet och står under deras tillsyn på samma sätt som vilken som helst arbetsgivare. Av denna anledning ansåg JO det nödvändigt att skaffa utlåtanden från externa experter. Han bad om expertutlåtanden av Mikael Hidén, professor emeritus i statsförfattningsrätt, och Veli-Pekka Viljanen, professor i statsförfattningsrätt. Det fick tillgång till JO:s begäran om yttrande och arbetarskyddarmyndigheternas yttranden.

JO:s ståndpunkt

JO konstaterade att professor Veli-Pekka Viljanen antog samma ståndpunkt som JO hade uttryckt sin begäran om yttrande. Viljanen ansåg att arbetarskyddsmyndigheten inte har behörighet att inspektera justitieombudsmannens kansli eller

på annat sätt övervaka ombudsmannens verksamhet. JO konstaterade att han förenade sig med professor Viljanens utlåtande på alla punkter.

Ansvarsområdet för arbetarskyddet vid regionförvaltningsverket i Södra Finland konstaterade i sitt yttrande att det inte hade något att anmärka på den tolkning av arbetarskyddsmyndigheternas behörighet som framgick av JO:s begäran om yttrande. Ansvarsområdet tog inte i övrigt ställning till tolkningen av arbetarskyddsmyndigheternas behörighet, eftersom denna fråga måste bedömas i ett vidare perspektiv än vad som framgår av den speciallagstiftning som tillämpas vid myndigheterna.

Arbetarskyddsavdelningen vid social- och hälsovårdsministeriet antog i sin tur en motsatt ståndpunkt jämfört med JO och Viljanen. Arbetarskyddsavdelningen motiverade sin uppfattning bl.a. med en konvention av den internationella arbetsorganisationen (ILO), ramdirektivet om arbetarskydd och med att personalen på justitieombudsmannens kansli ska ha samma rätt till arbetarskydd som arbetstagare i allmänhet.

Även Mikael Hidén, professor emeritus i statsförfattningsrätt, ansåg i sitt utlåtande att arbetstagarna vid justitieombudsmannens kansli ska ha rätt till den säkerhet och de fördelar som följer av bestämmelserna om arbetarskydd på samma villkor som arbetstagare i allmänhet. Hidén ansåg dock att det faktum att riksdagens grundlagsutskott (GrUU 46/2010 rd) framhållit att verksamheten vid riksdagens ämbetsverk är oavhängig av styrning från regeringsmaktens organ, talar för att arbetarskyddsmyndigheterna åtminstone bör förhålla sig återhållsamt till att utfärda rättsligt bindande anvisningar på basis av inspektioner vid justitieombudsmannens kansli.

JO:s uppfattning om de synpunkter som anfördes i arbetarskyddsavdelningens och professor Hidéns utlåtande framgick i huvuddrag redan av JO:s begäran om yttrande samt professor Viljanens utlåtande. Därför anförde JO i sitt ställningstagande endast vissa ytterligare kommentarer och synpunkter.

JO konstaterade inledningsvis att han delade den åsikt som framförts i utlåtandena om att arbetarskyddsmyndigheternas behörighet inte påverkas av om det är fråga om åtgärder som vidtas på eget initiativ eller med anledning av en anmälan eller begäran. Hans slutsats var att arbetarskyddsmyndigheten saknar behörighet med avseende på justitieombudsmannen oberoende av hur ärendet inlett. Detta får dock inte hindra att sådana olycksfall i arbetet undersöks som arbetsgivaren enligt lag måste anmäla till arbetarskyddsmyndigheten.

Enligt JO:s uppfattning utgör inte ramdirektivet om arbetarskydd hinder för att justitieombudsmannens nationella särställning beaktas. För det första är ramdirektivet inte en direkt bindande gemenskapsrättslig norm. För det andra lämnar direktivet uttryckligen utrymme för nationell prövning. Detta framgår t.ex. av att direktivet inte enligt artikel 2.2 tillämpas på sådana offentliga verksamheter, där det inte kan undvikas att förhållanden som är speciella för dessa verksamheter kommer i konflikt med direktivet, exempelvis försvaret eller polisen eller viss specifik verksamhet inom civilförsvaret.

På motsvarande sätt har arbetstagarna eller deras representanter enligt artikel 11.6 ”i överensstämmelse med nationell lagstiftning och/eller praxis” rätt att vända sig till arbetarskyddsmyndigheterna om de anser att de åtgärder som arbetsgivaren vidtagit inte är tillräckliga för att uppnå säkerhet och hälsa på arbetsplatsen. Arbetstagarrepresentanterna ska ges tillfälle att lägga fram sina iakttagelser i samband med inspektionsbesök av ”den behöriga myndigheten”. Detta är den enda punkt där arbetarskyddsmyndigheterna överhuvudtaget nämns i direktivet.

Enligt JO:s uppfattning påverkar ILO:s konvention nr 81 och dess protokoll eller bestämmelserna i 18 § i grundlagen om det allmännas skyldighet att sörja för skyddet av arbetskraften inte på ett avgörande sätt bedömningen av denna fråga. I egenskap av allmän laglighetsövervakare och övervakare av arbetarskyddsmyndigheterna är justitieombudsmannen själv en del av det övervakningssystem som sörjer för skyddet av arbetskraften.

ten inom ämbetsverk och arbetsplatser där offentliga uppdrag utförs. Efterlevnaden av bestämmelserna om arbetarskydd inom dessa omfattas av justitieombudsmannens tillsyn.

Arbetarskyddsavdelningens och Hidéns uppfattning om arbetarskyddsmyndigheternas rätt att inspektera och övervaka justitieombudsmannens verksamhet baserade sig i hög grad på att arbetstagarna vid justitieombudsmannens kansli måste ha rätt till den säkerhet och de fördelar som följer av bestämmelserna om arbetarskydd på samma villkor som andra arbetstagare.

Därför konstaterade JO inledningsvis att den materiella lagstiftningen om arbetarskydd, t.ex. bestämmelserna om säkerhet i arbetet, måste följas på justitieombudsmannens kansli. Justitieombudsmannens kansli omfattas även av riksdagens egen arbetarskyddsorganisation. Detta ärende handlar endast om att arbetarskyddsmyndigheterna inte är behöriga att inspektera justitieombudsmannens kansli eller på annat sätt övervaka ombudsmannens verksamhet.

Med avseende på arbetarskyddet inom justitieombudsmannens kansli konstaterade JO för det första att betydelsen av arbetarskyddsmyndighetens inspektioner och övriga tillsynsåtgärder är betydligt mindre om arbetarskyddsmyndigheterna inte har möjlighet att ge justitieombudsmannen anvisningar som är avsedda att vara rättsligt bindande. Denna begränsning godkände även Hidén i sitt utlåtande, ifall grundlagsutskottets (GrUU 46/2010 rd) avvisande inställning till finansministeriets behörighet att styra informationsförvaltningen vid riksdagens ämbetsverk baserade sig på att riksdagens ämbetsverk ska vara oberoende av påverkan från regeringsmaktens organ.

JO ansåg inte själv att grundlagsutskottets ställningstagande är otydligt i detta avseende. I fråga om justitieombudsmannen är ställningstagandet i varje fall entydigt. Utskottet konstaterade uttryckligen att justitieombudsmannen är den ena av de högsta laglighetsövervakarna ”och redan på grund av uppdragets natur oavhängig av styrning utifrån.”

För det andra fäste JO uppmärksamhet vid att varken personalen vid justitieombudsmannens kansli eller utomstående aktörer, som upplever att de blivit kränkta i sin rätt genom en åtgärd eller försummelse från justitieombudsmannens sida, har tillgång till alla normala rättsmedel.

Enligt 118 § i grundlagen har var och en som lidit rättskränkning till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag rätt att yrka att denne döms till straff eller kräva skadestånd. Denna åtalsrätt för målsäganden gäller dock inte i fråga om justitieombudsmannen (och inte heller i fråga om andra sådana personer som enligt grundlagen ska åtalas vid riksringen). En person som känner sig kränkt har inte heller möjlighet att be polis eller åklagare att undersöka saken, eftersom en förundersökning med avseende på justitieombudsmannen endast får inledas på begäran av grundlagsutskottet och åtal väckas efter beslut av riksdagen.

Det finns även andra exempel på motsvarande begränsningar. JO hänvisade i sin begäran om yttrande till 20 § 3 mom. i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (1023/2008), enligt vilken ett ärende som gäller riksdagens justitieombudsman inte kan föras till jämställdhetsnämnden. I regeringens proposition till denna bestämmelse (RP 57/1985 rd) anges att ”tillsynen av dessa statsorgan och laglighetsövervakande organ på högsta nivå och deras juridiska ansvar har i allmänhet reglerats särskilt genom stadganden av grundlagstyp. Det överensstämmer inte med statsförfattningsrättsliga principer att nämnden skulle kunna utfärda bestämmelser som skulle binda deras verksamhet eller beslutanderätt.”

Medan detta ärende var anhängigt har lagstiftaren dessutom lämnat åtminstone följande ställningstaganden.

Enligt den ändrade 20 § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män, som trädde i kraft 1.1.2015, kan inte heller ett ärende om ett förfarande som strider mot denna lag föras till den nya diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, om ärendet gäller riksdagens justitieombudsman.

Enligt 18 § i den nya diskrimineringslagen, som trädde i kraft 1.1.2015, övervakar diskrimineringsombudsmannen, diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt arbetarskyddsmyndigheterna efterlevnaden av denna lag (1 mom.). Lagens tillsynsbestämmelser tillämpas på riksdagen och riksdagens organ bara när det är fråga om riksdagens eller organets verksamhet som myndighet eller arbetsgivare (2 mom.). Bestämmelserna tillämpas inte på republikens presidents, statsrådets allmänna sammanträdes, domstolarnas eller andra rättskipningsorgans, justitiekanslerns i statsrådets eller riksdagens justitieombudsmans verksamhet (3 mom.).

I detaljmotiveringarna till regeringens proposition (RP 19/2014 rd) anges följande: "Enligt grundlagen ska de högsta laglighetsövervakarna, det vill säga riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, övervaka lagligheten av republikens presidents, statsrådets och domstolarnas ämbetsåtgärder. Bestämmelser om lagligheten hos de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet finns likaså i grundlagen. För statsrådets del gäller avgränsningen av tillämpningsområdet statsrådets allmänna sammanträde och ministrarnas verksamhet vid det allmänna sammanträdet. För domstolarnas eller andra rättskipningsorgans del gäller avgränsningen deras rättskipning, men inte t.ex. verksamheten som arbetsgivare."

I fråga om justitieombudsmannen gäller avgränsningen således även verksamheten som arbetsgivare. Genom bestämmelsen utesluts uttryckligen förutom arbetarskyddsmyndigheternas även övriga tillsynsmyndigheters behörighet att utöva tillsyn av efterlevnaden av diskrimineringslagen med avseende på justitieombudsmannen.

Det kan alltså konstateras att arbetstagarna vid justitieombudsmannens kansli inte befinner sig i samma ställning som arbetstagare i allmänhet i fråga om tillsynen av jämställdhets- och diskrimineringsfrågor. Detsamma gäller även personer utanför kansliet, när det är fråga om justitieombudsmannens förfarande i ärenden där jäm-

ställdhets- eller diskrimineringslagen är tillämplig. Lagförslagen har behandlats av grundlagsutskottet, som inte har ingripit i denna reglering (GrUU 31/2014 rd).

Ett motsvarande aktuellt ställningstagande från lagstiftarens sida ansluter sig till lagen om statens skadeståndsverksamhet, som trädde i kraft 1.1.2015. Enligt lagen koncentreras behandlingen av skadeståndsanspråk som grundar sig på fel eller försummelser som begåtts av en statlig tjänsteman huvudsakligen till Statskontoret. Riksdagens justitieombudsman lämnas dock uttryckligen utanför lagens tillämpningsområde och därmed utanför Statskontorets behörighet.

I regeringens proposition (RP 159/2014 rd) motiveras detta med att "det inte är motiverat att en förvaltningsmyndighet som omfattas av justitieombudsmannens tillsynsbehörighet bedömer justitieombudsmannens verksamhet ur skadeståndsrättsligt perspektiv". Riksdagens finansutskott godkände i sitt betänkande (FiUB 17/2014 rd) denna avgränsning, men konstaterade att den andra av de högsta laglighetsövervakarna, justitiekanslern, enligt propositionen omfattades av lagens tillämpningsområde. Utskottet ansåg det vara konsekvent även lagstifta om ett undantag för justitiekanslersämbetet "vars konstitutionella ställning är jämförbar med riksdagens justitieombudsmans kansli".

Statskontoret har alltså inte behörighet att pröva om det inträffat fel eller försummelser i de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet. Samtidigt kan det konstateras att normala rättsmedel även saknas i fråga om övriga skadeståndskrav mot justitieombudsmannen, oberoende av på vilken grund påståendena om fel eller försummelser baserar sig.

JO fäste ännu uppmärksamhet vid att personalen vid justitieombudsmannens kansli inte har möjlighet att framföra klagomål hos någon av de högsta laglighetsövervakarna i fråga om sådana förfaranden från arbetsgivarens sida som uppfattats som lagstridiga eller felaktiga, även om alla andra tjänstemän och personer som sköter offentliga uppdrag kan klagas på detta sätt. Det be-

ror på att justitiekanslern inte har behörighet att undersöka eller övervaka justitieombudsmannens förfaranden eller t.ex. inspektera ombudsmannens kansli. Detta är en vedertagen uppfattning som följer av att justitiekanslern och justitieombudsmannen är likvärdiga tillsynsorgan, även om behörighetsbegränsningen inte framgår av någon bestämmelse (RP 1/1998 rd förslag till ny Regeringsform för Finland).

JO ansåg att kompetensförhållandet mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern även i övrigt utgör ett vägande argument vid bedömningen av denna fråga. När inte ens den andra av de högsta laglighetsövervakarna, justitiekanslern med likvärdig behörighet, kan utsätta justitieombudsmannen för inspektioner eller andra tillsynsåtgärder, kunde JO inte se hur arbetarskyddsmyndigheterna, som står under tillsyn av ombudsmannen, skulle kunna göra det.

JO konstaterade att ett centralt argument mot att arbetarskyddsmyndigheterna vore behöriga i fråga om justitieombudsmannen är att den högsta laglighetsövervakningens oavhängighet måste tryggas.

Professor Viljanen hade i sitt utlåtande beskrivit problematiken genom ett exempel där ett klagomål senare lämnas in till justitieombudsmannen i fråga om den arbetarskyddsmyndighet som inspekterat efterlevnaden av arbetarskyddsnormer vid justitieombudsmannens kansli och som eventuellt i detta sammanhang utfärdat anvisningar eller uppmaningar. Som professor Viljanen konstaterade kan justitieombudsmannen i en sådan situation knappast betraktas som en oavhängig laglighetsövervakare i förhållande till sitt tillsynsobjekt.

Om arbetsskyddsmyndigheterna vore behöriga med avseende på justitieombudsmannen, skulle professor Viljanens exempel oundvikligen konkretiseras. Under de senaste fyra åren har drygt 60 klagomål som gäller ansvarsområdena för arbetarskydd vid regionförvaltningsverken behandlats vid justitieombudsmannens kansli. De klagomålsärenden som enbart gällde regionförvaltningsverket i Södra Finland uppgick till totalt 23 (4 st. 2011, 7 st. 2012, av vilka ett eget initiativ, 9 st. 2013 och 3

st. 2014). Vid justitieombudsmannens kansli finns det såldes i praktiken alltid anhängiga klagomålsärenden som gäller arbetarskyddsmyndigheterna.

JO betonade att det inte är fråga om att justitieombudsmannen skulle sträva efter att stå ovanför lagen. De materiella rättsnormer som gäller säkerhet i arbetet och arbetarskydd gäller även justitieombudsmannen som arbetsgivare. Det handlar om att justitieombudsmannen i egenskap av högsta laglighetsövervakare inte kan utsättas för arbetarskyddsmyndigheternas normala tillsynsåtgärder. Tillsynen av justitieombudsmannen hör enligt grundlagen endast till riksdagen och dess grundlagsutskott. Detta överensstämmer med att riksdagen och riksdagsledamöterna, i egenskap av ledamot, är de enda aktörer inom det allmänna som inte omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

En ordning där tröskeln för att utöva tillsyn eller utkräva ansvar uttryckligen eller på grund av förfarandet *de facto* ligger högre än normalt, gäller enligt grundlagen för ett flertal av dem som deltar i den högsta maktutövningen. Dessa är förutom riksdagsledamöterna, i egenskap av ledamot, även republikens president, ministrarna och övriga som åtals vid riksrätten, alltså justitieombudsmannen, justitiekanslern samt presidenterna och medlemmarna vid högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. Dessa exceptionella arrangemang baserar sig på grundlagen, trots att rättssäkerheten för de personer vars rättigheter de först nämnda kan ha kränkt, skulle tala för normala tillsyns- och rättsskyddsmekanismer.

JO betonade att han anser att personalens säkerhet och välbefinnande i arbetet har högsta prioritet vid justitieombudsmannens kansli. Enligt JO:s uppfattning är personalens rättsskydd i detta avseende i praktiken inte sämre än på andra arbetsplatser där arbetarskyddsmyndigheten har normal behörighet. Arbetsförhållandena vid justitieombudsmannens kansli står under omedelbar och direkt tillsyn av den högsta laglighetsövervakaren. När justitieombudsmannen i konstitutionen tilldelats uppgiften och den särskilda ställningen som högsta laglighetsövervakare, är utgångspunkten av begripliga skäl och på goda

grunder att ombudsmannen inte försummar sina skyldigheter vare sig som arbetsgivare eller i övrigt, även om han inte omfattas av den normala myndighetstillsynen. Helt betydelselöst är det inte heller att justitieombudsmannens kansli inte med avseende på arbetarskyddet – t.ex. i fråga om olycksfall i arbetet – är en särskilt riskfylld arbetsplats.

Resultat

Med hänvisning till JO:s begäran om yttrande, professor Veli-Pekka Viljanens utlåtande och det som anförts ovan har arbetsskyddsmyndigheterna inte behörighet att inspektera riksdagens justitieombudsmans kansli eller på annat sätt övervaka eller styra ombudsmannens verksamhet. En motsatt tolkning skulle stå i strid med det som ovan anförts om fördelningen av statliga uppgifter, kompetensförhållandena mellan statsorganen, principerna för myndighetstillsynen, den högsta laglighetsövervakningens oavhängighet, principen om att all myndighetsverksamhet ska vara underställd kontroll samt tillsynen över lagligheten av justitieombudsmannens ämbetsåtgärder.

Lagstiftaren har i de ställningstaganden som relaterats ovan uttryckligen bekräftat denna slutsats i fråga om de situationer som avses i ställningstagandena. Av utformningen av dessa ställningstaganden och de motiveringar som ingår i dem framgår dock tydligt att det är fråga om en generell lösning, som ansluter sig till inrättandet av den högsta laglighetsövervakningen och som baserar sig på statsskickets grunder.

JO delgav social- och hälsovårdsministeriet och ansvarsområdet för arbetarskyddet vid regionförvaltningsverket i Södra Finland de ställningstaganden som framgår av detta beslut för att beaktas i verksamheten. JO meddelade även justitiekanslern i statsrådet om sitt avgörande.

JO JÄSKELÄINENS BESLUT 31.12.2014, DNR 1722/2/11*,
FÖREDRAGANDE PÄIVI ROMANOV

4.25.3

STADEN KRÄNKTE LÄRARENS YTTRANDEFRIHET

JO gav en anmärkning till rektorn i en skola för kränkning av lärares yttrandefrihet. JO bad dessutom staden att göra en bedömning om hur skadan orsakad av den skriftliga varningen kunde rättas till och läraren gottgöras. Rektorn hade gett läraren en skriftlig varning efter att denna deltagit i en diskussion i en tidning om skolors arbete kring mental hälsa. Det hade ansetts att skrivelsen försvagat Arbeitsklimatet och arbetshälsan inom skolan.

JO ansåg att tilldelningen av varning hade kränkt den klagandes yttrandefrihet och att förfarandet hade stridit mot den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundlagen. Enligt JO hade arbetsgivaren inte funnit en balans mellan tjänstemannens yttrandefrihet och dennas lojalitetsskyldighet.

Läraren hade framfört i sin skrivelse oro över att olämpliga pedagoger ökar de ungas problem men att ingen ingriper. Han hade frågat i sin skrivelse "hur mycket ökar ångesten hos en ung person som lider av växtvärk på grund av att en lärare eller studievägledare med personlighetsstörning beter sig inkonsekvent och låter sina elever betala för felen?" (Skrivelsen finns i sin helhet i beslutet som har publicerats på JO:s webbplats.) Skolans rektor ansåg att läraren hade kritiserat i sin skrivelse offentligt sina kollegors verksamhet och försvagat vårdnadshavarnas och lärarnas inbördes förtroende.

JO ansåg att läraren hade haft rätt att framföra offentligt sin oro och kritiska åsikt om missförhållanden inom sitt eget förvaltningsområde. Skrivelsen hade varit en fortsättning på en diskussion om barnens välbefinnande var den klagande hade framfört en ny synvinkel. Barnens välbefinnande i skolan är ett samhällseligt viktigt tema. Tröskeln för ingripande i skrivelser som berör allmänt viktiga frågor ska vara hög. I skrivelsen hade inte individualiserats någon skola, lärare eller studievägledare. Kritiken gentemot läraren och

studievägledaren hade inte berört dem som privatpersoner utan som tjänstemän. I skrivelsen hade det varit nödvändigt att använda negativa kvalitetsord för att skrivarens budskap ska förstås. Även de tillspetsade uttrycken var tillåtna i sitt sammanhang.

JO ansåg att även uttalandena som hade riktats mot arbetsgivaren var kritik som tog tag i missförhållanden och som inte kunde användas som grund för varning. Skrivelsen hade inte orsakat betydande skada för skolans rykte. I varningen ifrågasattes inte heller tydligt skrivarens motiv. Endast det att skrivelsen ur arbetsgivarens synvinkel kan vara besvärande och orsaka kontakttagande från barnens föräldrar räcker inte som grund för ingripande i yttrandefrihet. Även tjänstemännens gränser för yttrandefrihet måste bedömas på ett grundrättslighetsvänligt sätt.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 16.12.2014,
DNR 5342/4/13*, FÖREDRAGANDE MIKKO SARJA

Staden meddelade att rektorn och biträdande borgmästaren har bett klaganden om ursäkt för kränkningen av yttrandefriheten. Därtill har rektorn återkallat den skriftliga varningen som klaganden hade fått. Avsikten var även att informera arbetsgemenskapen om detta.

5 Bilagor





Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)

38 §

Riksdagens justitieombudsman

Riksdagen väljer för en mandattid på fyra år en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän, som skall ha utmärkta lagkunskaper. De biträdande justitieombudsmännen kan ha en ställföreträdare enligt vad som närmare bestäms i lagen. Angående de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för dem gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmannen. (24.8.2007/802)

Riksdagen kan, efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, av synnerligen vägande skäl befria justitieombudsmannen från uppdraget före mandattidens utgång. Beslutet skall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

48 §

Ministrarnas samt justitieombudsmannens och justitiekanslerns rätt att närvara

Ministrarna har rätt att närvara och delta i debatten i plenum även om de inte är riksdagsledamöter. En minister kan inte vara medlem i ett riksdagsutskott. En minister som enligt 59 § sköter republikens presidents uppgifter får inte samtidigt delta i riksdagsarbetet.

Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet får vara närvarande och delta i debatten i plenum när deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras initiativ behandlas.

109 §

Justitieombudsmannens uppgifter

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och

också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens 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 annat 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 § (20.5.2011/535)

Behandling 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 eller om justitieombudsmannen på någon annan grund anser det motiverat.

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitieombudsmannen vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen behandlar inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

Justitieombudsmannen ska utan dröjsmål informera klaganden om ärendet inte leder till åtgärder på grund av 3 mom. eller för att det inte hör till justitieombudsmannen, för att det behandlas vid en behörig myndighet eller kan överklagas genom ordinära rättsmedel eller om det finns något annat skäl. Justitieombudsmannen kan samtidigt informera klaganden om vilka rättsmedel som står till buds och ge annan behövlig handledning.

Justitieombudsmannen kan överföra behandlingen av ett klagomål till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Klaganden ska informeras om detta. Myndigheten ska inom den tid som justitieombudsmannen bestämmer underrätta justitieombudsmannen om sitt beslut eller sina andra åtgärder i saken. I fråga om överföring av klagomål mellan riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet föreskrivs särskilt.

4 §

Eget initiativ

Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

5 § (28.6.2013/495)

Inspektioner

Justitieombudsmannen gör vid behov inspektioner för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen ska i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas samt försvarsmaktens olika enheter och Finlands militära krishanteringsorganisation för att ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt krishanteringspersonalen behandlas.

Vid en inspektion har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli rätt att få tillträde till alla den övervakades lokaler och tillgång till den övervakades alla datasystem samt att enskilt få samtala med inspektionsobjektets personal och med dem 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 § (22.7.2011/811)

Förordnande om polis- eller förundersökning

Justitieombudsmannen kan bestämma att polisundersökning enligt polislagen (872/2011) eller förundersökning enligt förundersökningslagen (805/2011) ska verkställas för utredning av ett ärende som justitieombudsmannen prövar.

9 §

Hörande av övervakade

Om det finns anledning att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, skall justitieombudsmannen innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

10 §

Anmärkning och uppfattning

Om justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll anser att en övervakad har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, men justitieombudsmannen anser att åtal dock inte behöver väckas eller disciplinärt förfarande inledas i ärendet, kan justitieombudsmannen ge den övervakade en anmärkning för framtiden.

Om det finns orsak, kan justitieombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller uppmärksamma den övervakade på de krav som god förvaltningsssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Om justitieombudsmannens i 1 mom. avsedda avgörande innehåller tillräknande av ett brott, har den som fått en anmärkning rätt att föra avgörandet av skuldfrågan till domstol. Ett yrkande på domstolbehandling ska ges in till justitieombudsmannen skriftligen inom 30 dagar från den dag då anmärkningen delgavs. Har anmärkningen delgetts per post med brev, anses delgivningen ha

skett den sjunde dagen från det brevet sändes, om inte annat visas. Den som fått anmärkningen ska utan dröjsmål underrättas om rättegångens tidpunkt och plats samt om att målet kan avgöras även om han eller hon är frånvarande. Vid behandlingen av målet iakttas i övrigt gällande bestämmelser om rättegång i brottmål. (22.8.2014/674)

11 § *Framställning*

I ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel skall rättas eller ett missförhållande avhjälpas.

Justitieombudsmannen kan vid skötseln av sitt uppdrag göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksam på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas.

1 a KAP (28.6.2013/495) **Nationell förebyggande mekanism mot tortyr**

11 a § (28.6.2013/495) *Nationellt besöksorgan*

Riksdagens justitieombudsman är ett sådant nationellt besöksorgan som avses i artikel 3 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 93/2014).

11 b § (28.6.2013/495) *Inspektionsuppdrag*

Vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan inspekterar justitieombudsmannen platser där personer är eller kan hållas frihetsbe-

rövade antingen med stöd av ett beslut av en myndighet eller på dess uppmaning eller med dess samtycke eller medverkan (verksamhetsställe).

För att göra en inspektion har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli rätt att få tillträde till alla verksamhetsställets lokaler och tillgång till verksamhetsställets alla datasystem samt att föra enskilda samtal med de frihetsberövade och med verksamhetsställets personal och med andra personer som kan lämna upplysningar som är relevanta för inspektionen.

11 c § (28.6.2013/495) *Rätt att få uppgifter*

Vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli, oberoende av sekretessbestämmelserna, rätt att av myndigheter och av dem som driver verksamhetsställen, få uppgifter om hur många de frihetsberövade är, hur många verksamhetsställen det finns och var dessa ligger samt om behandlingen av de frihetsberövade och under vilka förhållanden de hålls i förvar, liksom även andra uppgifter som behövs för uppdraget som nationellt besöksorgan.

11 d § (28.6.2013/495) *Utlämnande av uppgifter*

Utöver vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) får justitieombudsmannen oberoende av sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter om frihetsberövade och om behandlingen av dem och under vilka förhållanden de hålls i förvar till den underkommitté som avses i artikel 2 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

11 e§ (28.6.2013/495)**Rekommendationer**

Justitieombudsmannen kan vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan lämna de övervakade rekommendationer som syftar till att förbättra behandlingen av frihetsberövade och de förhållanden under vilka de hålls i förvar samt till att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

11 f§ (28.6.2013/495)**Övriga tillämpliga bestämmelser**

På justitieombudsmannens verksamhet som nationellt besöksorgan tillämpas dessutom vad som föreskrivs i 6 och 8–11 § om den verksamhet som utgör laglighetskontroll.

11 g§ (28.6.2013/495)**Sakkunniga**

Justitieombudsmannen kan anlita sakkunniga vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan. Justitieombudsmannen kan till sakkunnig utse en person som gett sitt samtycke till det och som har relevant sakkunskap med tanke på det nationella besöksorganets inspektionsuppdrag. Den sakkunnige kan delta i inspektioner som avses i 11 b §, varvid den paragrafen och 11 c § tillämpas på den sakkunniges befogenheter.

När den sakkunnige utför uppdrag som avses i detta kapitel tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på honom eller henne. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

11 h§ (28.6.2013/495)**Förbud mot påföljder**

Den som har lämnat uppgifter till det nationella besöksorganet får inte påföras straff eller andra påföljder på grund av detta.

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, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör (20.5.2011/535)

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 riksdagens justitieombudsman en ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen för en mandattid på högst fyra år.

När en biträdande justitieombudsman är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, sköts hans eller hennes uppgifter av justitieombudsmannen eller den andra biträdande justitieombudsmannen, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för kansliet, om inte justitieombudsmannen med stöd av 19 a § 1 mom. kallar ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen till uppdraget. När ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman tillämpas på honom eller henne inte vad som i 1 och 2 mom. föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen.

17 §

Övriga uppgifter och tjänstledighet

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får inte under sin mandattid sköta någon annan offentlig tjänst. De får inte heller ha något sådant offentligt eller privat uppdrag som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt eller annars försvåra skötseln av uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman.

Om den som väljs till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret varar. (20.5.2011/535)

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 löneförmåner. 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 eller om uppdraget är obesatt.

Justitieombudsmannen beslutar när ställföreträdaren ska kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter. (20.5.2011/535)

Vad som i denna eller i 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.

3 a KAP (20.5.2011/535)

Människorättscentret

19 b § (20.5.2011/535)

Människorättscentrets syfte

För främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns Människorättscentret i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli.

19 c § (20.5.2011/535)

Människorättscentrets direktör

Människorättscentret har en direktör som ska vara väl förtrogen med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Efter att ha fått grundlagsutskottets ställningstagande utnämner riksdagens justitieombudsmans direktören för en mandatperiod om fyra år.

Direktörens uppgift är att leda och representera Människorättscentret och att avgöra de ärenden som ankommer på Människorättscentret och som inte enligt denna lag ska avgöras av människorättsdelegationen.

19 d § (20.5.2011/535)

Människorättscentrets uppgifter

Människorättscentret ska

- 1) främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen samt samarbetet i anslutning till dem i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,

- 2) utarbeta rapporter om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses,
- 3) ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 4) delta i det europeiska och det internationella samarbetet för främjande och tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 5) sköta andra motsvarande uppgifter som anknyter till främjandet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Människorättscentret behandlar inte klagomål.

Människorättscentret har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få de uppgifter och utredningar som centret behöver för att sköta sina uppgifter.

19 e§ (20.5.2011/535)

Människorättsdelegationen

Människorättscentret har en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder efter att ha hört centrets direktör. Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör. Delegationen har dessutom minst 20 och högst 40 medlemmar. Delegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggnaden av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen väljer inom sig en vice ordförande. Om en medlem av delegationen avgår eller avlider under mandatperioden, utser justitieombudsmannen en ny medlem i hans eller hennes ställe för den återstående mandatperioden.

Riksdagens kanslikommission fastställer arvodet för delegationens medlemmar.

Delegationen ska

- 1) behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 2) årligen godkänna Människorättscentrets verksamhetsplan och centrets verksamhetsberättelse,
- 3) vara ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Delegationen är beslut för när ordföranden eller vice ordföranden och minst hälften av medlemmarna är närvarande. Som delegationens beslut gäller den mening som flertalet har understött. Vid lika röstetal avgör ordförandens röst.

För organiseringen av sin verksamhet kan delegationen ha ett arbetsutskott och sektioner. Delegationen får anta en arbetsordning.

3 b KAP (10.4.2015/374)

Övriga uppgifter

19 f § (10.4.2015/374)

Främjande, skydd och övervakning av genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation sörjer för uppgifterna enligt artikel 33.2 i den i New York den 13 december 2006 ingångna konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

3 b kap. och 19 f § har tillfogats genom L 374/2015, som träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

4 KAP

Riksdagens justitieombudsmans kansli och närmare bestämmelser

20 § (20.5.2011/535)

Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som ska avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av justitieombudsmannens övriga uppgifter samt för skötseln av Människorättscentrets uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 § (20.5.2011/535)

*Instruktion för riksdagens justitieombudsman
och arbetsordning för riksdagens justitieombuds-
mans 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 bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen. I arbetsordningen meddelas även bestämmelser om vikariearrangemangen för justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör, uppgifterna för kanslipersonalen samt det samarbetsförfarande som ska iakttas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör.

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.

Ikraftträdelsestadganden

24.8.2007/804:

Bestämmelser om när denna lag träder i kraft utfärdas genom förordning av statsrådet.

(L 804/2007 träder i kraft enligt F 836/2007 1.10.2007.)

20.5.2011/535:

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

Lagens 3 § samt 19 § 1 mom. träder dock i kraft den 1 juni 2011.

Åtgärder som inledandet av Människorättscentrets verksamhet förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

22.7.2011/811:

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

28.6.2013/495:

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. Lagens 5 § träder dock i kraft den 1 juli 2013. (L 495/2013 träder i kraft 7.11.2014 enligt F 848/2014.)

22.8.2014/674:

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

10.4.2015/374:

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

Lagen 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, kris-
hanteringspersonal 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 av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

3 §

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I klagomålsärenden skall klaganden underrättas om överföringen.

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och lagen av samma dag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på de ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.

Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)

Riksdagen har med stöd av 52 § 2 mom. grundlagen godkänt följande instruktion för riksdagens justitieombudsman:

1 § Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

Vid riksdagens justitieombudsmans kansli kan finnas tjänster som kanslichef, referendarieråd, äldre justitieombudsmannasekreterare, justitieombudsmannasekreterare, rådgivande jurist, inspektör, informatör, notarie, avdelningssekreterare, registrator, arkivarie, biträdande registrator och byråsekreterare. Vid kansliet kan också utnämnas andra tjänstemän.

Vid kansliet kan inom ramen för budgeten anställas tjänstemän i tjänsteförhållanden för viss tid.

2 § Behörighetsvillkor för personalen

Behörighetsvillkor är

- 1) för kanslichefen, referendarieråden, äldre justitieombudsmannasekreterarna och justitieombudsmannasekreterarna juris kandidatexamen eller annan för tjänsten lämplig högre högskoleexamen samt sådan erfarenhet av offentlig förvaltning eller domaruppgifter som uppdraget förutsätter, samt
- 2) för dem som sköter andra uppgifter för dessa lämplig högskoleexamen eller sådan annan utbildning och erfarenhet som uppgifterna förutsätter.

3 § Utnämning av tjänstemännen

Justitieombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sitt kansli.

4 § Tjänstledighet

Tjänstledighet för tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli beviljas av justitieombudsmannen.

5 § Ikraftträdande

Denna instruktion träder i kraft den 1 april 2002.

Genom denna instruktion upphävs den instruktion för riksdagens justitieombudsman som godkändes den 22 februari 2000 (251/2000).

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän

Justitieombudsman Petri Jääskeläinen

avgör ärenden, som gäller

- de högsta statsorganen
- principiellt betydelsefulla frågor
- domstolarna, justitieförvaltningen och rättshjälp
- hälso- och sjukvård
- intressebevakning
- språkfrågor
- fängvård, verkställighet av straff och kriminalvård (till 31.3.2014)
- utlänningsärenden (från 1.4.2014)
- rättigheter för personer med funktionsnedsättning (från 1.4.2014)
- övervakning av hemligt inhämtande av information (från 1.4.2014)
- samordning av den nationella förebyggande mekanismens uppgifter och rapportering om dess verksamhet (från 1.4.2014)

Biträdande justitieombudsman Maija Sakslin

avgör ärenden, som gäller

- region- och lokalförvaltning
- barnets rättigheter och småbarnspedagogik
- socialvård
- samefrågor
- jord- och skogsbruk
- Tull
- utsökning, konkurs och insolvensförfarande
- beskattning
- miljöförvaltning
- utlänningsärenden (till 31.3.2014)
- militära ärenden, försvarsväsendet och Gränsbevakningsväsendet (från 1.4.2014)
- kyrkan (från 1.4.2014)
- trafik och kommunikationer (från 1.4.2014)

Biträdande justitieombudsman Jussi Pajuoja

avgör ärenden, som gäller

- polisen
- åklagarväsendet
- socialförsäkring
- arbetsförvaltning
- utkomstskydd för arbetslösa
- utbildning, vetenskap och kultur
- datasäkerhet, dataförvaltning och telekommunikation
- militära ärenden, försvarsväsendet och Gränsbevakningsväsendet (till 31.3.2014)
- trafik och kommunikationer (till 31.3.2014)
- kyrkan (till 31.3.2014)
- fängvård, verkställighet av straff och kriminalvård (från 1.4.2014)

Utlåtanden och sakkunniguppdrag

UTLÅTANDEN

Till Riksdagens grundlagsutskottet

- om regeringens proposition RP 19/2014 rd till riksdagen med förslag till diskrimineringslag och vissa lagar som har samband med den (2587/5/14)

Till Riksdagens förvaltningsutskottet

- om regeringens proposition RP 65/2014 rd till riksdagen med förslag till lag om vittnes-skyddsprogram och vissa lagar som hänför sig till den (4513/5/14)
- om regeringens proposition RP 172/2014 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (4682/5/14)
- om regeringens proposition RP 218/2014 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (5007/5/14)

Till justitieministeriet

- om Sametingslagsarbetsgruppens betänkande 55/2013 (4957/5/13)
- om betänkandet från arbetsgruppen för revidering av lagen om faderskap 56/2013 "Revidering av lagen om faderskap" (5018/5/13)
- om skuldsaneringsarbetsgruppen betänkande 59/2013 "Revidering av lagen om skuldsanering" (5382/5/13)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till granskning av bestämmelser om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden (5699/5/13)

- om arbetsgruppsbetänkande 2/2014 "Ändring av handläggnings- och rättsinstansordningen i ärenden som gäller utlämning för brott och i internationella familjerättsliga ärenden (561/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen om ändring av förundersökningslagen och vissa lagar som har samband med den (711/5/14)
- om arbetsgruppsbetänkande 10/2014 "Utvidning av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning i hovrätten" samt om promemorian "Införande av muntliga motiveringar av domar i de allmänna domstolarna" (965/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om försäkringsdomstolen (1161/5/14)
- om arbetsgruppsbetänkande 23/2014 "Förenhetligande av begreppsapparaten om organiserad brottslighet" (1562/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen om godkännande av Europarådets konvention om tillgång till officiella handlingar samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen (1708/5/14)
- om arbetsgruppsbetänkande 26/2014 "Ny domstolslag" (1812/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av förvaltningsprocesslagen och vissa andra lagar (1859/5/14)
- om arbetsgruppsbetänkande 27/2014 "Genomförande av direktivet om it-relaterad brottslighet" (2035/5/14)
- om arbetsgruppsbetänkande 25/2014 "Reform av de statliga rättshjälpsbyråernas organisationsstruktur" (2855/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om brottsofferavgift (3962/5/14)

Till inrikesministeriet

- om rapport från arbetsgruppen för den rättsliga grunden gällande polisens interna övervakning 19/2013 "Den interna laglighetsövervakningen av polisen" (5656/5/13)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av passlagen och lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (669/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (717/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (1861/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av utlänningslagen (2730/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag om ändring av 13 kap. i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (3728/5/14)

Till social- och hälsovårdsministeriet

- bostadsbaserad social trygghet i Finland och kraven på samordning av EU-lagstiftning och den nationella lagstiftningen i Finland gällande marginaler, utmaningar och utvecklingsalternativ med hänsyn till principen om jämlik behandling (648/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen till lag om ändring av lagen om hälsovården inom försvarsmakten samt vissa lagar som har samband med den (784/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till socialvårdslag och vissa lagar som har samband med den samt om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om klienthandlingar inom socialvården (1949/5/14)

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (3057/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 17 § i mentalvårdslagen (3515/5/14)

Till försvarsministeriet

- omstrukturering av försvarsmaktens utbildning i etik och religion (1131/5/14)

Till finansministeriet

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av punktskattelagen och avfallsskattelagen (206/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försök som gäller minskning av kommunernas förpliktelser och styrning samt stöd för sektorsövergripande verksamhetsmodeller (2543/5/14)
- om utkastet till ledningsgruppen för informations- och cybersäkerheten inom statsförvaltningen VAHTI:s "Anvisningar för bedömning av informationssäkerhet (2680/5/14)

Till utrikesministeriet

- om betänkandet från arbetsgruppen som berett FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och verkställandet av dess fakultativa protokoll (306/5/14)
- arbetsgruppen som lyder under Europarådets (CDDH-DC); Rätt till tanke-, samvets- och religionsfrihet – exempel på god praxis i Finland (2084/5/14)

Till kommunikationsministeriet

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av luftfartslagen (827/5/14)

Till undervisnings- och kulturministeriet

- om arbetsgruppsrapport 11/2014 ”En översyn av lagstiftningen inom småbarnspedagogik. En rapport från arbetsgruppen för en översyn av lagstiftningen inom småbarnspedagogik.” (1737/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen till lag om ändring av lagen om allmän skolplikt och samt vissa lagar som har samband med den (2062/5/14)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag om ändring av 13 § i lagen om grundläggande utbildning och 9 § i gymnasielagen (2182/5/14)

Till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira

- om föreskriftutkastet ”Föreskrift om planen för egenkontroll för privat socialservice och offentlig äldreomsorg: innehåll, uppgörande och uppföljning” och den därtill hörande anvisningen (1939/5/14)

Inget utlåtande

Under berättelseåret ankom dessutom 16 begäranden om utlåtande som inte erhöll något yttrande.

SAKKUNNIGUPPDRAG I RIKSDAGENS UTSKOTT

Grundlagsutskottet

- BJO Sakslin hördes 28.5.2014 om Statsrådets utredning E 66/2013 rd fortsättningsskrivelse 1. SRK 11.4.2014 rd Kommissionens delgivande om en ny verksamhetsram för att trygga rättsstatsprincipen inom EU (2380/5/14)
- referendarierådet Pasi Pölönen hördes 6.6.2014 om regeringens proposition RP 46/2014 rd till riksdagen med förslag till revidering av 17 kap. i rättegångsbalken och av den lagstiftning om bevisning i de allmänna domstolarna som har samband med den (2170/5/14)
- JO Jämskeläinen hördes 18.6.2014 om regeringens proposition RP 45/2014 rd till riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen om fängelse och häktning (2184/5/14)
- BJO Sakslin hördes 30.9.2014 om regeringens proposition RP 108/2014 rd till riksdagen med förslag till lag om stärkt självbestämmanderätt för socialvårdens klienter och för patienter och om villkor för begränsningsåtgärder och till vissa lagar som har samband med den (4098/5/14)
- referendarierådet Jorma Kuopus hördes 10.10.2014 om regeringens proposition RP 136/2014 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 13 § i lagen om grundläggande utbildning och 9 § i gymnasielagen (4077/5/14)
- JO Jämskeläinen, BJO Pajuoja och BJO Sakslin hördes 25.11.2014 om B 2/2014 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2013, B 2/2014 rd (4772/5/14)

Lagutskottet

- JO Jääskeläinen hördes 25.2.2014 om regeringens proposition RP 58/2013 rd till riksdagen med förslag till lagstiftning om åtalsuppgörelse och till revidering av bestämmelserna om åtalseftergift (351/5/14)
- referendarierådet Pasi Pölönen hördes 2.4.2014 om medborgarinitiativ Ö 10/2013 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av äktenskapslagen, lagen om registrerat partnerskap och lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet MI 3/2013 rd (1389/5/14)
- referendarierådet Pasi Pölönen hördes 14.5.2014 om regeringens proposition RP 46/2014 rd till riksdagen med förslag till revidering av 17 kap. i rättegångsbalken och av den lagstiftning om bevisning i de allmänna domstolarna som har samband med den (1926/5/14)
- JO Jääskeläinen hördes 20.5.2014 om regeringens proposition RP 45/2014 rd till riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen om fängelse och häktning, om lagmotion LM 26/2013 rd Lag om ändring av 16 kap. 4 § i fängelselagen samt åtgärdsmotion AM 9/2013 rd Ändring av 18 kap. 4 § i fängelselagen och 62 § i statsrådets förordning om fängelse (1935/5/14)
- referendarierådet Riitta Länsisyrjä hördes 9.10.2014 om regeringens proposition RP 174/2014 rd till riksdagen med förslag till lag om brottsbekämpning inom Tullen och till vissa lagar som har samband med den (4117/5/14)
- referendarierådet Juha Niemelä hördes 10.10.2014 om regeringens proposition RP 104/2014 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om försäkringsdomstolen (4019/5/14)
- BJO Sakslin hördes 26.11.2014 om statsrådets redogörelse SRR 6/2014 rd om de mänskliga rättigheterna 2014 (4869/5/14)

- referendarierådet Pasi Pölönen hördes 27.11.2014 om regeringens proposition RP 231/2014 rd till riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen om utlämning för brott och av lagstiftningen om internationell familjerätt (4873/5/14)

Förvaltningsutskottet

- JO Jääskeläinen hördes 13.2.2014 om regeringens proposition RP 50/2013 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av förvaltningslagen (548/5/14)
- JO-sekreterare Mikko Eteläpää hördes 27.3.2014 om regeringens proposition RP 220/2013 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen och till vissa lagar som har samband med den (1380/5/14)
- JO Jääskeläinen hördes 14.5.2014 om regeringens proposition RP 57/2013 rd till riksdagen med förslag till säkerhetsutredningslag och lagar som har samband med den (1988/5/14)
- JO-sekreterare Mikko Eteläpää hördes 10.10.2014 om regeringens proposition RP 22/2014 rd till riksdagen med förslag till lag om privata säkerhetstjänster och till vissa lagar som har samband med den (4153/5/14)
- JO Jääskeläinen hördes 6.11.2014 om regeringens proposition RP 169/2014 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (4472/5/14)

Finansutskottet

- JO Jääskeläinen hördes 8.10.2014 om regeringens proposition RP 159/2014 rd till riksdagen med förslag till lag om statens skadeståndsverksamhet samt till vissa lagar som har samband med den (4183/5/14)

Social- och hälsovårdsutskottet

- referendarierådet Kaija Tanttinen-Laakkonen hördes 15.10.2014 om regeringens proposition RP 185/2014 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården och lagen om patientens ställning och rättigheter samt till vissa lagar som har samband med dem (4262/5/14)
- äldre JO-sekreterare Kirsti Kurki-Suonio hördes 13.11.2014 om regeringens proposition RP 164/2014 rd till riksdagen med förslag till socialvårdslag och vissa lagar som har samband med den (4568/5/14)
- JO-sekreterare Juha-Pekka Konttinen hördes 28.11.2014 om regeringens proposition RP 255/2014 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om handikappförmåner (4886/5/14)
- referendarierådet Kaija Tanttinen-Laakkonen hördes 5.12.2014 om regeringens proposition RP 184/2014 rd till riksdagen om ändring av lagen om medicinsk forskning (4977/5/14)

ÖVRIGA SAKKUNNIGUPPDRAG

Justitieministeriet

- JO Jääskeläinen hördes 7.4.2014 i arbetsgruppen om överföringen av ledamöter till justitieministeriets förvaltningsområde

Inrikesministeriet

- äldre JO-sekreterare Kirsti Kurki-Suonio hördes 6.11.2014 om ”Utredning angående alternativ vid tagande i förvar av utlänningar” (4480/5/14)

Social- och hälsovårdsministeriet

- äldre JO-sekreterare Kirsti Kurki-Suonio hördes 29.9.2014 vid arbetsgruppsmötet för barnskydd angående temat: Genomgång av respons, klagomål och medborgarkontakt och överenskommelse om fortsättning
- referendarierådet Tapio Rätty hördes 19.11.2014 om ”Överföring av utkomststöd från kommunerna till Folkpensionsanstalten” (4699/5/14)

Utrikesministeriet

- äldre JO-sekreterare Jari Pirjola hördes 15.4.2014 om ”Statsrådets redogörelse om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna”

Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet

BEHANDLADE LAGLIGHETSÖVERVAKNINGSÄRENDEN

Behandlade laglighetsövervakningsärenden 6 478

Ärenden som anhängiggjorts år 2014	5 042
- klagomål till justitieombudsmannen	4 558
- ärenden som överförts från justitiekanslern	48
- egna initiativ	60
- begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	84
- övriga skrivelser	292
Ärenden som överförts från år 2013	1 383
Ärenden som överförts från år 2012	25
Ärenden som överförts från år 2011	24
Ärenden som överförts från år 2010	3
Ärenden som överförts från år 2009	1

Avgjorda ärenden 5 196

Klagomål	4 757
Egna initiativ	58
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	87
Övriga skrivelser	294

Ärenden som överförts till följande år 1 282

Från år 2014	1 228
Från år 2013	22
Från år 2012	19
Från år 2011	11
Från år 2010	1
Från år 2009	1

Övriga behandlade ärenden 286

Inspektioner ¹	111
Kansliets förvaltningsärenden	155
Internationella ärenden	20

¹ Inspektionsdagar 74

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Klagomål		4 757
Socialtrygg		1 092
- socialvård	737	
- socialförsäkring	355	
Polismyndigheter		700
Hälsovårdsmyndigheter		557
Brottspåföljdsbranschen		349
Domstolar		242
- allmänna domstolar	203	
- specialdomstolar	1	
- förvaltningsdomstolar	38	
Utbildningsmyndigheter		212
Arbetsförvaltningsmyndigheter		185
Kommunala myndigheter		168
Miljömyndigheter		151
Kommunikationsmyndigheter		131
Utsökningsmyndigheter		116
Skattemyndigheter		115
Intressebevakningsmyndigheter		103
Jord- och skogsbruksmyndigheter		92
Åklagarmyndigheter		86
De högsta statsorganen		80
Tullmyndigheter		61
Utlänningsmyndigheter		53
Militära myndigheter		41
Offentliga rättsbiträden		31
Enskilda som inte övervakas		23
Kyrkliga myndigheter		22
Övriga övervakande		147

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Egna initiativ		58
Brottspåföljdsbranschen		13
Intressebevakningsmyndigheter		9
Socialtrygg		8
- socialvård	7	
- socialförsäkring	1	
Polismyndigheter		8
Militära myndigheter		4
Hälsovårdsmyndigheter		3
Kommunala myndigheter		3
Utsökningsmyndigheter		2
Tullmyndigheter		2
Arbetsförvaltningsmyndigheter		1
Skattemyndigheter		1
Utbildningsmyndigheter		1
Utlänningsmyndigheter		1
De högsta statsorganen		1
Övriga övervakande		1
Avgjorda ärenden sammanlagt		4 815

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Klagomål		4 757
Avgöranden som föranlett åtgärder		736
- åtal		-
- anmärkning		15
- uppfattning		563
- kritisk	325	
- vägledande	238	
- framställning		21
- om rättelse av fel eller missförhållanden	6	
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	4	
- om kompensation för kränkning	11	
- medling	-	
- rättelse under behandlingstiden		46
- annan åtgärd		91
- medling	11	
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom		2 535
- inget felaktigt förfarande konstateras		317
- ingen anledning		2 218
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	1 647	
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	571	
Klagomålet prövades inte, eftersom		1 486
- det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet		164
- det var anhängigt hos en behörig myndighet eller möjligheten att överklaga inte hade utnyttjats		587
- det inte hade individualiserats		304
- det överfördes till justitiekanslern		13
- det överfördes till riksåklagaren		5
- det överfördes till någon annan myndighet		158
- över 2 år hade förflutit från händelsen		137
- det föreföll på någon annan grund		118

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Egna initiativ		58
Avgöranden som föranlett åtgärder		38
- åtal		-
- anmärkning		3
- uppfattning		16
- kritisk	5	
- vägledande	11	
- framställning		5
- om rättelse av fel eller missförhållanden	-	
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	4	
- om kompensation för kränkning	1	
- rättelse under behandlingstiden		4
- annan åtgärd		10
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom		16
- inget felaktigt förfarande konstateras		6
- ingen anledning		10
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	8	
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	2	
Eget initiativ prövades inte, eftersom		4
- det föreföll på någon annan grund		4

DE INKOMNA KLAGOMÅLEN MYNDIGHETSVIS

Tio största ärendegrupper

Socialtrygg		1 024
- socialvård	705	
- socialförsäkring	319	
Polismyndigheter		691
Hälsovårdsmyndigheter		531
Brottspåföljdsbranschen		364
Domstolar		236
- allmänna domstolar	197	
- specialdomstolar	2	
- förvaltningsdomstolar	37	
Utbildningsmyndigheter		186
Arbetsförvaltningsmyndigheter		185
Kommunala myndigheter		171
Miljömyndigheter		149
Utsökningsmyndigheter		122

Inspektioner

* = oanmäld inspektion

Domstolar

- Egentliga Finlands tingsrätt
- Helsingfors tingsrätt tvångsmedels-avdelning (teletvångsmedels- och husrannsakningsärenden)
- Norra Savolax tingsrätt, kansliet i Kuopio (teletvångsmedels- och husrannsakningsärenden)
- Åbo hovrätt
- Ålands förvaltningsdomstol, Mariehamn
- Ålands tingsrätt, Mariehamn

Åklagarväsendet

- Riksåklagarämbetet, Helsingfors
- Åklagarämbetet i Östra Finland, Servicebyrån i Kuopio

Polisförvaltningen

- Centralkriminalpolisen, hemligt inhämtande av information
- Polisinrättningen i Östra Finland, Kuopio
- Polisinrättningen i Helsingfors, polisfängelset i Böle polisstation*
- Polisinrättningen i Inre Finland, polisfängelset vid huvudpolisstationen i Tammerfors
- Polisinrättningen i Lappland, polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid polisstationen i Kemi
- Polisinrättningen i Sydvästra Finland, polisfängelset vid huvudpolisstationen i Åbo
- Polisinrättningen i Sydöstra Finland, polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid huvudpolisstationen i Kouvola

- Polisinrättningen i Tavastland, polisfängelset vid Tavastehus polisstationen
- Polisinrättningen i Uleåborg, polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid huvudpolisstationen i Uleåborg
- Polisinrättningen i Västra Nyland, polisfängelset vid huvudpolisstationen i Esbo
- Polisinrättningen i Österbotten, polisfängelset vid polisstationen i Seinäjoki
- Polisinrättningen i Östra Finland, polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid huvudpolisstationen i Kuopio
- Polisinrättningen i Östra Nyland, polisfängelset och förvaringslokalen för berusade vid huvudpolisstationen i Vanda
- Polisstyrelsen (två gånger)
- Rättsenheten vid polisinrättningen i Helsingfors
- Rättsenheten vid polisinrättningen i Inre Finland, Tammerfors
- Rättsenheten vid polisinrättningen i Lappland, Rovaniemi
- Rättsenheten vid polisinrättningen i Sydvästra Finland, Åbo
- Rättsenheten vid polisinrättningen i Sydöstra Finland, Kouvola
- Rättsenheten vid polisinrättningen i Tavastland, Tavastehus
- Rättsenheten vid polisinrättningen i Uleåborg
- Rättsenheten vid polisinrättningen i Västra Nyland, Esbo
- Rättsenheten vid polisinrättningen i Österbotten, Seinäjoki
- Rättsenheten vid polisinrättningen i Östra Finland, Kuopio
- Rättsenheten vid polisinrättningen i Östra Nyland, Vanda
- Skyddspolisen, hemligt inhämtande av information

Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet

- Finländska krishanteringstruppet i Libanon
- Jägarbrigaden, Sodankylä
- Kajanalands Brigad, Kajana
- Lapplands gränsbevakningssektion, Gränsjägarkompaniet, Ivalo
- Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion, Vaalimaa gränskontrollstation

Tullverket

- Tullen, hemligt inhämtande av information
- Vaalimaa tull

Brottspåföljdsbranschen

- Brottspåföljdsmyndighetens centrala förvaltningsenhet, Helsingfors
- Kuopio fängelse
- Polikliniken vid Tavastehus fängelse
- Regiumcentrumet och utvärderingscentrumet vid Östra och Norra Finlands brottspåföljdsregion
- Sjukhus för fångar, Tavastehus
- Tavastehus fängelse

Utsökningsväsendet

- Kotka stads ekonomi- och skuldrådgivning
- Riksfogdeämbetet
- S:t Michel-regionens ekonomi- och skuldrådgivning, S:t Michel
- Södra Savolax utsökningsverk, S:t Michel

Utlänningsförvaltningen

- Familjegrupphemmen Taberna och Stella i Vörå kommun och stödboendeenheten Stödis, Oravais samt familjegrupphemmet Villa Miranda, Jakobstad (enheter för minderåriga asylsökande)
- Helsingfors stad, Krämertsskogs förläggning
- Oravais förläggning, Grupphemmet Ruths (enhet för minderåriga asylsökande)

Socialvård

- Boendeenheten Kultalanka Oy* (privat vård- och boendeservice för äldre som drivs av Nordic Senior Services Oy), Alajärvi
- Enheten för boendeservice på Rosenvillagatan* (enheten för boendeservice för personer med missbruksproblem och psykiska problem som drivs av Sininauha Oy), Helsingfors
- Helsingfors stad, Servicehuset Rudolf* (boendeservice för äldre)
- Kivistövägens servicehus* (demenshem som drivs av Mäntsälän palvelukotiyhdistys ry)
- Kotokartano servicebostäder, Pikkukoto i Mäntsälä kommun* (bostadsservice för äldre)
- Rovaniemi stad, Etelärinne barn- och ungdomshem*
- Servicecentret Hiekkarinne* (privat barnskyddsanstalt som drivs av Nuorten ystävät Oy), Rovaniemi
- Servicecentret Kotoplassi* (inrättning för långtidsvård av äldre som drivs av JIK-peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä), Kurikka
- Servicehemmet Kultala* (privat vårdhem som drivs av SunHouse Oy), Koskue
- Servicehemmet Rauha Oy*, Borgnäs (privat boendeservice för personer med funktionshinder)
- Stiftelsen Rinnehemmet, undersöknings- och habiliteringsenheter, Esbo

- Ungdomshemmet Tiirakallio* (barnskyddsanstalt som drivs av Kalliola settlement), Esbo
- Ungdomspsykiatriska boendehemmet Puro (privat barnskyddsanstalt)
- Vanda stad, Simonsby äldrecentrum, avdelning 3 på Simonshemmet* (avdelning för minnessjukdomar på äldreboende)
- Vanda stad, Simonsby äldrecentrum, Simonsby vårdhem 2* (vårdhem för personer med minnesjukdom)
- Vire hemmet Mäntsälä* (privat vårdhem som drivs av Mainio Vire Oy)
- Vols-hemmet i Kyrkslätt* (inrättning för långtidsvård av äldre)
- Äldreboende Kotivaara i Soini kommun*, Soini

Hälso- och sjukvård

- Lapplands sjukvårdsdistrikt, Lapplands Drogkliniken, Muurola*
- Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikts Keroputaa sjukhus* (psykiatrisk sjukhus)
- Psykiatrisk kliniken vid Lapplands sjukvårdsdistrikt, Muurola sjukhus*
- Psykiatrisk resultatenheten i Jorvs klinikgrupp vid HUCS inom HNS
- Vuxenpsykiatri vid Forssaregionens samkommun för hälsovård, Forssa sjukhus*
- Ålands centralsjukhus, psykiatriska kliniken, Mariehamn
- Ålands landskapsregering, Hälso- och sjukvårdsbyrån, Mariehamn

Socialförsäkring

- Besvärsnämnden för social trygghet, Helsingfors
- Fpa:s Kymmenedalens försäkringsdistrikt, Kouvola
- Fpa-byrån i Kouvola

Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa

- NTM-cenralen i Tavastland, Ansvarsområdet för näringar, arbetskraft, kompetens och kultur samt enheten för sysselsättning, företagande och kompetens, Lahtis
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland (ansvarsområdet för arbetarskyddet)
- Servicecenter för arbetskraften i Kouvola
- Servicecentret för arbetskraft Lyhty i Lahtis stad
- Sydöstra Finlands arbets- och näringsbyrå, Kouvola
- Tavastlands TE-tjänster, Lahtis

Undervisningsväsendet

- Esbo stad, Merisaapas skola (specialskola), Esbo
- Grankulla stad, Mäntymäki skola
- Helsingfors stad, Solakallio skola* (specialskola; undervisning av personer med funktionsnedsättning och autistiska barn)
- Helsingfors stads utbildningsverket
- Lagmansgårdens skolhem (statslig skolhem), Bennäs
- Tammerfors stad, Liisanpuisto skolhus vid Puistoskolan (specialskola)
- Tammerfors stad, Saukonpuisto skola (specialskola)
- Tammerfors stad, specialklasserna vid Sampo skola
- Tammerfors stads undervisningsverket
- Verksamheten vid de statliga skolhemmen inom Institutet för hälsa och välfärd
- Villmanstrand stad, Sammonlahti skola
- Villmanstrand stads uppfostrings- och undervisningsverket

Övriga inspektionsobjekt

- Förbindelsekontoret i Beirut som står under Finlands ambassad i Syrien
- Landsbygdsenheten vid ett affärsverk som fungerade som näringscentral för Seinäjokinejden
- Landsbygdsverket, Seinäjoki
- Statens ämbetsverk på Åland, Mariehamn
- Ålands landskapsregering, Språkrådet, Mariehamn
- Ålands rättshjälpsbyrå och intressebevakningen, Mariehamn

Andra möten i samband med inspektionsverksamheten

- Centralkriminalpolisen, utveckling av rapportering av hemligt inhämtande av information
- Diskussionsmöte angående laglighetsövervakning av utbildningssektorn (Utbildningsstyrelsen–Justitiekanslersämbetet–JO:s kansli–Regionförvaltningsverken)
- Djurskyddsombudsmannen
- Gränsbevakningsväsendets juridiska avdelningen
- Polisbrottsteamet vid Riksåklagarämbetet

Ackrediteringsrekommendation för en nationell människorättsinstitution

Ackrediteringskommittén (Sub-Committee on Accreditation, SCA) för den internationella samordningskommittén för nationella människorättsinstitutioner (ICC) gav i oktober 2014 följande rekommendation med anledning av Finlands ackrediteringsansökan och framförde följande iakttagelser:

Rekommendation: Kommittén rekommenderar att Finlands nationella människorättsinstitution beviljas *A-status*.

Kommittén ställer sig positiv till inrättandet av Finlands nationella människorättsinstitution.

Kommittén noterar särskilt att Finlands nationella människorättsinstitution är uppbyggd som ett paraply, som omfattar riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och människorättsdelegationen. Enligt kommittén uppfattning är regeringens proposition, med stöd av vilken dessa tre delar bildar en nationell människorättsinstitution, en rättskälla i Finland. För att oklarhet ska undvikas uppmantrar kommittén Finlands nationella människorättsinstitution att tydligt ange vilka uppgifter var och en av delarna har när det gäller att trygga och främja nationella och internationella mänskliga rättigheter.

Kommitténs iakttagelser:

1. Immunitet och oavhängighet

Enligt 115 § i Finlands grundlag kan justitieombudsmannens juridiska ansvar för sina ämbetsåtgärder realiseras på samma sätt som ansvaret för medlemmar av statsrådet, det vill säga genom handläggning i riksrätten. Enligt vad Finlands nationella människorättsinstitution har meddelat, är juridisk immunitet ett obekant fenomen i Finland. Även om människorättsinstitutionen anser detta vara i sin ordning, konstaterar kommittén att grundlagen garanterar riksdagsleda-

möter immunitet och rekommenderar starkt att i den nationella lagstiftningen tas in bestämmelser som befriar dem som innehar befattningar vid människorättsinstitutionen från juridiskt ansvar för åtgärder som de vidtagit och beslut som de fattat i god tro under sin tjänsteutövning.

Utomstående kan försöka påverka den nationella människorättsinstitutionens oavhängighet genom att vidta rättsliga åtgärder eller hota med sådana. I lagstiftningen om den nationella människorättsinstitutionen borde därför tas in bestämmelser om befattningshavarnas juridiska immunitet beträffande åtgärder som de vidtagit i god tro. Sådana bestämmelser skulle bidra till

- oavsättlighet i tjänsten,
- den nationella människorättsinstitutionens förutsättningar att göra kritiska analyser och ostört kommentera människorättsfrågor,
- oavhängighet för de ledande befattningshavarna,
- att hos befolkningen skapa förtroende för den nationella människorättsinstitutionen.

Kommittén erkänner att befattningshavarna inte bör finna sig utom räckhåll för lagen, varför det i vissa situationer (t.ex. vid korruption) kan vara behövt att häva immuniteten. Detta ska dock inte enskilda personer kunna göra, utan denna rätt ska anföras av ett lämpligt organ, såsom en högsta domstol eller särskild majoritet i parlamentet. Det är önskvärt att i lagen tas in bestämmelser om klara grunder för när det beslutsansvariga organets immunitet kan hävas samt om den tydligt angivna och transparenta process i vilken detta kan ske.

Kommittén uppmantrar Finlands nationella människorättsinstitution att verka för att uttryckligen sådana bestämmelser stiftas som tydligt definierar befattningshavarnas immunitet.

Kommittén hänvisar till stycket B.3 i Parisprinciperna och stycket 2.3 i de allmänna iakttagelserna, vilka gäller garanterande av immunitet.

2. Befrielse från uppdrag

Enligt 38 § i grundlagen kan parlamentet, efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, av ”synnerligen vägande skäl” befria justitieombudsmannen från uppdraget. Beslutet skall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Kommittén anser att bestämmelsen är otydlig.

För att kravet i Parisprinciperna om ett permanent mandat ska tillgodoses, vilket är ett viktigt sätt att stärka oavhängigheten, anser kommittén att i lagen om den nationella människorättsinstitutionen borde finnas bestämmelser om den oavhängiga och objektiva process genom vilken befrielse från uppdraget är möjlig.

Kommittén uppmuntrar Finlands nationella människorättsinstitution att sträva efter att en sådan process för befrielse från uppdraget ska skapas som innehåller följande element:

- a) Vid befrielse från uppdraget iakttas noggrant alla lagstadgade grunder och den lagstadgade handläggningsordningen,
- b) De grunder på vilka befrielse kan ske definieras tydligt och begränsas på ett adekvat sätt till att gälla endast sådana åtgärder som menligt påverkar befattningshavarens förmåga att utföra sin uppgift,
- c) Vid behov ska i lagen bestämmas att tillämpningen av en viss grund för befrielse ska basera sig på beslut av ett behörigt och oavhängigt organ.

Kommittén hänvisar till stycket B.2 i Parisprinciperna och stycket 2.1 i de allmänna iakttagelserna om garantierna för medlemmarna i en nationell människorättsinstitution att kvarstå i sitt uppdrag.

3. Tillräcklig finansiering

Kommittén konstaterar att Människorättscentret möter ständiga utmaningar i sin strävan att få tillräckliga medel och tillräcklig personal för att effektivt kunna sköta sina uppgifter. Kommittén har fått information om att till följd av det ekonomiska läget i Finland har människorättscentret inte fått ökade budgetmedel, varför centret inte har kunnat öka sin personal med 8 personer, vilket var avsikten i det ursprungliga förslaget.

Kommittén konstaterar vidare att justitieombudsmannen har fått ökade uppgifter genom att justitieombudsmannen utsetts till nationellt tillsynsorgan för konventionen mot tortyr. Finlands nationella människorättsinstitution får dessutom ytterligare uppgifter när institutionen utses till nationell tillsynsmekanism för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Kommittén understryker att utan en adekvat finansieringsnivå kan den nationella människorättsinstitutionen inte fungera effektivt och fritt formulera sina prioriteter och utforma sin verksamhet. En tillräcklig finansiering borde vara sådan att den i skälig utsträckning tryggar en gradvis utveckling av hur den nationella människorättsinstitutionens utför och förbättrar sin verksamhet och sina uppgifter.

I bestämmelserna om en tillräcklig finansiering borde ingå minst följande element:

- a) anvisande av medel för verksamhetslokaler som är allmänt tillgängliga, även för personer med funktionsnedsättning. Under vissa förhållanden kan kravet på oavhängighet och tillgänglighet förutsätta att verksamhetslokaler inte finns i anslutning till statsförvaltningens lokaler. Om möjligt ska möjligheterna att nå institutionen förbättras ytterligare genom att permanenta regionala verksamhetsställen inrättas.
- b) personalens löner och förmåner ska motsvara lönerna för tjänstemän i likadana uppgifter i andra statliga ämbetsverk,

- c) ersättning ska (vid behov) betalas till medlemmarna i det beslutsfattande organet,
- d) fungerande hjälpmedel för kommunikation, såsom telefon och Internetuppkoppling, samt
- e) tillräckliga resurser för att institutionen ska kunna sköta sina uppgifter. När staten anvisar den nationella människorättsinstitutionen tilläggsuppgifter, ska detta motsvaras av ökad finansiering till institutionen.

Kommittén uppmuntrar Finlands nationella människorättsinstitution att utöva sitt inflytande så att finansieringen till verksamheten ska finnas på tillräcklig nivå, så att uppgifterna kan skötas effektivt.

Kommittén hänvisar till stycket B.2 i Parisprinciperna och stycket 1.10 i de allmänna iakttagelserna om tillräcklig finansiering till nationella människorättsinstitutioner.

4. Årsberättelse

Enligt 12 § i lagen om riksdagens justitieombudsman ger justitieombudsmannen en berättelse till riksdagen, som behandlar den i justitieombudsmannens närvaro. Människorättscentrets årsberättelse föreläggs grundlagsutskottet och, beroende på innehållet, andra utskott samt riksdagsledamöterna. Berättelsen ges dock inte till riksdagen och riksdagen behandlar den inte.

Kommittén anser att förfarandet inte ger riksdagen en fullständig bild av Finlands nationella människorättsinstitutionens verksamhet. Kommittén rekommenderar att det i lagarna om den nationella människorättsinstitutionen tas in bestämmelser om hur institutionens årsberättelse på bred nivå distribueras, handläggs och utvärderas i riksdagen.

Kommittén uppmuntrar Finlands nationella människorättsinstitution att till riksdagen ge en sammanhållen årsberättelse, som ger en fullständig bild av omfattningen av institutionens uppgifter och verksamhet.

Beträffande de nationella människorättsinstitutionernas årsberättelser hänvisar kommittén till stycket A.3 i Parisprinciperna och stycket 1.1 i de allmänna iakttagelserna.

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

Kanslichef

Romanov Päivi, JuK, VH

Referendarieråd

Haapamäki Juha, JuK, VH
Kallio Eero, JuK, VH
(deltidsanställd till 30.9)
Kuopus Jorma, JD, VH
Länsisyrjä Riitta, JuK, VH
Marttunen Raino, JuK, VH
Niemelä Juha, JuK, VH
Ojala Harri, JuK, VH
Pölönen Pasi, JD, VH
Räty Tapio, JuK
Tanttinen-Laakkonen Kaija, JuK

Äldre JO-sekreterare

Aantaa Tuula, JuK, VH
(tjänstledig 1.1–30.6)
Hännikäinen Erkki, JuK
Kumpula, Anne, JL, VH (1.1–30.6)
Kurki-Suonio Kirsti, JD
Lindström Ulla-Maija, JuK
Pirjola Jari, JD, FM
Sarja Mikko, JL, VH
Stoor Håkan, JL, VH
(tjänstledig 1.4–29.6 och 22.7–30.11)
Tamminen Mirja, JuK, VH

JO-sekreterare

Arjola-Sarja Terhi, JuK, VH
Eteläpää Mikko, JuK, VH
Holman Kristian, JM, AVM (arbetsrotation)
Konttinen Juha-Pekka, JuK (från 1.9)
Martikainen Juho, JuK, VH
Muukkonen Kari, JuK, VH
Rita Anu, JuK, VH
(tjänstledig 20.1–31.7)

Skottman-Kivelä Piatta, JuK, VH
Suhonen Iisa, JuK, VH
Tamminen Heli, JuK, VH (20.1–31.7)
Toivola Jouni, JuK
Verronen Minna, JuK, VH
Äijälä-Roudasmaa Pirkko, JuK, VH

Föredragande

Riekkari Marika, JM, VH
(1.4–29.6 och 22.7–30.11)

Rådgivande jurister

Romakkaniemi Jaana, JuK, VH
Wirta Pia, JuK, VH

Informatör

Tuomisto Kaija, SVM

IT-expert

Madetoja, Janne, AVM

Inspektörer

Fagerholm, Peter
Laakso, Reima

Notarier

Koskiniemi Taru, FN
Lehtikangas, Kaisu, SVM
Rahko Helena, FN
Suutarinen Pirkko, VN (till 28.2)
Tuominen Eeva-Maria, AVM, VN

Förvaltningssekreterare

Einola, Eija

Registrator

Kataja Helena

Biträdande registrator

Karhu Päivi

Avdelningssekreterare

Ahola Päivi
Forsell Anu
Stern Mervi

Byråsekreterare

Hellgren Johanna
Hokkanen Pirjo (deltidsanställd)
Hosike Sanna (till 1.4)
Kaukolinna Mikko
Keinänen Krissu
Lievonon Marjut (2.4–31.8)
Moisio Nina, SVM, FM
Mäkinen Tiina (från 1.9)
Raahenmaa Arja (deltidsanställd)
Salminen Sirpa, AVM
(tjänstledig från 12.8)
Salminen Virpi
Saulamaa Riikka (från 14.10)

Praktikant

Saulamaa, Riikka
(19.5–31.8 och deltidanställd 1.9–13.10)

Personalen vid Människorättscentret

Direktör

Rautio Sirpa, JuK, VH
(tjänstledig till 30.11)
Kouros Kristiina, JuK (till 30.11)

Sakkunniga

Kouros Kristiina, JuK
(tjänstledig till 30.11)
Leikas Leena, JuK, VH
(tjänstledig från 1.6)
Vainio, Kristiina, Pol.mag.

Biträdande sakkunnig

Hakala, Elina, SVM

Sakregister

A

anmärkningar 222
 anslag 288
 anvisningar 139, 187, 209, 213, 216–217, 219,
 237, 244, 285, 299
 användningsförbud 284
 apotek 250
 arbetarskydd 195, 237–238, 306
 arbetslöshetskassor 255
 arbetsskydd 256
 auktion 189
 avbytare 295
 avgifter 198, 237
 avgångsvederlag 251
 avlägsnande 192

B

banktjänster 198, 224, 244–245
 barn 203, 209, 211, 216, 218, 225–226, 236,
 239, 262, 270, 302
 barnskydd 224–227
 befolkningsdatasystem 244
 begränsning av kontakter 219, 225–226, 228, 237
 begränsningsåtgärder 213
 begäran om en handling 127, 142, 177–178,
 202, 221, 268
 begäran om information 159, 183, 201, 203,
 226–227, 260, 278
 behandlingstid 127, 159, 205, 222, 286
 se även dröjsmål och handläggningstid
 besiktning 299
 beskattning 159, 274, 278–281, 278
 beslut 181, 238–239, 267, 295
 beslutsfattande 157, 178–179, 187–188, 199–200,
 225–226, 237, 239, 269
 besvärсанvisningar 158, 286
 besök 176, 180, 225–226
 betalningsförbindelser 224
 beteende 141 se även uppförande

beväringar 149
 bibliotek 182
 bilskatt 158, 298
 bindande 220
 biträden 176–177, 237, 239, 267, 269
 boende 198, 237, 239, 259, 262
 boendeservice 201, 239
 boendetjänster 261
 brådskande vård 209
 byggande 284, 286, 288, 290
 byggnadslov 284–285, 289

C

cigaretter 219

D

dagvård 269–270
 datasäkerhet 189
 delgivande 179, 220, 274
 diarieföring 201 se även registrering
 diskriminering 237, 281
 dispositionsmedlen 245–246
 djursskydd 188
 domar 275
 domare 126–127, 227
 donationer 143
 dröjsmål 127, 157, 159, 179, 182, 187–188, 211,
 216, 222, 224, 227, 236–238, 247, 278–279, 298
 se även behandlingstid och handläggningstid
 dödsbon 278

E

elever 269
 enskilda vägar 294–295
 e-postmeddelande 189

F

Finansierings- och utvecklingscentralen
för boendet (ARA) 259, 262–264
flygtrafik 298–299, 303
Folkpensionsanstalten (Fpa) 238, 250
fordon 156, 189
frihetsberövande 139, 192
fullmakt 202
fångar 176–184
fångdatasystem 181
fångvård 176–177, 181–183, 272
färdtjänst 236–237
föreningsfrihet 245
förfrågan 182, 263, 288, 298
förmyndarskap 243–247
förtroendeskydd 188, 287
förtroendevalda 260
förtullning 156
förundersökning 131, 140–142
förvaltningsklagan 180, 264, 267
förvaltningsnämnden 269
förvaltningstvång 284

G

gator 275, 284
god förvaltning 157, 178, 181–182, 188, 196,
200, 204–205, 220–222, 227, 236, 247, 263–264,
268–269, 286–288, 298, 302
god informationshantering 201–202, 268
god intressebevakningssed 246–247
god vård 208, 216, 218–219
gottgörelse 152, 188, 192, 200, 213, 262
gripande 139

H

handikappservice 205, 236–237
handlingar 178, 182, 202, 204, 222
se även offentlighet
handläggningstid 196, 202, 247, 302
se även behandlingstid och dröjsmål
hemsjukvård 218
hemvård 198, 200

hjälpmedel 210, 216
husrannsakan 139–140
hålla i avskildhet 179, 182
hälsa 138, 183–184, 187, 192, 209, 211, 217, 224, 272
högsta förvaltningsdomstol (HFD) 127
hörande 182, 188, 221, 237–238, 285

I

import 158–159
indrivning 187–188
information 141–142, 158, 181, 238–239, 255,
260, 273, 275, 287, 294
informationssystem 220, 246
initiativ 284
inspelning 204
integritetsskydd 212
Internet 189, 260, 275, 280, 288
isolering 213, 218

J

jour 144, 273
jämlikhhet 150, 156, 183, 197, 210, 217–218,
243, 273, 281, 298
jäv 268

K

Keva 251
klagomål 221–222, 247
klienter 195–197, 204, 250 se även kunder
klientplaner 225
kläder 180
Kommunikationsverket 298
kontroll 279 se även tillsyn och övervakning
kroppsbesiktning 179
kroppsvisitation 179
kunder 187 se även klienter
kundservice 274
könskorrigering 218
köptjänster 244
körkort 217

L

lantbruk 295
logguppgifter 183, 213
läkare 214
läkarutlåtanden 217, 247
löner 260

M

magistrater 274–275
markanvändning 284, 289
medborgarskap 281
mediciner 139, 221, 250
medicinsk rehabilitering 210, 216
medlemskap 255
mental hälsa 211, 216
mervärdesskatt 158
militärtjänst 150
miljöskydd 284
miljötillstånd 284
minderåriga 236, 238
motivering 131, 157, 179, 181, 197, 237–238, 295
myndighetssambete 157

N

narkotika 180
närings-, trafik- och miljöcentralen
(NTM-centralen) 287
närståendevård 199

O

objektivitetsprincip 288
observation 181, 220
offentlig makt 220
offentliga rättsbiträden 128
offentlighet 127, 142, 159, 177–178, 201–203,
260, 268 se även handlingar
ombud 188
omhändertagande 140, 157, 177, 192, 225, 229
omsorgsfullhet 246, 255
opartiskhet 143, 227
ordningsregler 179
oövervakade besök 176

P

patienter 208–209, 211–213, 216, 218–219,
221, 272–273
patientjournaler 220
permission 179
personer med funktionsnedsättning 183,
208, 216, 224, 236–240, 262, 270
personuppgifter 131, 178
plan för strafftiden 178
polisbrott 131
poliser 141–143, 273–274, 299
polishäkte 138–139
post 157, 176, 181, 274–275, 298
prehospital akutsjukvård 217, 219
prescription 286
promemorior 159
proportionalitetsprincip 177
protokoll 140, 179, 256, 294
psykiatrisk vård 213, 218–220, 229

R

register 177, 275
registrering 139, 179, 181, 244
se även diarieföring
religionsfrihet 149, 192, 269, 302
remisser 220
riksdagens justitieombudsman 306
rådgivning 158, 177, 196, 198, 236, 254–255,
63, 280, 287 se även serviceprincip
rätt till information 182–183, 219, 226, 247
rättelser 188
rättelseyrkande 179, 199, 205, 295
rättsskyddsmedel 187, 260
rörelsefrihet 228

S

samtycke 202, 212
samvetsfrihet 269
sekretess 189, 192, 202, 221, 226
serviceprincip 143, 156, 188, 198, 287
se även rådgivning
servicesedlar 218, 220
sjukledighet 221
sjuktransport 144, 219

självbestämmanderätt 144, 219, 244–245
 skadestånd 158
 skrivfel 260
 skuldrådgivning 187
 skyltar 275
 småbarnspedagogik 269
 sociala medier 273, 287
 socialvård 204–205
 specialomsorg 237, 239
 specialistsjukvård 218
 språket 157, 182, 272–275
 språkbruk 128, 181, 250
 stämningar 274
 stängda anstalter 176, 180
 säkerhetskontroller 180
 särskild omsorg 228

T

tagande i förvar 192
 talterapi 209
 tandvård 183–184, 208, 216
 TE-byråer 254–255
 telefonsamtal 144, 176, 179, 192, 219
 telefonservice 196, 254
 telefontjänster 275
 televisions- och radioverksamhet 280–281
 tidsbeställning 143
 tidsfrist 142, 178
 tillräckliga hälso- och sjukvårds-
 tjänster 216–218
 tillstånd 143, 299
 tillsyn 143, 200, 214, 284, 290, 306
 se även kontroll och övervakning
 tillsynsmyndigheter 222, 264
 tjänsteleverantörer 244
 tjänster 159
 tjänstleverantörer 244
 tolkning 238
 tortyr 303
 trafik 239, 298
 Trafiksäkerhetsverket 298–299
 transport 270
 tullen 157–158
 tullövervakning 157

U

undantagslov 288
 understöd 262–263
 undersökningsledare 131, 141–142, 275
 universitet 268
 uppföljning 211
 uppförande 181 se även beteende
 utbildning 267, 269–270, 314
 utkomstskydd för arbetslösa 255
 utkomststöd 195–198, 205
 utkontraktering 243
 utlåtanden 221 se även yttranden
 utlänningar 192
 utmätning 188–189
 utnämningar 159
 utomhusvistelse 139, 201
 utredning av dödsorsak 222
 utredning av omständigheter 227
 utsökning 188–189, 272
 utvisning 192

V

val av boende 261–262
 valfrihet 218
 verksamhetsförbud 299
 verkställighet 188–189, 192, 236–238, 286
 viltvård 294
 visum 152
 vård 239
 vård utom hemmet 224–225, 228–229, 302
 vårdgaranti 211, 216
 vårdmaterial 216
 vårdnadshavare 203, 226, 267
 vårdplaner 211
 vägnämnder 294–295

Y

yrkesriktad utbildning 268
 yrkesutbildade personer inom
 hälso- och sjukvården 181, 221
 yttrandefrihet 179, 298, 314
 yttranden 181 se även utlåtanden

Å

Åland 284

återkrav 298

Ä

äldre 201

ändringssökande 127, 205, 260, 268

ärendebblanketter 181–182

Ö

översättning 275

övervakade besök 179

övervakning 159, 187

se även kontroll och tillsyn

